

Il Tribunale costituzionale portoghese sul regime transitorio delle richieste di naturalizzazione di discendenti di ebrei sefarditi portoghesi (Tribunal Constitucional, Plenário, acórdão 20 febbraio 2024, n. 128)

Nell'ambito di un giudizio preventivo di costituzionalità, il Tribunale costituzionale ha giudicato la disciplina di un regime transitorio delle richieste di naturalizzazione di discendenti di ebrei sefarditi portoghesi espulsi dal Portogallo alla fine del XV secolo.

Il regime di concessione della cittadinanza a questi ultimi era stato introdotto dalla Legge organica n. 1/2013, ai sensi della quale il Governo può concedere loro la cittadinanza per naturalizzazione, con esenzione da certi requisiti (residenza legale e sufficiente conoscenza della lingua portoghese), mediante la dimostrazione di una tradizione di appartenenza a una comunità sefardita di origine portoghese, sulla base di comprovati requisiti oggettivi di legame con il Portogallo, ovvero cognomi, lingua della famiglia, discendenza diretta o collaterale.

Il Decreto n. 134/XV dell'Assemblea della Repubblica mira a riformare tale regime, stabilendo un requisito di residenza legale che comporta un legame effettivo con il Portogallo, e al contempo porrebbe un regime transitorio.

In particolare, secondo la disciplina transitoria, la tradizione di appartenenza a una comunità sefardita di origine portoghese si potrebbe dimostrare, oltre che sulla base degli elementi già previsti dalla legislazione vigente, anche sulla base dei seguenti: a) titolarità, trasmessa *mortis causa*, di diritti reali su beni immobili situati in Portogallo, altri diritti personali di godimento o partecipazioni in società commerciali o cooperative con sede in Portogallo; oppure b) viaggi regolari in Portogallo durante tutta la vita del richiedente, che attestino un legame effettivo e duraturo con il Portogallo; oppure c) possesso di un permesso di soggiorno per più di un anno.

La disciplina più restrittiva si applicherebbe, dunque, dopo il periodo transitorio, e per il periodo transitorio si applicherebbe un regime tendenzialmente assimilabile a quello attualmente in vigore, con alcune differenze.

Ritenendo che la disciplina non violi le legittime aspettative dei richiedenti né il principio di affidamento, che concorre allo Stato di diritto, di cui all'art. 2 della Costituzione, non metta a rischio la vita e la dignità della persona, né ponga restrizioni di diritti, libertà e garanzie, il Tribunale ha stabilito di non giudicare incostituzionale la disciplina.

Fonte: www.tribunalconstitucional.pt. Il testo riportato non ha carattere ufficiale.

Testo sentenza in lingua originale:

ACÓRDÃO Nº 128/2024

Processo n.º 108/2024

Plenário

Relatora: Conselheira Maria Benedita Urbano

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

I – RELATÓRIO

1. O Presidente da República vem, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como do n.º 1 do artigo 51.º e do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional – LTC), requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República, decreto este recebido e registado na Presidência da República no dia 18 de janeiro de 2024, com vista à sua promulgação como lei orgânica.

A final, o Presidente da República formula a sua pretensão nos seguintes moldes:

“[...]

Ante o exposto, requer-se, nos termos do n.º 1 do art.º 278.º da Constituição, bem como do n.º 1 do art.º 51.º e n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, a fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas constantes do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República, por violação do disposto nos artigos 1.º, 2.º e 18.º, n.º 3, 2 24.º, todos da Constituição da República Portuguesa.

[...]”.

Quanto especificamente ao objeto e ao parâmetro de controlo, o Presidente da República identifica, como objeto, as “normas constantes do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República”. Já quanto ao parâmetro, o Presidente da República invoca a “violação do disposto nos artigos 1.º, 2.º e 18.º, n.º 3, e 24.º, todos da Constituição da República Portuguesa”.

Por último, é de registar que não foi solicitado o encurtamento do prazo de 25 dias habitualmente previsto para a apreciação e decisão dos pedidos de fiscalização preventiva (cfr. artigo 278.º, n.º 8, da CRP).

2. O Requerente motiva o seu pedido pela forma que seguidamente se reproduz:

“[...]

1.º

O Decreto em apreciação, no seu artigo 6.º, cria um novo regime especial aplicável aos pedidos pendentes de concessão de nacionalidade a descendentes de judeus sefarditas portugueses, introduzindo critérios suplementares para tal concessão.

2.º

Com este novo regime especial, visa o legislador parlamentar sanar, com eficácia retroativa ou, ao menos, retrospectiva, a inconstitucionalidade, orgânica e material, do artigo 24.º-A do regulamento da nacionalidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, tal como foi invocada pelo Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, e amplamente noticiado pela imprensa, o qual introduziu requisitos adicionais para a concessão da nacionalidade a descendentes de judeus sefarditas portugueses.

3.º

Este novo regime parece ainda violador do princípio da proteção da confiança, ínsito ao princípio do Estado de Direito, tal como consagrado no artigo 2.º da Constituição, tal como, pelos efeitos retroativos, violador da proibição de retroatividade de norma restritiva de direitos, liberdades e garantias, constante do n.º 3 do artigo 18.º da Constituição.

4.º

Com efeito, correndo nos Tribunais outros processos que invocam igualmente a inconstitucionalidade da norma em causa, é compreensível que os requerentes, em particular aqueles para quem esse reconhecimento poderá representar o respeito pelo direito à vida, aguardem, com esperança e angústia, tal como as suas famílias, o desfecho desses processos, confiantes na sua argumentação, sendo que a única justificação para a norma agora aprovada é a de o legislador procurar sanar retroativamente essa inconstitucionalidade, intervindo, por via legislativa, em processos em curso nesses Tribunais.

5.º

De facto, no contexto atual, a alteração em causa pode projetar-se na situação dos reféns israelitas e de outras nacionalidades, do Hamas, em Gaza, vários dos quais têm pendentes pedidos de concessão de nacionalidade portuguesa, como descendentes de judeus sefarditas portugueses. Como é sabido, nestes casos, a detenção de uma nacionalidade diversa da israelita tem conduzido à sua libertação, como já aconteceu com uma luso-israelita. A criação de obstáculos adicionais à concessão da nacionalidade portuguesa nestes casos, pode mesmo ser considerada atentatória do princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1.º da Constituição, bem como até, objetivamente, do direito à vida, consagrado no artigo 24.º da Constituição, na medida em que a conclusão dos processos em curso de atribuição da nacionalidade portuguesa, ao abrigo da lei ainda em vigor, pode significar, como já significou, a possibilidade de libertação pelo Hamas e a própria sobrevivência. Recorde-se que já faleceu em cativeiro um requerente da nacionalidade portuguesa ao abrigo da mesma lei.

[...]”.

3. O n.º 7 do artigo 6.º, na redação atualmente vigente – conferida pela Lei Orgânica (LO) n.º 2/2020, de 10 de novembro –, dispõe do seguinte modo:

“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, através da demonstração da 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”.

As mencionadas alíneas b) e c) do n.º 1 prescrevem da seguinte forma:

“O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) [...];
- b) Residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos;
- c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa;
- d) [...];
- e) [...]”.

Por sua vez, a disposição normativa do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República questionada pelo Requerente tem a seguinte redação:

“Artigo 6.º

Pedidos pendentes

Sem prejuízo do regime vigente até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, em relação aos requerimentos apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor da presente lei, o Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da 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, bem como:

a) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou

b) Da realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal que atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal; ou

c) Da titularidade de autorização de residência há mais de um ano”.

As alíneas a) e b) do artigo 6.º agora em apreciação correspondem aos pontos i) e ii) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (RNP) presentemente em vigor:

“i) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou
ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal”.

4. Notificado para o efeito previsto no artigo 54.º da LTC, o Presidente da Assembleia da República veio apresentar resposta, em 29.01.2024, na qual ofereceu o merecimento dos autos, remetendo, em anexo à sua comunicação, uma nota técnica elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, contendo a síntese do procedimento legislativo.

5. Elaborado o memorando a que alude o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, foi o mesmo discutido em Plenário, e, na sequência da discussão, foi fixada a orientação do Tribunal sobre as questões a resolver. Importa, pois, decidir em conformidade com o estabelecido, tal como dispõe o artigo 59.º da mesma lei.

II – FUNDAMENTAÇÃO

6. Deve, antes de mais, referir-se que o Requerente tem legitimidade, sendo que o seu pedido observa o disposto no artigo 51.º, n.º 1, da LTC, tendo sido também respeitados os respetivos prazos aplicáveis (cfr. artigos 278.º, n.º 3, da CRP, e 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º da LTC), pelo que se considera, em suma, que nada obsta ao conhecimento da questão de constitucionalidade formulada pelo Presidente da República.

7. Tendo em conta a epígrafe dos preceitos da Constituição convocados pelo Requerente – respetivamente, “República Portuguesa”, “Estado de direito democrático”, “Força jurídica” e “Direito à vida” – e, bem assim, o teor do pedido apresentado, pode concluir-se que, segundo constitui entendimento do Requerente, se verifica uma restrição de um direito fundamental, mais concretamente, do direito à vida do artigo 24.º da CRP (um dos direitos, liberdades e garantias de natureza pessoal). Violação essa consubstanciada, de forma mais específica, na aplicação retroativa de uma norma restritiva de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3, da CRP) – ou na aplicação retrospectiva de norma restritiva (artigo 2.º da CRP) –, e, de forma mais ampla ou genérica, na violação do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da CRP).

Em face disto, cumpre, desde já, fazer notar que, para o Requerente, e por um lado, o direito restringido é o direito à vida (artigo 24.º) e não um qualquer outro. O que já não resulta tão claro deste pedido é se está em causa a dimensão subjetiva do direito à vida (enquanto situação jurídica subjetiva do respetivo titular) ou a sua dimensão objetiva, que se manifesta num dever de proteção pelo Estado do direito à vida.

Por outro lado, apenas é invocado um vício material (consubstanciado na violação de um direito fundamental e de vários princípios constitucionais) e não um qualquer vício orgânico (diferentemente do que sucedeu no processo que deu origem à sentença do TAF do Porto de

11.12.2023, no Proc. n.º 2367/23.3BEPRT – não sendo certo, porém, que é a esta decisão que o Requerente se refere), o que não surpreende, uma vez que, desta feita, a norma impugnada não consta de regulamento (*rectius*, de decreto-lei), antes consta de decreto para ser promulgado como lei orgânica – com o que perde sentido, pelo menos à primeira vista, a questão da competência do órgão de onde emanou o diploma onde se insere o artigo 6.º em apreciação, e, outrossim, a da forma de exteriorização do ato normativo.

Por fim, a eventual inconstitucionalidade assacada pelo Requerente ao artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República reside na alegada aplicação retroativa – “ou, ao menos” retrospectiva – de norma restritiva do direito à vida do artigo 24.º.

8. Antes de se proceder à apreciação propriamente dita do pedido apresentado pelo Presidente da República, é conveniente expender algumas breves considerações sobre os poderes de conformação do legislador em sede de regulação do acesso à nacionalidade portuguesa. Ademais, mostra-se conveniente, de igual modo, traçar, de forma necessariamente sintética, o percurso legislativo da consagração da possibilidade legal de naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas que foram expulsos de Portugal em 1496-1497.

8.1. 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. Prescreve o artigo 4.º da Constituição que “[S]ão cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional” – ou seja, que o sejam por força de um ato legislativo interno ou por força de um instrumento internacional que pressupõe a manifestação da vontade autónoma do Estado nacional. Esta circunstância não pode deixar de ter reflexos na proteção desta possibilidade. Obviamente, o grau de proteção está intimamente relacionado com a maior ou menor margem de conformação de que o Estado dispõe.

Tradicionalmente, as questões da nacionalidade respeitavam exclusivamente ao foro interno de cada Estado, cabendo-lhe escolher quem são os seus nacionais, aludindo MOURA RAMOS a um “*domaine réservé*” do Estado (RUI MANUEL MOURA RAMOS, “O direito da nacionalidade sob a Constituição de 1976”, in *Constitucionalismos e (con)temporaneidade: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Afonso Vaz*, Porto, 2020, p. 455; v. ainda JORGE PEREIRA DA SILVA, “Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva”, in *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, p. 80, disponível em <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/estudo+OI+Cidadania.pdf/2866b250-b174-4e7d-8d7822049ef7f6c4>. A razão de ser desta visão tradicional tem muito que ver com a circunstância de que “um regime de acesso à nacionalidade corresponde sempre a certas opções políticas, identitárias e ideológicas” (cfr. ANA RITA GIL, “Princípios de direito da nacionalidade – sua consagração no ordenamento jurídico português”, in *O Direito*, Ano 142.º, IV, 2010, p. 726).

Hoje em dia, porém, o panorama apresenta-se algo distinto, em virtude dos “crescentes constrangimentos derivados do direito internacional” que condicionam a competência estadual de regulação da nacionalidade. Ou seja, “compete aos Estados, embora dentro dos parâmetros (cada vez mais apertados) do direito internacional, definir quem são os seus próprios cidadãos” (cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, *ob. cit.*, pp. 87 e 91). Onde antes se defendia “vigorar nesse campo um princípio geral de direito internacional, de acordo com o qual cada Estado é soberano para determinar as pessoas que considera seus nacionais, pelo que nenhum organismo internacional ou outro Estado pode interferir nessa tarefa”, fala-se agora de “um direito humano à nacionalidade, ideia a que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), e entre nós a Constituição da República Portuguesa (CRP), dão acolhimento” (cfr. ANA RITA GIL, *ob. cit.*, pp. 724-5). Além da DUDH, também a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade impõe constrangimentos ao legislador interno. Efetivamente, o “art.º 3º [da CEN] reconhece que a cada Estado compete determinar quem são os seus nacionais, nos termos do seu direito e que tal direito será aceite por outros Estados na medida em que seja consistente com as convenções internacionais, com o direito internacional consuetudinário e com os princípios gerais reconhecidos em matéria de nacionalidade” (cfr. MARIA FERNANDA DA SILVA BARBOSA CARNEIRO, *Os princípios do Direito da Nacionalidade no instituto da aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização*, pp. 10-11, consultado em https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/19445/1/DM_MariaCarneiroMSOL_2021.pdf).

É importante sinalizar que, de entre os princípios do Direito Internacional que constroem o Estado português nesta sua função de definir quem são os cidadãos nacionais, avulta o princípio da efetividade, princípio que já mereceu a atenção deste Tribunal no Acórdão n.º 106/2016, que a ele se refere como sendo a “base e fundamento [...] do estabelecimento da cidadania”. Já no plano internacional destaca-se o Acórdão *Nottebohm* (de 6 de abril de 1955), do Tribunal Internacional de Justiça, no qual se explicitou que a nacionalidade é um vínculo jurídico que deve ter na sua base a existência de uma conexão ou relação de pertença social real e efetiva entre a pessoa e o Estado que com ele estabelece o vínculo jurídico da nacionalidade.

Independentemente dos constrangimentos internacionais, é preciso ter em conta que, conforme afluído *supra*, a liberdade de conformação do Estado neste domínio não é sempre a mesma, sendo influenciada, desde logo, pela modalidade específica de concessão da nacionalidade. No caso concreto dos presentes autos está em discussão uma questão de constitucionalidade relacionada com a aquisição de nacionalidade por naturalização, modalidade esta de concessão de nacionalidade que configura uma forma de aquisição (derivada) da nacionalidade por decisão de autoridade pública. Convocando novamente MOURA RAMOS, refere este autor que, “[S]e considerarmos agora a aquisição por decisão da autoridade pública (a naturalização), note-se que ela constitui um ato do Governo, que pode conceder a nacionalidade portuguesa desde que os interessados preencham um conjunto de condições, algumas das quais podem eventualmente ser objeto de dispensa” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, “O direito da nacionalidade”, *cit.*, p. 460), estando-se no “contexto de um instituto cuja disciplina é tradicionalmente informada pela ideia de livre apreciação do poder público nesta matéria” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, *Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho – Alteração da*

Lei da Nacionalidade portuguesa in JOSÉ MANUEL AROSO LINHARES, MARIA JOÃO ANTUNES (coord.), *Terrorismo – Legislação Comentada – Textos Doutrinários*, Coimbra, 2022, p. 253).

Ainda com MOURA RAMOS, e em síntese,

“No caso de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, o seu facto constitutivo é «uma decisão da autoridade pública – no nosso caso, o Governo – que mediante solicitação dos interessados, pode ou não conceder-lhes a nacionalidade portuguesa».

Tratando-se, todavia, de um poder discricionário do Governo, tal não impede que a lei ordinária o tenha subordinado à verificação cumulativa de certos requisitos que «funcionam como autênticos pressupostos legais do exercício do poder (discricionário) governamental de determinar a aquisição da nacionalidade, e que visam (...) evitar que ele possa ser exercido em situações em que tal aquisição se afigura ao legislador, *prima facie*, como desaconselhável” (RUI MANUEL MOURA RAMOS, *op. cit.*, pp. 168).

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) – itálicos nossos.

Justamente, o regime especial da concessão de nacionalidade portuguesa aos descendentes de judeus sefarditas expulsos de Portugal nos finais do século XV é um dos casos em que o “Governo *pode conceder*”. Como se verá seguidamente, no que respeita a este regime especial, o legislador nacional optou por recorrer ao figurino tradicional ou clássico do poder de conceder a nacionalidade a estrangeiros e apátridas. Os moldes em que o regime em apreço foi estabelecido é bem demonstrativo disso.

A sua criação, que, enfatize-se, não decorre de nenhum imperativo jusconstitucional, fundou-se numa decisão mais política do que jurídica, sendo isso particularmente visível na sua justificação – este regime foi motivado por um desejo de reparação ou de ressarcimento históricos.

A ideia de que se tratou de uma decisão mais política do que orientada por valorações constitucionais está também patenteada na circunstância de que se entendeu conceder a nacionalidade portuguesa a estrangeiros não residentes que não terão de cumprir os requisitos legais de naturalização que melhor traduzem a ideia de integração comunitária subjacente à concessão da cidadania, quais sejam, a obrigação de residir em Portugal (por um determinado período de tempo), e, bem assim, a de falar e dominar minimamente a língua portuguesa. Nestes casos, portanto, a nacionalidade pode ser concedida independentemente da existência de quaisquer outros laços ao nosso país, que não o facto de os requerentes serem descendentes de judeus sefarditas expulsos de Portugal nos finais do século XV.

Mais ainda, a concessão da cidadania portuguesa não opera *ope legis*, sendo o ato constitutivo materializado no ato do membro do Governo competente para o efeito (veja-se o artigo 6.º, n.º 7, *ab initio*: “O Governo pode conceder”; veja-se, igualmente, o artigo 12.º-B, n.º 4, alíneas *a*) e *b*) da LdN), o qual, pelo menos em abstrato, guarda para si a possibilidade de não

conceder a nacionalidade portuguesa, não obstante estarem preenchidos os requisitos de naturalização.

O teor eminentemente político da opção do legislador português é igualmente visível se se compararem os regimes jurídicos português e espanhol, os quais, apesar de terem partido do mesmo desejo político de reparar historicamente os descendentes dos judeus sefarditas expulsos da Península Ibérica, disciplinaram de forma algo distinta os moldes em que se dá a aquisição da nacionalidade. Vejam-se a questão do limite temporal dos regimes e a questão do domínio da língua e da cultura do país que concede a nacionalidade (ver ponto 8.2.4.), tratadas de forma bem mais exigente pelo legislador do país vizinho.

Basta isto para se perceber que, mais do que um regime especial ou específico, o que temos é um regime verdadeiramente excecional, que, além do que já foi dito, faz repousar a concessão da nacionalidade, em grande medida, num certificado emitido “por entidades de todo estranhas ao universo estadual” (*in casu*, as comunidades judaicas com o estatuto de pessoas coletivas religiosas radicadas em Portugal). Será precisamente esta natureza verdadeiramente excecional que justificará que ele não vigore *ad eternum* (neste sentido, veja-se a declaração da Senhora Ministra da Justiça citada na obra de MOURA RAMOS: “não é sustentável uma reparação histórica eterna”) – in “A Naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de Março”, *cit.*, pp. 2403, nota 26, 2404 e 2015, nota 59).

Vale ainda a pena, porque inteiramente pertinentes, recuperar as observações do mesmo MOURA RAMOS relativamente ao impacto que a Lei Orgânica n.º 2/2016 teve nesta particular forma de aquisição da nacionalidade.

Assim, para este autor, essa lei “afastou, embora não em relação a todas as situações (mas para a maioria delas) o poder discricionário do Governo em matéria de naturalização”. Segundo afirma, “[A] partir dela, na verdade, a naturalização tornou-se um direito, desde que o candidato preenchesse todas as condições previstas na lei”. Todavia, prossegue, “[P]ara além destas situações em que a naturalização passava a constituir um direito para os interessados que preenchessem as condições nelas previstas, a antiga construção deste instituto, que o via como uma possibilidade deixada à livre disposição do Governo” não foi totalmente afastada. Precisamente, importa aqui chamar a atenção, os casos de naturalização em relação aos quais o Estado optou por manter “um poder autónomo de apreciação” foram os dos n.ºs 6 e 7 do artigo 6.º da LdN, o que envolve, como é sabido e no que se refere ao n.º 7, os processos de naturalização relacionados com descendentes de judeus sefarditas expulsos de Portugal no fim do século XV (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, “O direito da nacionalidade”, *cit.*, pp. 471 e 474, nota 97).

8.2. A Lei da Nacionalidade (LdN) que presentemente vigora foi inicialmente aprovada pela Lei n.º 37/81, de 03 de outubro, que revogou a Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959. O seu propósito é o de regular a aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa, matéria da exclusiva competência da Assembleia da República e inserida na sua reserva absoluta, constando da alínea *f*) do artigo 164.º da CRP (“Reserva absoluta de competência legislativa”).

8.2.1. Da conjugação do n.º 2 do artigo 166.º da CRP (“Forma dos atos”) com o artigo 164.º (“Reserva absoluta de competência legislativa”), resulta que a lei que disciplina a matéria da aquisição, perda e reacquirição da cidadania portuguesa deve revestir a forma de lei orgânica.

A propósito da categoria das “leis orgânicas”, CANOTILHO refere que “são leis de reserva absoluta num duplo sentido”. Desde logo, porque as matérias que devem ser reguladas através de lei orgânica se inserem na reserva absoluta da competência legislativa exclusiva da Assembleia da República (ou seja, no artigo 164.º da CRP) – implicando isto que apenas podem ser disciplinadas pela Assembleia da República, sem possibilidade de autorização legislativa ao Governo para sobre elas legislar. Além disso, porque todo o regime jurídico das matérias que devem revestir a forma de lei orgânica, na medida em que se mostre inovador, deverá constar de lei da Assembleia da República. A única exceção encontra-se ancorada na alínea *d*) do artigo 164.º – as leis orgânicas “devem regular toda a disciplina ou matéria sobre que incidem, excluindo-se a intervenção de outros actos legislativos concretizadores a não ser quando a Constituição limite essa incidência às bases do regime jurídico”. Ainda a este propósito, CANOTILHO fala numa “reserva total”, salientando que “[A] lei orgânica pode incluir normas sobre matérias de lei ordinária mas não pode reenviar para uma «lei não orgânica» algumas regulações normativas sobre matérias constitucionalmente incluídas no âmbito das leis orgânicas” (Vd. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, pp. 751 e 784).

Resta mencionar que as leis orgânicas são consideradas leis reforçadas ou com valor reforçado (cfr. artigo 112.º, n.º 3, da CRP), consubstanciando-se esse valor reforçado, no caso particular deste tipo de leis, fundamentalmente em exigências de natureza formal e procedimental (v.g., artigo 168.º, n.ºs 4 e 5, da CRP).

8.2.2. A LdN já foi por diversas vezes objeto da intervenção do legislador (inicialmente do legislador ordinário e, mais adiante, do legislador orgânico). Em concreto, registam-se as alterações operadas pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de janeiro, pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, pela Lei n.º 43/2013, de 03 de julho, pela Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, pela Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, pela Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, pela Lei Orgânica n.º 2/2018, de 05 de julho e, por último, pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro.

Segundo opina MOURA RAMOS, as alterações sofridas pela LdN corresponderam a diferentes opções políticas que foram sendo seguidas sobre o direito da nacionalidade, “tendo o peso relativo dos dois critérios essenciais – o *ius sanguinis* e o *ius soli* – sido diversas vezes alterado” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, “O direito da nacionalidade”, *cit.*, p. 462). Também ANA RITA GIL assinala as diferentes opções políticas que marcam as sucessivas alterações da LdN (Vide ANA RITA GIL, *ob. cit.*, p. 726).

O regime especial de naturalização que tem como destinatários ou beneficiários os descendentes dos judeus sefarditas portugueses expulsos de Portugal nos finais do século XV foi introduzido pela Lei Orgânica (LO) n.º 1/2013. Um tal regime especial não mereceu um preceito autónomo, tendo-se optado por acrescentar um n.º 7 ao artigo 6.º (com a epígrafe “Requisitos”), com o seguinte teor:

“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, através da demonstração da 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” (itálicos nossos).

Para MOURA RAMOS, a autonomização da situação dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses num n.º 7 – quando é certo que ela já era passível de se enquadrar no texto do n.º 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, 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”) – teve que ver com “a razão de ser deste novo regime, que constitui, de certo modo, uma forma de reparação histórica” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, “O direito da nacionalidade”, *cit.*, p. 472). A ideia de reparação histórica é igualmente destacada por DIAS DA SILVA nos seguintes termos: “Com a presente alteração da lei da nacionalidade pretende-se terminar definitivamente com as consequências daquela decisão, permitindo-se agora que os descendentes desses judeus expulsos ou que, posteriormente fugiram das perseguições se naturalizem portugueses sem a exigência do preenchimento dos requisitos relativos à residência em Portugal e ao conhecimento da língua portuguesa” (Vd. HENRIQUE DIAS DA SILVA, *A Cidadania e a Quinta Alteração à Lei da Nacionalidade*, p. 252, retirado de https://recil.ensinulusofona.pt/jspui/bitstream/10437/6392/1/jurismat4_251-288.pdf).

Já a especialidade ou especificidade do regime de naturalização em apreço é explicada pelos mesmos autores da seguinte maneira:

Para MOURA RAMOS (“A naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de Março”, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Maria da Glória F. P. D. Garcia*, Vol. III, UCP Editora, Lisboa, p. 2399),

“[T]ratava-se, portanto, de um regime específico de naturalização, especialmente facilitado, uma vez que dispensava os interessados do preenchimento de dois dos requisitos geralmente exigidos, precisamente aqueles que, ao reportarem-se ao conhecimento da língua portuguesa e à residência em Portugal, eram suscetíveis de indiciar a existência de laços com a comunidade nacional”.

Para DIAS DA SILVA (*ob. cit.*, p. 252),

“[...]”

Esta alteração consistiu na adição de um novo número ao artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro. Este artigo 6.º consagra a possibilidade de obtenção da nacionalidade portuguesa por naturalização exigindo nas várias alíneas do seu n.º 1 um conjunto de requisitos: maioridade; residirem legalmente no território português há pelo menos seis anos; conhecerem suficientemente

a língua portuguesa e ausência de condenação, transitada em julgado, por crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos segundo a lei portuguesa.

Porém, nos termos do n.º 6 daquele artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, para os que forem havidos como descendentes de portugueses esses requisitos ficam reduzidos à maioria e à ausência de condenação, transitada em julgado, por crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos segundo a lei portuguesa. A Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, adita um n.º 7 ao artigo 6.º dedicado à naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses. De acordo com a norma introduzida por esta quinta alteração à Lei da Nacionalidade os descendentes de judeus sefarditas podem naturalizar-se com dispensa dos 6 anos de residência em Portugal e do conhecimento da língua portuguesa. Esta descendência terá de ser demonstrada através da prova da pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa. Sendo esta demonstração feita com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, nomeadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral.

[...]”.

Dito isto, impõe-se aqui enfatizar três aspetos.

Por um lado, a circunstância de neste regime especial serem dispensados os requisitos da residência legal (al. b)) e do conhecimento suficiente da língua portuguesa (al. c)) – ou seja, o legislador dispensou “os interessados do preenchimento de dois dos requisitos geralmente exigidos, precisamente aqueles que ao reportarem-se ao conhecimento da língua portuguesa e à residência em Portugal, eram susceptíveis de indiciar a existência de laços com a comunidade nacional” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS “A naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022”, *cit.*, p. 2399).

Por outro lado, a circunstância de a concessão da nacionalidade portuguesa neste caso particular prever que a ligação a Portugal assente em requisitos objetivos que comprovem uma ligação a Portugal, como sejam, os apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral. Vale isto por dizer que não se exigia, então, uma ligação atual a Portugal, mas tão somente uma ligação *histórica, linguística e familiar*. De facto, os requerentes de naturalização apenas tinham de comprovar “a ligação do requerente ao universo de pessoas que nos fins do século XV se viram forçados a abandonar, por força de decisão régia, o nosso país” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, “A naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 151.º, maio-junho de 2022, n.º 4034, p. 298).

A assinalar, por fim, o emprego da fórmula “designadamente”, indiciando a mesma que a lista dos “requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal” é meramente exemplificativa. Esta opção legislativa pode suscitar alguma perplexidade. É que, tendo em consideração que a matéria da aquisição, perda e reacquirição da cidadania portuguesa está sujeita a uma dupla reserva absoluta, das duas, uma: ou o legislador não teve em conta esta dupla reserva ou o legislador entendeu que os “requisitos objetivos comprovados da ligação a Portugal”, como os “apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral”, são mera concretização ou execução da fórmula legal “através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita

de origem portuguesa”, podendo o Governo, ao regulamentar a LdN, acrescentar outros requisitos deste tipo.

Nenhuma das leis posteriores alterou especificamente o n.º 7 do artigo 6.º, embora algumas delas tenham adicionado requisitos genéricos para efeitos de aquisição da cidadania por naturalização. Veja-se, a título meramente ilustrativo, a Lei Orgânica (LO) n.º 8/2015, que veio adicionar uma nova alínea *e*) ao n.º 1 do artigo 6.º, com o seguinte teor: “Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei”.

Apesar de também ela não ter introduzido diretamente alterações ao n.º 7 do artigo 6.º, a última versão da LdN, dada pela Lei Orgânica (LO) n.º 2/2020, veio, mediante a consagração de uma injunção dirigida ao legislador, impor uma determinada atuação deste último. Seguidamente reproduz-se o texto do n.º 2 do artigo 3.º (“Regulamentação”) da LO n.º 2/2020, onde está contida a dita injunção:

“2 - No prazo previsto no número anterior, o Governo procede à alteração **do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que regulamenta o disposto no n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, para garantir, no momento do pedido, o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal**” (negritos nossos).

Qualquer que seja o juízo crítico que possa merecer esta atuação do legislador orgânico (podia o legislador orgânico remeter para o legislador ordinário – concretamente, para um decreto-lei materialmente regulamentar – a regulação de aspetos do regime intrínseco da naturalização?), o que é importante assinalar, aqui e agora, na esteira de MOURA RAMOS, é que esta norma surge na sequência do fracasso das tentativas de alteração do n.º 7 do artigo 6.º, motivadas as mesmas, em grande parte, pela suspeita veiculada pelos meios de comunicação social de que a possibilidade de aceder à nacionalidade portuguesa por parte dos descendentes de judeus sefarditas portugueses estaria a ser indevidamente usada, o que, por sua vez, pelo menos em alguns casos, resultaria, a montante, de uma passagem de certificados bastante facilitada, e, a jusante, de uma aplicação mecânica da LdN, que se bastaria com a aceitação acrítica do certificado da comunidade judaica de Lisboa ou do Porto.

Em síntese, conclui o mesmo MOURA RAMOS que, “[N]a verdade, parece não poder fugir-se à conclusão de que, em 2020, ao redigir o artigo 3.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2020, o legislador, ainda que não alterando o regime a este propósito formalmente estabelecido na Lei da Nacionalidade, entendeu distanciar-se de algum modo, censurando-a, de uma das suas possíveis leituras, exigindo ademais a sua alteração (ou, ao menos, a sua clarificação em determinado sentido” (in “A Naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de Março”, *cit.*, pp. 2402-4).

8.2.3. O Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República, que procede à décima alteração à Lei n.º 37/81, e de onde se extrai à norma agora impugnada, teve na sua base os projetos de lei apresentados pelo Partido Social Democrata/PSD (Projeto de lei n.º 40/XV/1.^a), pelo Bloco de Esquerda/BE (Projeto de lei n.º 122/XV/1.^a), pelo Livre (Projetos de lei n.ºs 126/XV/1.^a e 127/XV/1.^a), pelo Iniciativa Liberal/IL (Projeto de lei n.º 132/XV/1.^a), pelo Partido Socialista/PS (Projeto de lei n.º 133/XV/1.^a), pelo Pessoas-Animais-Natureza/PAN (134/XV/1.^a). De todos eles, apenas o projeto do Livre propôs alterações ao regime de naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses.

Neste decreto para valer como lei (orgânica) da Assembleia da República, o legislador orgânico veio, pela primeira vez, introduzir alterações ao n.º 7 do artigo 6.º da LdN. É proposta a seguinte redação:

“O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 aos descendentes dos 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”.

Como decorre de forma evidente da leitura da alínea b) – correspondendo a alínea a) ao que já consta do n.º 7 do artigo 6.º presentemente em vigor –, o legislador orgânico passa a exigir, pelo menos de forma expressa, uma ligação efetiva e atual a Portugal. Trata-se, porém, de uma alteração legislativa que apenas valerá para o futuro (efeitos prospetivos), atento o disposto no artigo 6.º deste decreto, que se aplica aos processos pendentes.

Exatamente, o mencionado artigo 6.º consagra um regime transitório que vale para os “requerimentos apresentados entre 1 de setembro de 2022 [data que marca a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022 (RNP)] e a entrada em vigor da presente lei”. De acordo com este regime transitório, no que toca aos processos da naturalização pendentes, os requerentes da nacionalidade têm de demonstrar 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, *bem como*:

a) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; **ou**

b) Da realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal que atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal; **ou**

c) Da titularidade de autorização de residência há mais de um ano” (itálico e negrito nossos).

No que se refere especificamente a este regime transitório, constata-se três coisas.

Por um lado, pretende o legislador orgânico ‘legalizar’ dois dos requisitos (alternativos) que, como se verá adiante, constam já do artigo 24.º-A do RNP (“d) Certidão ou outro documento comprovativo: i) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal”).

Por outro lado, pretende acrescentar um outro requisito objetivo comprovativo de ligação a Portugal, também ele alternativo (“c) Da titularidade de autorização de residência há mais de um ano”).

Por último, e no que concerne aos casos de naturalização pendentes, a norma impugnanda delimita-os temporalmente pela seguinte forma: “em relação aos requerimentos apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor da presente lei”. Quer isto dizer que é aplicável a pedidos que foram formulados na vigência do regime jurídico atualmente em vigor, que resulta da conjugação do n.º 7 do artigo 6.º da LdN na versão atualmente em vigor (a LO n.º 2/2020) e do artigo 24.º-A do RNP, este último com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2022.

8.2.4. Resta dar nota de que, contrariamente ao que sucedeu em Espanha, em que o legislador espanhol, através da *Ley n.º 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidade española a los sefardies originarios de España*, estabeleceu um prazo de três anos, a contar da entrada em vigor da lei, para a formalização dos pedidos de naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas com origem em Espanha (prazo que terminou em outubro de 2019), o legislador português, até ao momento, não estabeleceu qualquer prazo nesse sentido. Tal como, contrariamente ao seu congénere espanhol, não fez qualquer tipo de exigência relativamente ao domínio da língua, da Constituição e da realidade social e cultural portuguesas.

8.3. Além da LdN, a matéria relativa à aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa também é objeto do já citado Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (RNP), inicialmente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro.

Este Regulamento foi editado pelo Governo com base na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da CRP, no uso, portanto, de poder legislativo em matéria concorrential (“em matérias não reservadas à Assembleia da República”).

Sem embargo da designação “Regulamento”, dúvidas não há que se trata de diploma de natureza legislativa, tendo sido aprovado sob a forma de decreto-lei e tendo sido invocada a competência legislativa do Governo.

8.3.1. À semelhança do que sucedeu com a LdN, também o RNP foi sujeito a várias alterações, mais concretamente, as operadas pelos Decretos-Lei n.ºs 43/2013, de 1 de abril, 30-A/2015, de 27 de fevereiro, 71/2017, de 21 de junho, 26/2022, de 18 de março, e, mais recentemente, 41/2023, de 2 de junho, este último com início de vigência reportado a 29 de outubro de 2023.

O RNP que primeiramente regulamentou o regime do n.º 7 do artigo 6.º da LdN foi o Decreto-Lei n.º 30-A/2015, que procedeu “à segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade

Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 43/2013, de 1 de abril, permitindo a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a descendentes de judeus sefarditas”. Através deste diploma foi aditado um artigo 24.º-A (“Naturalização de estrangeiros que sejam descendentes de judeus sefarditas portugueses”) com o seguinte teor:

“1 - O Governo pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas, quando satisfaçam os seguintes requisitos:

- a) Sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa;
- b) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, segundo a lei portuguesa.

2 - No requerimento a apresentar pelo interessado são indicadas e demonstradas as circunstâncias que determinam a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, designadamente, apelidos de família, idioma familiar, descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

3 - O requerimento é instruído com os seguintes documentos, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º:

- a) Certidão do registo de nascimento;
- b) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras;
- c) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar.

4 - O certificado referido na alínea c) do número anterior deve conter o nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e a residência do requerente, bem como a indicação da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova.

5 - Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos os seguintes meios de prova:

- a) Documento autenticado, emitido pela comunidade judaica a que o requerente pertença, que ateste o uso pelo mesmo de expressões em português em ritos judaicos ou, como língua falada por si no seio dessa comunidade, do ladino;
- b) Registos documentais autenticados, tais como registos de sinagogas e cemitérios judaicos, bem como títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

6 - Em caso de dúvida sobre a autenticidade do conteúdo dos documentos emitidos no estrangeiro, o membro do Governo responsável pela área da justiça pode solicitar, à comunidade judaica a que se refere a alínea c) do n.º 3, parecer sobre os meios de prova apresentados ao abrigo do disposto no número anterior”.

Convém destacar aqui alguns aspetos.

Em primeiro lugar, a aquisição de nacionalidade por naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses não opera *ope legis*, dependendo de um ato das autoridades estaduais (nesta primeira versão do RNP, um ato do “Governo”) e, à partida, na medida em que estejam preenchidos os requisitos de naturalização legalmente exigidos. Como há pouco se disse, citando MOURA RAMOS, “[N]o caso de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, o seu facto constitutivo é «uma decisão da autoridade pública – no nosso caso, o Governo – que mediante solicitação dos interessados, pode ou não conceder-lhes a nacionalidade portuguesa” (sobre isto, ver ponto 8.1.).

Em segundo lugar, os requerentes da nacionalidade devem indicar e demonstrar “as circunstâncias que determinam a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, designadamente, apelidos de família, idioma familiar, descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa” (n.º 2).

Em terceiro lugar, o processo de naturalização deve ser instruído com determinados documentos (“sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º”):

“a) Certidão do registo de nascimento;

b) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras;

c) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar” (n.º 3).

Sublinha MOURA RAMOS (“A naturalização dos descendentes”, *cit.*, p. 2400) que o “[R]eferido certificado parecia assim constituir uma peça fundamental na definição da pertinência dos interessados ao universo pessoal elegível para efeitos de naturalização, uma vez que, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, devia conter, para além de outros dados de identificação do interessado, «a indicação da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova”.

Em quarto lugar, e por último, na falta do “certificado de comunidade judaica” a que alude a “alínea c) do n.º 3”, e “para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição

de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa”, são admitidos meios alternativos de prova (cfr. alíneas *a*) e *b*) do n.º 5).

O Decreto-Lei n.º 71/2017, que procedeu à terceira alteração ao RNP, acrescentou uma alínea *c*) ao n.º 1 do artigo 24.º-A:

“Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei”.

O conteúdo desta nova alínea *c*) reproduz o da alínea *e*) do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, e foi introduzida pela Lei Orgânica (LO) n.º 8/2015.

Já o Decreto-Lei n.º 26/2022 introduziu as alterações seguidamente sinalizadas:

“1 - O membro do Governo responsável pela área da justiça pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas, quando satisfaçam os seguintes requisitos:

a) (...)

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

c) (...)

d) Demonstrem uma 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.

2 - (Revogado.)

3 - (...)

a) (...)

b) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, exceto nos casos previstos no n.º 8 do artigo 37.º, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência após ter completado a idade de imputabilidade penal;

c) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar;

d) Certidão ou outro documento comprovativo:

i) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou

ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal.

4 - O certificado referido na alínea c) do número anterior, de modelo a aprovar por despacho do membro do Governo responsável pela área da justiça, deve conter:

- a) O nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e o país da residência do requerente;
- b) A indicação expressa da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, com a indicação dos meios de prova apresentados para o efeito e identificação dos elementos considerados relevantes para atestar a tradição de pertença a essa comunidade;
- c) A linhagem familiar do requerente procedente do progenitor comum sefardita de origem portuguesa.

5 - Para efeitos de emissão do certificado referido na alínea c) do n.º 3 ou, na sua falta, para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, da linhagem familiar do requerente procedente do progenitor comum sefardita de origem portuguesa e da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos como meios de prova, nomeadamente, os seguintes documentos:

- a) Documento autenticado, emitido por comunidade judaica com tradição a que o interessado pertença, que ateste, de modo fundamentado, o uso pelo mesmo de expressões em português em ritos judaicos ou, como língua falada por si no seio dessa comunidade, do ladino;
- b) Registos documentais autenticados, tais como registos de sinagogas e cemitérios judaicos, bem como títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos, estudos genealógicos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

6 - Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, existindo dúvidas sobre a veracidade do conteúdo dos documentos emitidos, o membro do Governo responsável pela área da justiça pode solicitar a uma das comunidades judaicas a que se refere a alínea c) do n.º 3 parecer sobre os meios de prova apresentados ao abrigo do disposto no número anterior.

7 - A comunidade judaica assume, durante um período de 20 anos, a qualidade de fiel depositária dos documentos destinados à emissão do certificado previsto na alínea c) do n.º 3, sendo estes digitalizados, juntamente com o certificado emitido, e remetidos por via eletrónica à Conservatória dos Registos Centrais aquando da apresentação do pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa.

8 - Os documentos a que se refere o número anterior, que possam danificar-se com o processo de digitalização, podem não ser digitalizados, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

9 - A Conservatória dos Registos Centrais pode determinar à comunidade judaica o envio dos documentos referidos no n.º 6 para sua guarda e conservação.

10 - O conservador de registos ou o oficial de registos pode, sempre que necessário, solicitar a exibição dos originais dos documentos referidos nos n.ºs 6 e 7".

No que concerne a esta específica intervenção legislativa no RNP, impõem-se algumas observações.

Antes de mais, verifica-se uma reformulação de conteúdos com as consequências que daí derivam.

Assim, na versão do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, no n.º 1 do artigo 24.º-A estavam previstos dois requisitos de naturalização: “a) Sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa; b) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, segundo a lei portuguesa”.

De acordo com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 71/2017, os requisitos de naturalização passaram a três, com o aditamento de uma alínea *c*) ao n.º 1: “Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei”.

Atentando na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, os requisitos de naturalização passaram a ser quatro, tendo sido adicionada uma alínea *d*) ao n.º 1: “d) Demonstrem uma 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”.

Na realidade, esta alínea *d*) reproduz, no essencial, o antigo n.º 2 do artigo 24.º-A, que foi revogado, e que tinha a seguinte redação:

“2 - No requerimento a apresentar pelo interessado são indicadas e demonstradas as circunstâncias que determinam a *tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, designadamente, apelidos de família, idioma familiar, descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa*” (itálico nosso).

Seja como for, trata-se de exigência alçada de forma expressa a requisito de naturalização nos termos do n.º 1, requisito de naturalização este que, por sua vez, remete para determinados requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal.

Acresce a isto que, no que toca agora aos documentos que devem instruir o requerimento de naturalização, foi acrescentada ao n.º 3 do artigo 24.º uma alínea *d*), com o seguinte teor: “d) Certidão ou outro documento comprovativo: i) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; **ou** ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal” (negrito nosso).

Quanto a esta alteração legislativa, diga-se, antes de tudo, que se trata de uma solução alternativa: o requerente da naturalização apresenta os documentos ou certidões enunciadas em *i*) ou as referidas em *ii*).

Se este aspeto não levanta dúvidas, nem por isso este aditamento ao n.º 3 do artigo 24.º-A deixa de suscitar algumas interrogações. Vejamos.

Em primeiro lugar, confrontando o teor dos requisitos de naturalização do n.º 1 do artigo 24.º-A com os documentos e certidões referidos em *i*) e *ii*) do n.º 3 do mesmo artigo 24.º-A,

facilmente se constata que estes últimos não correspondem, ou não correspondem integralmente, a nenhum dos requisitos de naturalização contidos naquele n.º 1. Conforme visto *supra*, o requisito da alínea *d*), que correspondia ao n.º 2 na redação originária, aponta exclusivamente para a exigência de uma ligação *histórica, familiar e linguística* a Portugal, ao passo que estes documentos e certidões destinam-se a comprovar uma ligação *efetiva e atual* ao nosso país.

Em segundo lugar, e atendo-nos à letra da lei (3 - O requerimento é instruído com os seguintes documentos, *sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º* – itálico nosso), a apresentação dos ditos documentos e certidões, ainda que em alternativa, não foi ressalvada – com o que se poderia pensar que se trata de uma apresentação obrigatória.

Não é esta, todavia, a única leitura possível da norma em causa.

É verdade que a LO n.º 2/2020 consagra uma injunção – contida no n.º 2 do seu artigo 3.º – que poderia ser lida como sendo uma ‘autorização’ do legislador orgânico para a ampliação, via RNP, dos requisitos de naturalização. Reproduz-se, novamente, o texto daquela disposição:

“2 - No prazo previsto no número anterior, o Governo procede à alteração **do artigo 24.º-A** do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, **que regulamenta o disposto no n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81**, de 3 de outubro, **para garantir, no momento do pedido, o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal**” (negritos nossos).

Sucedem que, se, de facto, e como visto *supra*, houve a intenção do legislador orgânico de introduzir alterações ao regime especial de concessão da nacionalidade aos descendentes dos judeus sefarditas, a sua atuação quedou-se por uma exigência mais modesta (mas nem por isso menos importante), qual seja, a de garantir que a concessão da nacionalidade não opera de forma automática e acrítica, desde logo para obviar a situações menos claras. E é isso que está expressamente refletido no texto do n.º 2 do artigo 3.º. Com efeito, bem lido e interpretado este n.º 2, o que esta disposição impõe é o “cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal” no “momento do pedido”. Ora, isso não é o mesmo que exigir a comprovação de uma “ligação efetiva e duradoura a Portugal”. Neste sentido, secundando-nos nas palavras de MOURA RAMOS, pode concluir-se que “o legislador do decreto-lei parece ter ido além deste mandato [a injunção do legislador orgânico], pelo menos ao caracterizar a pretendida ligação a Portugal como uma «ligação efectiva e duradoura». Na verdade, este desenvolvimento não se afigura compatível com a exclusividade *ratione materiae* que parece caracterizar as leis orgânicas” (cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, “A naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022”, *cit.*, p. 301).

Em suma, os requisitos alternativos contidos em *i*) e *ii*) afiguram-se concretizações idóneas para comprovar uma ligação efetiva e atual (ou duradoura) ao nosso país, simplesmente este tipo de ligação não se confunde com a ligação histórica, familiar e linguística, a única que está prevista no artigo 6.º, n.º 7, da LdN, sendo certo que a injunção do n.º 2 do artigo 3.º não dá abertura para a adoção de um novo requisito de naturalização no âmbito do regime especial aplicado aos descendentes dos judeus sefarditas portugueses. Deste modo, aqueles requisitos não devem necessariamente ser tidos como de preenchimento obrigatório, servindo apenas como modo de

atestar uma ligação efetiva ao país que concede a nacionalidade, o que, sabendo-se que a concessão da nacionalidade nestes casos não opera *ope legis*, sempre poderá influenciar a decisão de quem é legalmente competente para a conceder.

Por último, foi editado o Decreto-Lei n.º 41/2023, decreto-lei este que não teve impacto na matéria da naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses, pelo que nos abtemos de quaisquer considerações.

8.3.2. Como acabado de ver, as últimas alterações ao RNP foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, decreto-lei este que não teve impacto na matéria da naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses. Significa isto que, neste específico domínio, vale a redação introduzida no artigo 24.º-A pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março. Mostra-se por isso oportuno alertar para o seguinte.

O artigo 24.º-A não foi até ao momento revogado nem declarado inconstitucional. Vale isto por dizer que, presentemente, o regime jurídico da naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses resulta da conjugação do n.º 7 do artigo 6.º da LdN na versão atualmente em vigor (a LO n.º 2/2020) e do artigo 24.º-A do RNP, este último com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, que entrou em vigor em *1 de setembro de 2022* (itálico nosso). Isto mesmo decorre da leitura do n.º 2 do artigo 9.º (“Entrada em vigor”) do RNP: “O disposto no artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, na redação dada pelo presente decreto-lei, entra em vigor no primeiro dia do sexto mês seguinte ao da sua publicação, exceto quanto à emissão do despacho a que se refere o n.º 4 do mesmo artigo”.

9. Expendidas estas breves notas de enquadramento da questão de constitucionalidade a apreciar nos presentes autos, urge agora apreciar o pedido de fiscalização formulado pelo Presidente da República que, como dito, se centra, no essencial, na ideia de que o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República é inconstitucional na medida em que materializa uma aplicação retroativa (retroatividade autêntica ou inautêntica) de uma norma restritiva de um direito, liberdade e garantia, *in casu*, segundo o Requerente, o direito à vida do artigo 24.º da CRP.

9.1. Importa assim, e antes de tudo, averiguar se, realmente, se pode defender haver aqui uma restrição do direito à vida de estrangeiros não residentes no território nacional, mais concretamente, daqueles que apresentaram, após 1 de setembro de 2022, requerimentos com vista à aquisição de nacionalidade por naturalização ao abrigo do n.º 7 do artigo 6.º da LdN.

Prescindindo, neste âmbito, da questão de saber se os estrangeiros e apátridas *não residentes* em Portugal podem mobilizar a seu favor o princípio da equiparação do n.º 1 do artigo 15.º da CRP, passemos diretamente à questão de saber se o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República opera alguma restrição ao direito à vida.

Ora, não obstante estarmos cientes dos perigos que correm alguns dos requerentes de nacionalidade portuguesa na qualidade de descendentes de judeus sefarditas portugueses, designadamente o perigo de morte que paira sobre aqueles que se encontram reféns na sequência do ataque de 7 de outubro de 2023, não se pode aceitar a ideia de que o artigo 6.º do Decreto n.º

134/XV, que dispõe em exclusivo sobre o processo de naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses, restrinja diretamente o direito à vida consagrado no artigo 24.º da CRP. A restrição do direito à vida que se materializaria na morte de um refém não está certamente prevista em lei, muito menos em lei portuguesa, e sempre resultará de uma ocorrência fáctica às mãos de organizações estrangeiras.

Reportando-nos ao pedido do Presidente da República, a conexão entre a concessão da cidadania portuguesa e o direito à vida está associada a situações de facto indiretas e hipotéticas ou, talvez melhor, contingentes e eventuais.

Mesmo tomando em consideração a dimensão objetiva do direito à vida e um dever do Estado de o proteger, nomeadamente em nome do princípio da dignidade da pessoa humana – princípio constitucional que afirma a primazia da pessoa humana e que, resumidamente, visa, por um lado, assegurar a todos o livre desenvolvimento da personalidade, e, por outro, proibir tratamentos discriminatórios e tratamentos que rebaixem a pessoa humana à condição de coisa –, a resposta não seria outra.

Antes de mais, a dignidade da pessoa humana, no plano jurídico, ganha particular relevo no âmbito da relação pessoa-Estado – a pessoa não como ente abstrato, mas na sua concreta existência, no contexto da comunidade nacional em que se insere –, sendo que a tutela da dignidade da pessoa humana passa em grande parte pelo reconhecimento e conseqüente concretização de direitos fundamentais (sejam eles direitos, liberdades e garantias, sejam eles direitos económicos, sociais e culturais) com vista a garantir uma existência digna para todos. De certo modo, pode afirmar-se que a dignidade da pessoa humana é tutelada através da garantia de alguns direitos fundamentais conaturais a tal valor (como, por exemplo, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade). Como decorrência disto, facilmente se compreende que, se a tutela da dignidade da pessoa humana impõe particulares responsabilidades e deveres para os Estados, tais responsabilidades e deveres valem, sobretudo, na relação que os Estados estabelecem com os seus nacionais. Ainda assim, importa realçar que, conforme assinalado na referida sentença do TAF do Porto, o requerente da naturalização que deduziu a intimação junto desse tribunal beneficiou de uma atuação pronta e célere por parte dos serviços administrativos competentes, assim como, também, do próprio TAF do Porto.

Acresce a isto que o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV pretende regular, de forma genérica, a situação daqueles que apresentaram pedidos de naturalização a partir de 1 de setembro de 2022 até ao momento. Não era tarefa do legislador disciplinar casos particulares – a situação de alguns desses requerentes de nacionalidade por naturalização (sempre seria uma lei-medida), cujo único vínculo com o Estado português, até ao momento e até que lhes seja concedida a nacionalidade portuguesa, consiste em terem apresentado um requerimento junto das autoridades portuguesas competentes –, procurando dar satisfação a pretensões subjetivas individuais de proteção do Estado. Em poucas palavras, esta não é a via adequada para dar resposta a uma situação humanamente sensível, é certo, mas, não esqueçamos também, individual, eventual e contingente. Ademais, a relação causa-efeito entre ter dupla nacionalidade e alcançar a liberdade não é assim tão linear, não sendo de fácil demonstração.

Aqui chegados, há que concluir que a aquisição da nacionalidade é uma opção legal, não se podendo considerar que materialize uma forma de exercício de qualquer direito, liberdade e

garantia, em especial, do direito à vida do artigo 24.º da CRP. No caso específico da aquisição da nacionalidade por naturalização nos termos do n.º 7 do artigo 6.º da LdN, nem sequer se pode falar da existência de um direito legal. Deste modo, perde qualquer utilidade a discussão acerca da eventual natureza de direito (só) materialmente constitucional – pois nem sequer há um direito legal –, e, de igual modo, a questão da aplicação do artigo 17.º da CRP, com as consequências práticas que daí adviriam.

10. Deixando de lado a questão do direito afetado pelo artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV, cumpre agora realçar que a questão de constitucionalidade que se pretende ver apreciada prende-se, no fundo, com uma questão de sucessão de leis no tempo, afirmando o Requerente que àquele preceito foi atribuída “eficácia retroativa ou, ao menos, retrospectiva”. Segundo o mesmo Requerente, a imediata aplicabilidade do artigo 6.º aos processos pendentes será “violador[a] do princípio da proteção da confiança, ínsito ao princípio do Estado de Direito, tal como consagrado no artigo 2.º da Constituição, tal como, pelos efeitos retroativos, violador da proibição de retroatividade de norma restritiva de direitos, liberdades e garantias, constante do n.º 3 do artigo 18.º da Constituição” ou até “atentatória do princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1.º da Constituição, bem como até, objetivamente, do direito à vida, consagrado no artigo 24.º da Constituição”. Por assim ser, importa dedicar algumas breves palavras ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança e sobre a distinção entre retroatividade e retrospectividade.

10.1. O princípio geral da segurança jurídica é um dos “subprincípios concretizadores” do princípio do Estado de direito proclamado no artigo 2.º da CRP.

O princípio da segurança jurídica e o da proteção da confiança “andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a **segurança jurídica** está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a **protecção da confiança** se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos” (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *ob. cit.*, p. 257).

Além da consagração genérica deste princípio no artigo 2.º, a nossa Constituição prevê hoje em dia três situações de proibição da retroatividade associadas, cada uma delas, a um determinado tipo de leis: leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3), leis penais menos favoráveis (artigo 29.º, n.º 4) e leis fiscais (artigo 103.º, n.º 3).

O Tribunal Constitucional conta com uma já vasta jurisprudência sobre o princípio geral da segurança jurídica, designadamente na sua vertente específica de protecção da confiança.

A título meramente ilustrativo, no Acórdão n.º 568/2016 foi dito o seguinte a propósito do princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança:

“Decerto que o Estado de direito é, também, um Estado de segurança jurídica (cfr. os Acórdãos n.ºs 108/2012, 575/2014 e 241/2015). E, como este Tribunal tem afirmado, à garantia de segurança jurídica inerente ao Estado de direito corresponde, numa vertente subjetiva, a ideia de proteção da confiança dos particulares relativamente à continuidade da ordem jurídica. Com efeito, a proteção da confiança é uma norma com *natureza principiológica* que deflui de um dos elementos materiais justificadores e imanentes do Estado de direito: a segurança jurídica dedutível do artigo 2.º da Constituição (cfr. o Acórdão n.º 862/2013). Enquanto associado e mediatizado pela segurança jurídica, o princípio da proteção da confiança prende-se com a dimensão subjetiva da segurança – o da proteção da confiança dos particulares na estabilidade, continuidade, permanência e regularidade das situações e relações jurídicas vigentes. Mas o mesmo Estado de direito também é democrático e pluralista, uma vez que a ordem jurídico-constitucional se funda, desde logo, nos procedimentos próprios de uma democracia plural. Daí o reconhecimento do *poder de autorrevisibilidade das leis*, que, não sendo ilimitado, postula que os limites sejam traçados a partir da concordância entre o princípio do pluralismo democrático e outros princípios constitucionais, como, por exemplo, os da segurança, da igualdade e da proporcionalidade.

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

“[A] segurança exige que os cidadãos saibam com o que podem contar, sobretudo nas suas relações com os poderes públicos. Saber com o que se pode contar em relação aos atos da função legislativa do Estado é coisa incerta ou vaga, precisamente porque o que é conatural a essa função é a possibilidade, que detém o legislador, de rever ou alterar, de acordo com as diferentes exigências históricas, opções outrora tomadas. Contudo, a possibilidade de alteração dessas opções, se é irrestrita (uma vez cumpridas as demais normas constitucionais que sejam aplicáveis) quando as novas soluções legislativas são pensadas para valer apenas para o futuro, não pode deixar de ter limites sempre que o legislador decide que os efeitos das suas escolhas hão de ter, por alguma forma, certa repercussão sobre o passado. [...]

É, com efeito, 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). A razão pela qual a Constituição exclui a possibilidade de existência de leis retroativas nesses casos reside

precisamente na intensidade da condição de insegurança pessoal que do contrário resultaria no quadro de um Estado de direito democrático como é aquele que o artigo 2.º institui.

Dito isto, resta concluir que o facto de não haver uma proibição constitucional explícita de, noutros casos, se recorrer às formas graduais e muito variáveis de «retroatividade própria» ou «imprópria» não significa que o recurso a qualquer uma destas formas esteja sempre e em qualquer circunstância à disposição do legislador ordinário. 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» (v. o Acórdão n.º 575/2014).

No Acórdão n.º 287/90, o Tribunal estabeleceu já os limites do princípio da proteção da confiança na ponderação da eventual inconstitucionalidade de normas *dotadas* de «retroatividade inautêntica, retrospectiva». De acordo com essa jurisprudência sobre o princípio da segurança jurídica na vertente material da confiança, para que esta última seja tutelada é necessário que se reúnam dois pressupostos essenciais:

a) A afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda

b) Quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes (devendo recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade).

Atente-se, ainda, no que foi dito no Acórdão n.º 355/2013:

“[...]”

As normas em crise – os artigos 11.º, n.ºs 4 e 6 e 15.º, n.º 5 – são, pois, normas *retrospectivas*, isto é, normas que afetam situações constituídas no passado e que continuam em formação na vigência da lei nova. Isto é assim porque a candidatura ao ensino superior é um processo de *formação contínua*, pelo que as normas visadas vêm, no fundo, afetar ou condicionar um processo *ainda não concluído*, cujas bases ou pressupostos se iniciaram *em momento anterior* à respetiva entrada em vigor (v., entre outros, o Acórdão n.º 399/2010, disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

Ora, fora dos casos de *retroatividade proibida expressamente previstos na Constituição*, o juízo-ponderação de que o Tribunal Constitucional vem lançando mão para apreciar as restantes situações potencialmente lesivas do princípio da segurança jurídica assenta no pressuposto de que o princípio do Estado de Direito contido no artigo 2.º da CRP implica “*um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas*”. Neste sentido, “*a norma que, por sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança (...), terá de ser entendida como não consentida pela lei básica*” (cfr. Acórdão n.º 556/03, disponível em www.tribunalconstitucional.pt). Tudo está em saber, portanto, em que circunstâncias a afetação da confiança dos cidadãos deve ser considerada “*inadmissível, arbitrária e demasiado onerosa*”, sendo sobejamente conhecidos os critérios que a jurisprudência

constitucional estabilizou a este propósito (cfr., por exemplo, os Acórdãos n.ºs 287/90, 303/90 e 399/10, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt).

Assim, 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*).

Por outras palavras, 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, disponível em www.tribunalconstitucional.pt). Mesmo quando as alterações legislativas evidenciem aquela *prevalência*, é ainda necessário apurar se a afetação da confiança assim implicada não é desrazoável ou excessiva, ou seja, "se o fim do legislador podia ser alcançado por via menos agressiva da confiança e dos interesses dos particulares – por exemplo, através da previsão de disposições transitórias ou indemnizatórias" (JORGE REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2011, p. 269).

[...]"

Quanto especificamente à distinção entre retroatividade autêntica e retroatividade inautêntica ou retrospectividade, veja-se o Acórdão do TC n.º 285/2011, onde se escreveu o que de imediato se passa a transcrever:

"[...]"

7. No entendimento do tribunal *a quo*, o artigo 3.º da Lei n.º 14/2009 seria inconstitucional por violação do princípio da segurança jurídica, já que se trataria de uma norma retroativa violadora das expectativas dos cidadãos.

Mas há que começar por questionar a qualificação do artigo 3.º como autêntica norma retroativa. Importa distinguir os casos de retroatividade autêntica dos casos em que a norma apenas pretende vigorar para o futuro, mas que acaba por tocar em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidas no passado, mas ainda existentes. Ora, ainda que a ação de investigação da paternidade se encontrasse instaurada e pendente à data de entrada em vigor da Lei n.º 14/2009, certo é que o hipotético direito do investigador a conhecer a identidade do seu progenitor ainda não se encontrava consolidado, pois apenas no momento do trânsito em julgado da sentença que determinasse a correção do registo de paternidade é que tal situação jurídica se consolidaria.

Nesse sentido, precisamente a propósito do princípio da confiança, este Tribunal já afirmou, através do Acórdão n.º 287/90 (Diário da República, Iª Série, de 20 de fevereiro de 1991):

«Nesta matéria, a jurisprudência constante deste Tribunal tem-se pronunciado no sentido de que 'apenas uma retroatividade intolerável, que afete de forma inadmissível e arbitrária os direitos e expectativas legitimamente fundados dos cidadãos, viola o princípio da proteção da confiança, insito na ideia de Estado de direito democrático (cfr. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 11/83, de 12 de Outubro de 1982, Acórdãos do Tribunal Constitucional, 1º vol., pp. 11 e segs.; no mesmo sentido se havia já pronunciado a Comissão Constitucional, no Acórdão n.º 463, de 13 de Janeiro de 1983, publicado no Apêndice ao Diário da República de 23 de Agosto de 1983, p. 133 e no Boletim do Ministério da Justiça, n. 314, p. 141, e se continuou a pronunciar o Tribunal Constitucional, designadamente através dos Acórdãos n.ºs. 17/84 e 86/84, publicados nos 2º e 4º vols. dos Acórdãos do Tribunal Constitucional, a pp. 375 e segs. e 81 e segs., respetivamente)».

(...)

Não há, com efeito, um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou à manutenção do regime legal em relações jurídicas duradouras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados. Ao legislador não está vedado alterar o regime de casamento, de arrendamento, do funcionalismo público ou das pensões, por exemplo, ou a lei por que se regem processos pendentes.»

Assim sendo, a aplicação de determinadas normas a situações jurídicas pré-existentes – como é o caso das leis que se aplicam a processos pendentes – não pode ser integrada nos fenómenos de «retroatividade autêntica», mas apenas na categoria de «mera retrospectividade» ou de «retroatividade inautêntica». Só se o artigo 3º da Lei n.º 14/2009 determinasse a aplicação do prazo de dez anos a processos judiciais já findos e transitados em julgado é que se poderia falar de «retroatividade autêntica», sem qualquer margem para dúvidas. No que toca a esta forma de aplicação da lei no tempo, tem-se afirmado que a proteção do princípio da confiança reveste, nestes casos, uma menor intensidade (assim, J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 1998, p. 255). No mesmo sentido, refere Jorge Reis Novais que «a não consolidação plena das situações a que a nova lei se pretende aplicar gera uma diminuição do peso dos interesses relativos à segurança jurídica e à proteção da confiança dos cidadãos» (*As Restrições aos Direitos Fundamentais...*, p. 819).

E, de facto, mesmo no que toca à retroatividade autêntica, é de entender que está vedado que uma nova norma possa ter implicações quanto ao conteúdo de anteriores relações/ situações criadas pela lei antiga mesmo quando a estatuição vier dispor num verdadeiro sentido retroativo; tudo depende, em concreto, da ponderação dos vários interesses em conflito. Veja-se, nesse sentido, o Acórdão n.º 156/95 ("Acórdãos do Tribunal Constitucional", 30º vol., págs. 753 e segs.):

«Tem este Tribunal, aliás na esteira de uma jurisprudência já perfilhada pela Comissão Constitucional (...), defendido que o princípio do Estado de direito democrático (proclamado no preâmbulo da Constituição e, após a Revisão Constitucional de 1982, consagrado no seu artigo 2º) postula "uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas", razão pela qual "a norma que, por sua

natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva àqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica» (palavras do Acórdão nº 303/90, publicado na 1ª Série do Diário da República de 26 de Dezembro de 1990) (...).

Todavia, isso não leva a que seja vedada por tal princípio a estatuição jurídica que tenha implicações quanto ao conteúdo de anteriores relações ou situações criadas pela lei antiga, ou quando tal estatuição venha dispor com um verdadeiro sentido retroactivo. Seguir entendimento contrário representaria, ao fim e ao resto, coartar a "liberdade constitutiva e a auto revisibilidade" do legislador, características que são "típicas", "ainda que limitadas", da função legislativa (cfr. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição da República Portuguesa*, 309).

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.

Um tal equilíbrio, como o Tribunal tem assinalado, será alcançado nos casos em que, ocorrendo mudança de regulação pela lei nova, esta vai implicar, nas relações e situações jurídicas já anteriormente constituídas, uma alteração inadmissível, intolerável, arbitrária, demasiado onerosa e inconsistente, alteração com a qual os cidadãos e a comunidade não poderiam contar, expectantes que estavam, razoável e fundadamente, na manutenção do ordenamento jurídico que regia a constituição daquelas relações e situações. Nesses casos, impor-se-á que atue o subprincípio da proteção da confiança e segurança jurídica que está implicado pelo princípio do Estado de direito democrático, por forma a que a nova lei não vá, de forma acentuadamente arbitrária ou intolerável, desrespeitar os mínimos de certeza e segurança que todos têm de respeitar.

Como reverso desta proposição, resulta que, sempre que as expectativas não sejam materialmente fundadas, se mostrem de tal modo enfraquecidas "que a sua cedência, quanto a outros valores, não signifique sacrifício inoportável» (cfr. Acórdão nº 365/91 no Diário da República, 2ª Série, de 27 de agosto de 1991), ou se não perspetivem como consistentes, não se justifica a referida proteção em nome do primado do Estado de direito democrático».

A admissibilidade de normas retroativas resulta, portanto, de um balanceamento entre vários fatores: a solidez e justificação das expectativas jurídicas dos particulares e a liberdade conformadora do legislador. A norma inovadora, mesmo que retroativa, só será ilegítima se se concluir que não é ditada pela necessidade de proteger interesses prevaletentes. E a verdade é que "nesta avaliação devem ser devidamente tidos em conta dados como o merecimento e dignidade objetiva de proteção da confiança que o particular depositava no sentido de inalterabilidade de um quadro legislativo que o favorecia, o peso relativo dos interesses dos particulares e a intensidade da sua afetação e, não menos importante, a própria margem de livre

conformação que deve ser deixada ao legislador democrático em Estado de Direito» (Jorge Reis Novais, *Os Princípios Constitucionais ...*, p. 264).

No mesmo sentido, o Acórdão n.º 307/90 (Diário da República, IIª Série, 1991, n.º 52) afirma:

«para se demonstrar a afetação do princípio da confiança não basta provar que a nova norma afetou (só afetou) um dado direito ou expectativa; necessário é a concorrência das demais circunstâncias atrás indicadas (a dignidade das expectativas criadas, o não peso suficiente dos interesses sociais e de bem comum desejados prosseguir pela nova lei de sorte a não derrogar aquelas expectativas, e a não intolerabilidade, arbitrariedade ou opressividade da afetação).

[...]”.

Em síntese, embora as construções jurídicas que se encontram na doutrina e na jurisprudência não sejam totalmente coincidentes, podemos distinguir dois grandes tipos de retroatividade: a autêntica ou forte e a inautêntica, imprópria, fraca ou parcial, também conhecida como retrospectividade. No primeiro caso, a lei nova pretende produzir os seus efeitos sobre factos ocorridos no passado (factos pretéritos) – ou, mais especificamente, antes da sua entrada em vigor –, factos esses que produziram todos os seus efeitos igualmente no passado. No segundo caso é possível vislumbrar dois tipos de situações. A primeira delas verificar-se-á quando a lei nova se pretende aplicar a factos que nasceram no passado, mas que ainda estão em formação no momento em que a nova lei entra em vigor. A segunda reporta-se a situações em que o facto ocorreu integralmente no passado, mas os respetivos efeitos ainda não se esgotaram no momento em que a nova lei entra em vigor.

10.2. Atente-se, agora, novamente, no artigo 6.º, que, com a epígrafe “Pedidos pendentes”, dispõe que,

“Sem prejuízo do regime vigente até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, em relação aos requerimentos apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor da presente lei, o Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da 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, *bem como*:

a) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou

b) Da realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal que atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal; ou

c) Da titularidade de autorização de residência há mais de um ano”.

Da leitura deste preceito decorre que, em termos de técnica legislativa, o legislador orgânico optou por consagrar uma disposição transitória. Recorrendo aos ensinamentos de BAPTISTA MACHADO, “[D]izem-se de direito transitório formal aquelas disposições que se limitam a determinar qual das leis, a LA ou a LN, é aplicável a determinadas situações. São de direito transitório material aquelas que estabelecem uma regulamentação própria, não coincidente nem com a LA nem com a LN, para certas situações que se encontram na fronteira entre as duas leis” – *Vd. J. BAPTISTA MACHADO, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1990, p. 230.

In casu, está-se perante uma disposição transitória em sentido material, sendo certo que, em termos de conteúdo, poderá questionar-se se a regulamentação contida no artigo 6.º é verdadeiramente inovadora. Efetivamente, os “requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal” previstos nas alíneas *a)* e *b)* já constam do n.º 3 artigo 24.º-A do RNP atualmente em vigor – correspondendo aos pontos *i)* e *ii)* –, pretendendo agora o legislador, porventura para responder às suspeitas acerca da constitucionalidade orgânica de algumas soluções normativas contidas no RNP, incorporá-las na LdN, ‘legalizando’ estes requisitos. Essa dúvida já não se colocará em relação à alínea *c)*, cujo conteúdo não corresponde a nenhuma norma existente no ordenamento jurídico.

Está, assim, em causa uma norma transitória que manda aplicar a pedidos deduzidos num determinado período temporal a disciplina nela contida. Através desta disposição transitória o legislador orgânico fez as seguintes opções:

i) salvaguarda-se o regime vigente até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março (dado que, nos termos do artigo 9.º desse diploma legal, “O disposto no artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, na redação dada pelo presente decreto-lei, entra em vigor no primeiro dia do sexto mês seguinte ao da sua publicação, exceto quanto à emissão do despacho a que se refere o n.º 4 do mesmo artigo”);

ii) aplica-se o regime transitório do artigo 6.º aos “requisitos apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor da presente”;

iii) transforma-se a anterior possibilidade de apresentação de determinados documentos e certidões para efeitos de instrução do processo de naturalização em “requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal”.

Dito isto, há que proceder à qualificação jurídica da aplicação para o passado do regime transitório aos casos pendentes – retroatividade autêntica ou inautêntica?

Para o efeito, importa aqui considerar três períodos temporais: até 1 de setembro de 2022; entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor como lei do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República; e após a entrada em vigor, para valer como lei, do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República. Ao primeiro período temporal, aplica-se o regime jurídico que resulta da conjugação da LdN e do RNP por então vigentes. Ao segundo período temporal aplica-se o regime transitório do artigo 6.º. Ao terceiro período temporal será aplicado o regime que consta da nova redação do n.º 7 do artigo 6.º proposta pelo Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República (com toda a certeza, conjugado com o RNP).

Importa igualmente reter que, não obstante com a LO n.º 2/2020 se ter passado a exigir que os requisitos de naturalização estejam cumpridos no momento da proposição do requerimento dos candidatos à nacionalidade portuguesa, o ato de concessão propriamente dito continuará, no caso das situações previstas nos n.ºs 6 e 7 do artigo 6.º da LdN, a inscrever-se na discricionariedade do membro do Governo com competência para o efeito (“O Governo *pode* conceder”). Embora não seja muito fácil apreender se, de facto, restará alguma liberdade de atuação para o Governo, fundamental é ter-se presente que é o ato de concessão da nacionalidade que deve ser considerado o ato constitutivo.

Vale ainda a pena reiterar que dois dos requisitos agora alçados à categoria de “requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal” já eram conhecidos dos requerentes da nacionalidade, aos quais, desde 1 de setembro de 2022, e por via do RNP (na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 26/2022), se conferia a possibilidade de apresentação, em alternativa, de um de dois tipos de documentos ou certidões idóneos a comprovar que possuem algum vínculo efetivo a Portugal – além do vínculo histórico, familiar e linguístico.

Conforme igualmente visto, o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República adicionou um novo requisito objetivo de comprovada ligação a Portugal. Uma vez mais, cumpre sublinhar que esses requisitos são alternativos e não cumulativos. Mas, o mais importante a realçar é que a solução proposta por aquela disposição se mostra mais favorável por comparação com o regime jurídico presentemente em vigor, que resulta da conjugação do n.º 7 do artigo 6.º da LDN na versão atualmente em vigor (a LO n.º 2/2020) e do artigo 24.º-A do RNP, este último com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2022. É que, bem vistas as coisas, à luz da norma sob juízo (e na medida em que ela entre em vigor), o requerente da nacionalidade tem ao seu dispor mais uma possibilidade de comprovar a sua ligação a Portugal.

Sendo assim, e em termos de conteúdo, não vale alegar que o artigo 6.º seja integralmente inovador. Não se pode negar, porém, que onde antes poderíamos ter, pelo menos de acordo com uma das interpretações possíveis da lei, uma mera possibilidade ou faculdade dos requerentes da nacionalidade, agora temos uma obrigação, neste preciso sentido se mostrando o regime transitório menos favorável.

Mas, tendo em consideração que o simples facto de uma nova solução legislativa ser mais desfavorável do que a anterior não é de per si suficiente para tingir de inconstitucionalidade uma determinada norma, importa, finalmente, averiguar se o regime transitório do artigo 6.º deve ser considerado inconstitucional.

Para o efeito, lembremos que a possibilidade de naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas nem sequer pode ser considerada um direito de natureza legal. Isto tem como implicação que a tutela dessa possibilidade contra alterações legislativas retroativas ou retrospectivas é menos robusta do que se dele beneficiasse. Em especial se consideramos, como julgamos ser de considerar, que estamos perante uma situação de retrospectividade. Isto mesmo resulta da leitura do Acórdão n.º 862/2013:

“O princípio da proteção da confiança pode pois ser mobilizado nas situações da chamada retrospectividade, ainda que o valor jurídico da confiança possa ter aí um menor peso do que nas situações de verdadeira retroatividade. Nestes casos, refere Reis Novais, «a resistência à

retroatividade apresenta uma menor intensidade normativa: o juízo de inconstitucionalidade dependerá essencialmente de uma ponderação de bens ou interesses em confronto» (cfr. Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa, Coimbra Editora, pág. 266). Daí que não haja, com efeito, “um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou à manutenção do regime legal em relações jurídicas duradouras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados. Ao legislador não está vedado alterar o regime de casamento, de arrendamento, do funcionalismo público ou das pensões, por exemplo, ou a lei por que se regem processos pendentes” (Acórdão n.º 287/90”).

Passemos, agora, à apreciação das expectativas daqueles a quem o regime transitório deverá ser aplicado, caso entre em vigor (expectativas merecedoras de tutela constitucional e não simples expectativas subjetivas). Para isso, é importante atentar nos testes que foram desenvolvidos pela jurisprudência deste Tribunal e que foram explicitados, entre muitos outros, no Acórdão do TC n.º 408/2015:

“[...]”

O princípio da proteção da confiança assume, na jurisprudência constitucional portuguesa, um conteúdo normativo preciso, que faz depender a tutela da confiança legítima dos cidadãos da verificação de alguns requisitos ou testes cumulativos.

Tais requisitos foram analiticamente apontados e sistematizados pelo Acórdão n.º 129/2008, a partir de critérios elaborados em jurisprudência anterior (máxime, o Acórdão n.º 287/90, n.º 27-28). Desde aí vêm sendo reiteradamente utilizados pela jurisprudência do Tribunal, constituindo hoje um lastro aplicativo de acentuado valor no controlo da atividade do legislador (cfr., entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 176/2012 [n.º 7], 187/2013 [n.º 26, 31-32, 55, 57, 65], 355/2013 [n.º 3], 862/2013 [n.º 25 ss.], 202/2014 [n.º 4], 413/2014 [n.º 57 ss., 91 ss.], 575/2014 [n.º 22 ss.]). Os primeiros testes procuram escrutinar a consistência e a legitimidade das expectativas dos cidadãos afetados por uma alteração normativa, havendo de concluir-se que aquela existe quando (1) o legislador tenha encetado comportamentos capazes de gerar nestes cidadãos expectativas de continuidade, (2) estas expectativas sejam legítimas, justificadas e fundadas em boas razões, (3) e as pessoas tenham feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do comportamento estadual.

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

[...]”.

Cumpra transpor estes testes para o caso vertente, procurando verificar se a norma *sub judicio* merece censura constitucional, atentando, para o efeito, nas considerações que se passam a expor.

Em primeiro lugar, a tutela das expectativas dos destinatários das leis ganha mais sentido quando a alteração legislativa não fosse previsível. Dito isto, o que temos é que presentemente, são aplicáveis aos casos pendentes, por via do artigo 24.º-A do RNP, dois dos requisitos que agora constam da norma em apreciação. Se há expectativas de que esses requisitos possam não ser aplicados por se entender que são inconstitucionais, não se pode iludir ou escamotear a grande probabilidade de o legislador português, confrontado com suspeitas de inconstitucionalidade orgânica, rapidamente resolver esse problema – o que, como visto, prontamente fez. Como quer que seja, dificilmente se pode classificar a intensidade da retrospetividade (ou mesmo da retroatividade) como sendo de grau elevado ou mesmo máximo.

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.

Se a isto acrescer que o regime especial em questão, em virtude, porventura, do seu caráter excecional, nunca mereceu uma aceitação unânime e que aos poucos vinha sendo contestado, inclusivamente com propostas no sentido da sua extinção, mais não há do que concluir que a intervenção do legislador orgânico era algo com que se podia razoavelmente contar.

Em segundo lugar, há diferentes níveis de expectativas. *V.g.*, as expectativas de quem entrou ilegalmente no território nacional não poderão ser as mesmas das de quem entrou de forma legal, tal como as expectativas 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 terceiro lugar, um juízo de inconstitucionalidade que recaísse sobre o artigo 6.º em apreciação teria como efeito que a nova versão da LdN não chegaria, à partida, a entrar em vigor. Ora, bem vistas as coisas, a manutenção em vigor do artigo 24.º-A do RNP com a atual redação acaba por ‘favorecer’ os requerentes de naturalização, na medida em que esta circunstância lhes permite suscitar a questão da sua inconstitucionalidade em sede de controlo concreto, com vista à sua desaplicação. Sucede que os requerentes da nacionalidade não podem fazer planos de vida apostando na estabilidade da atuação estadual que consiste na manutenção de um regime que eles próprios consideram em parte inconstitucional.

Atestado o grau de legitimidade das expectativas dos requerentes da naturalização (“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” – Acórdão n.º 355/2013), deve agora ponderar-se o interesse público subjacente à alteração legislativa questionada pelo Presidente da República.

Em 2013 o legislador nacional criou um regime excepcional de naturalização para os descendentes de judeus sefarditas portugueses, prescindindo ou dispensando dois dos requisitos que habitualmente valem para a generalidade dos requerentes da naturalização, pois que são expressão da ideia de vínculo efetivo ao país, de integração na comunidade nacional, de conexão genuína com o país (“Trata-se sobretudo de estabelecer de forma positiva que a existência de um vínculo real e obtido de forma não fraudulenta – o qual pode traduzir-se no lugar do nascimento, na residência habitual do indivíduo, no centro dos seus interesses, nos seus laços familiares, na sua participação na vida pública, no afeiçoamento demonstrado por um país e que foi inculcado nos filhos – constitui um requisito de relevância da cidadania concedida por todo e qualquer Estado” – cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, *ob. cit.*, p. 81). A única exigência então imposta era a da comprovação de que descendiam de judeus sefarditas portugueses expulsos de Portugal em 1496-1497. A justificação para este regime excepcional assenta na ideia de reparação ou de ressarcimento históricos, consubstanciando uma opção marcadamente política e contingente (em qualquer momento poderá ser revogado este regime excepcional).

Aos poucos, no entanto, foram surgindo suspeitas de que haveria um uso indevido desta possibilidade, não sendo certo que todos aqueles a quem foi atribuída a nacionalidade portuguesa fossem, efetivamente, descendentes de judeus sefarditas portugueses. Aliada a esta suspeita estaria a convicção de que o regime do artigo 6.º, n.º 7, da LdN, não estava a ser bem aplicado – estaria a ser aplicado de forma mecânica e acrítica, como se o Governo estivesse legalmente vinculado a conceder a nacionalidade uma vez que se mostrassem preenchidos os requisitos de naturalização.

Consequentemente, com a passagem do tempo a excepcionalidade do regime começou a tornar-se incómoda, pois não era certo que aqueles a quem foi atribuída a nacionalidade portuguesa estivessem a criar laços efetivos com Portugal (tal como é exigido aos restantes requerentes de nacionalidade por naturalização).

Tudo isto motivou o legislador orgânico a introduzir alterações legislativas que visassem a exigência de uma ligação efetiva e atual ao nosso país (em linha, portanto, com o princípio da efetividade), intenção que não vingou em 2020 e que levou ao estabelecimento da injunção *sui generis* do artigo 3.º, n.º 2, da LdN. Esta preocupação do legislador nacional é perfeitamente legítima, legislador que, como visto, pode, inclusivamente, optar pelo fim deste regime excepcional. Ao estabelecer o regime transitório do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República, o legislador orgânico quis, por um lado, que o regime mais gravoso que está proposto para o n.º 7 do artigo 6.º da LdN se aplicasse apenas para o futuro. Por outro lado, pretendeu o mesmo legislador que fosse aplicado aos casos pendentes um regime em quase tudo idêntico ao que está presentemente em vigor, com as diferenças já apontadas (de forma sintética, dois dos requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal foram ‘legalizados’, e o que foi acrescentado vem beneficiar o requerente da naturalização). Parece-nos, pois, adequada e proporcionada a sua atuação.

Resta dizer, em jeito de apreciação global, que a disposição transitória do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV representa, em parte, um agravamento do regime jurídico de aquisição da nacionalidade por naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses, mas um agravamento que se inscreve numa linha ou trajetória de continuidade que se dirige a uma

aproximação com os restantes regimes de aquisição da nacionalidade por naturalização – em todo o caso, que se dirige ao respeito do princípio da efetividade, até como forma de prevenir a obtenção da nacionalidade portuguesa de forma menos clara.

Em resumo, e tendo presente todos estes aspetos, não se deve considerar inconstitucional o artigo 6.º, não obstante impor uma sua aplicação, em parte, retrospectiva (retroatividade inautêntica), e ainda que se considere que estabelece um regime mais desfavorável (o que, como se observou acima, nem sequer, segundo cremos, corresponde a uma conclusão totalmente acertada).

III – DECISÃO

11. Nos termos e pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República.

Lisboa, 20 de fevereiro de 2024 - *Maria Benedita Urbano - Carlos Medeiros de Carvalho - Gonçalo Almeida Ribeiro - Mariana Canotilho - Joana Fernandes Costa - Afonso Patrão - António José da Ascensão Ramos - José Eduardo Figueiredo Dias - José Teles Pereira* (vencido, nos termos da declaração de voto que junto). - *Dora Lucas Neto* (vencida, nos termos da declaração de voto que junto.) - *João Carlos Loureiro* (Vencido, conforme declaração em anexo) - *Rui Guerra da Fonseca* (vencido, nos termos da declaração em anexo) - *José João Abrantes*

DECLARAÇÃO DE VOTO

[apresentada pelo Conselheiro José António Teles Pereira]

1. Votei vencido, no essencial por entender que a norma do artigo 6.º do Decreto da Assembleia da República n.º 134/XV (doravante referido como Decreto 134/XV), ao projetar o respetivo regime, no que este tem de inovatório, em pedidos de concessão da nacionalidade pendentes à data da sua entrada em vigor – ou seja, aos pedidos “[...] apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor [do Decreto 134/XV]” –, viola o princípio da confiança, ínsito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). São as razões dessa discordância que, sumariamente, passo a enunciar.

2. O juízo sobre a (des)conformidade constitucional da norma do artigo 6.º do Decreto da Assembleia da República n.º 134/XV deve construir-se considerando três grandes blocos normativos.

2.1. O primeiro bloco, ponto gravitacional de toda a discussão, é o que decorre do artigo 6.º, n.º 7, da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação da Lei Orgânica n.º

1/2013, de 29 de julho; doravante, LN), que estabeleceu um regime especial mais facilitado de naturalização, através de um procedimento específico dirigido aos descendentes de judeus sefarditas portugueses (os *Judeus da Nação Portuguesa*), fundando-se esta opção em razões históricas caracterizadas no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro. Está em causa, pois, a previsão no sentido de o Governo poder “[...] 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, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente [sublinhe-se, desde já: designadamente, mas não só] *apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral [...]*” (artigo 6.º, n.º 1 da LN).

Esse artigo 6.º, n.º 7, por sua vez, deve ler-se em conjugação com o artigo 3.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, nos termos do qual o Governo ficou credenciado para proceder “[...] à alteração do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que regulamenta o disposto no n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, para garantir, no momento do pedido, o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal”.

E deste primeiro bloco podemos, desde logo, retirar duas conclusões cuja relevância melhor se justificará adiante: **(i)** até às alterações previstas no Decreto n.º 134/XV, as condições para a concessão da cidadania portuguesa aos descendentes de judeus sefarditas são – e são *apenas* – as que se encontram na LN [o que, como veremos, não resulta afastado pelo artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (doravante, RNP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março]; e **(ii)** o artigo 3.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, não introduziu qualquer modificação das sobreditas condições, apenas prevendo que elas se deveriam verificar à data do pedido.

2.2. O segundo bloco normativo relevante decorre da alínea *d)* do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP, no qual se prevê que o requerimento é *instruído* com os seguintes documentos (entre outros): certidão ou outro documento comprovativo **(i)** da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou **(ii)** de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal.

A este propósito, importa sublinhar que, apesar da redação encontrada para o corpo do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP (possivelmente condicionada pela circunstância de, nas suas alíneas *a)* a *c)*, estarem em causa documentos com relação mais ou menos direta e fechada com os factos que visam demonstrar, sem a abertura do conceito de “*ligação a Portugal*”), o que se encontra na alínea *d)* daquele n.º 3 não são verdadeiras condições, mas antes *meros meios de prova*, ponto este em que nos centraremos, desconsiderando até a óbvia impossibilidade de o RNP acrescentar requisitos atinentes ao carácter efetivo e duradouro da ligação a Portugal [sobre esta matéria, cfr. Rui Moura Ramos, “A naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses após a publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 151.º, n.º 4034, pp. 301/302; o Autor, a pp. 302/303, refere-se aos ditos meios de prova como sendo

taxativos (referindo-se à “*indicação dos meios atendíveis*” para a prova da ligação a Portugal), solução que merece a sua crítica, mas não cremos que seja esta a única leitura possível do preceito do RNP, pelas razões que de seguida se enunciam].

E assim é, de modo claro, se considerarmos, desde logo, que os critérios para aquisição da nacionalidade são – e são *apenas* – os que se encontram na LN, que o RNP se limita a regular, pelo que as respetivas disposições não devem ser interpretadas como introduzindo condições diferentes das que constam da lei.

Acresce que o n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP, independentemente da sua redação mais ou menos feliz (e, como vimos, possivelmente condicionada), regula a instrução do processo (“[...] o requerimento é instruído [...]”) e, por isso, consente a interpretação mais coerente com a própria função do RNP, ou seja, no sentido de os documentos em causa deverem instruir o pedido quando existam, mas não precluem a possibilidade de provar “[...] requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente [mas não só] apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral [...]” por quaisquer meios de prova admissíveis nos termos gerais.

Ademais, a cláusula geral da LN, expressa no artigo 6.º, n.º 7, não pode, sequer, reconduzir-se a um conjunto tipificado de documentos (ao contrário de outros requisitos legais, que têm correspondência direta com documentos), pelo que o Legislador, ao prever os meios de prova referidos na alínea *d*) do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP, não podia deixar de estar disso ciente, apesar de se exprimir talvez excessivamente.

Neste sentido parece ir também a recente sentença – aludida pelo Requerente no presente pedido de fiscalização – de 11/12/2023 do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (processo n.º 2367/23.3BEPRT), ao considerar que a administração só pode decidir com base no critério da LN, não sendo aceitáveis interpretações que condicionem os requerentes *apenas por via do RNP*, ou seja, à margem da LN.

Em suma, a alínea *d*) do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP prevê *apenas meios de prova* da condição prevista na LN.

2.3. O terceiro bloco normativo relevante é o que se encontra no artigo 6.º do Decreto da Assembleia da República n.º 134/XV, a disposição objeto da presente fiscalização, no qual é inequívoco que os meios de prova não preclusivos (assim devem ser entendidos, como vimos) referidos na alínea *d*) do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP são transformados em verdadeiras condições legais para concessão da cidadania portuguesa.

Esta transformação agrava, evidentemente, a situação dos requerentes que, à data em que o artigo 6.º do Decreto 134/XV se destina a produzir efeitos, já apresentaram o seu pedido ao abrigo do artigo 6.º, n.º 7, da LN. Efetivamente, *até à produção de efeitos do artigo 6.º do Decreto da Assembleia da República n.º 134/XV*, os requerentes podiam (e só podiam) contar com as condições previstas no artigo 6.º, n.º 7, da LN; *por força do artigo 6.º do Decreto da Assembleia da República n.º 134/XV* ficam privados de provar a ligação a Portugal por qualquer meio idóneo que não um dos previstos nesse artigo 6.º.

O agravamento da situação dos requerentes com pedidos pendente desde 1 de setembro de 2022 até à data em que venha a entrar em vigor o artigo 6.º do Decreto 134/XV é, pois, a meu ver, inequívoco e objetivamente demonstrado.

Resta saber se é, também, proibido pela Constituição.

3. Mesmo que não reconhecamos aos requerentes que apresentaram pedidos ao abrigo do artigo 6.º, n.º 7, da LN a proteção do artigo 26.º, n.º 1, da CRP, o agravamento da sua situação pode ser autonomamente perspectivado à luz do artigo 2.º da Lei Fundamental.

Ora, a este respeito entendo que a Constituição protege a posição do requerente – por via do referido artigo 2.º – na medida em que o início do procedimento, com a formulação do pedido, captura, quanto a meios de prova predefinidos com natureza obrigatória, o regime legal vigente à respetiva data, que o interessado conhece e, nesse momento, aceita. Ademais, desconsiderar a data do pedido e centrar o critério apenas na data da decisão administrativa permitiria à administração manipular as datas de decisão de acordo com o regime legal mais conveniente, no limite tratando desigualmente interessados que se encontram na mesma situação.

3.1. Deve notar-se que, na situação em análise, a prova e o próprio direito estão intimamente relacionados. Com efeito, como indica João Baptista Machado, referindo-se à aplicação no tempo das *Leis sobre a prova dos actos e factos jurídicos*, “[n]estes casos, podemos dizer [...] que a prova acompanha o ato ou facto «de tal maneira que não há qualquer exagero em fazer figurar os elementos requeridos ‘ad probationem’ ao lado dos elementos constitutivos da situação jurídica, e em dizer que a lei que deve reger esta constituição deve reger também o regime da prova pré-constituída, pois é praticamente a mesma coisa não ter um direito ou não poder prová-lo»” (*Sobre a aplicação no tempo do novo Código Civil*, Coimbra, 1968, p. 277). A tal respeito, acrescenta este autor, “não [ser] a circunstância de a [Lei Nova] exigir uma prova pré-constituída ou deixar de exigir esse modo de prova (exigido pela [Lei Antiga]) que obsta à sua aplicação aos actos e factos passados; do que se trata é antes de indagar se uma tal aplicação da [Lei Nova] é susceptível de frustrar as previsões e legítimas expectativas das partes ou, doutro ponto de vista, se a disposição da [Lei Nova], no caso de se achar em vigor ao tempo em que se produziu o facto a provar, teria influído sobre a conduta das partes (levando-as, p. ex., a adoptar certas precauções ou diligências com vista a assegurar os meios de prova) no momento da constituição (ou da extinção) da [situação jurídica]”. Daí que “[...] também uma lei de direito probatório geral não [seja] aplicável a um acto ou facto passado se, na sua incidência sobre o caso concreto, da sua aplicação puder resultar o não reconhecimento em juízo duma [situação jurídica] constituída sob a [Lei Antiga], tendo-se as partes assegurado, no momento da constituição, dos meios de prova exigidos por aquela lei. Assim, p. ex., se a lei do tempo da celebração do negócio jurídico permitia fazer a prova deste através do depoimento dum parente próximo do interessado, não nos parece que se deva aplicar ao caso a [Lei Nova] que venha suprimir, em termos gerais, este meio de prova. O mesmo se diga relativamente à hipótese duma [Lei Nova] que viesse exigir o depoimento concorde de três testemunhas, quando a [Lei Antiga] se contentava com o depoimento de apenas duas; ou na hipótese duma [Lei Nova] que viesse exigir uma determinada idade das testemunhas, diferente da que era exigida pela [Lei Antiga]. Em todos estes casos as partes que, p. ex., concluíram o seu contrato na presença de testemunhas consideradas idóneas pela lei do tempo, quiseram sem dúvida assegurar a prova do mesmo contrato” (*Sobre a aplicação no tempo...*, cit., pp. 277/278). Apresentando-se assim o problema quando está em causa “apenas” a sucessão de leis sobre a prova, a frustração das expectativas será *ainda maior* quando a Lei Nova (como é o caso) transmuta meios de prova (em nosso entender não taxativos) em verdadeiras condições legais preclusivas do direito.

3.2. Neste enquadramento, seguindo os quatro testes ao *princípio da confiança*, tal como são enunciados na jurisprudência do Tribunal Constitucional, designadamente, no Acórdão n.º

130/2018, a verificação de uma situação de expectativa digna de tutela, à luz do princípio da confiança, afigura-se evidente.

Em primeiro lugar, o Estado-legislador, em 2013, e com efetiva consagração em 2015, encetou comportamentos capazes de gerar nos privados – ou seja: num círculo de pessoas não nacionais integrantes de um grupo da diáspora judaica *com tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa – expectativas de continuidade*, pois não só a reparação histórica teve o contexto conhecido, que o preâmbulo do Decreto-Lei n. 30-A/2015, de 27 de fevereiro expressivamente sinalizou (“[o] presente diploma vem permitir o exercício do direito ao retorno dos descendentes judeus sefarditas de origem portuguesa que o desejem, mediante a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, e sua integração na comunidade nacional, com os inerentes direitos e obrigações”), como não faria sentido invertê-la, nesse contexto, para além de que o critério das expectativas criadas sempre seria o plasmado na LN (que não foi alterada) e não o do RNP. A isto acresce que a possibilidade de aquisição da nacionalidade por parte de judeus sefarditas com origem referenciável à *Nação Portuguesa* até já existia, embora em moldes um pouco diversos, porventura menos expressivos na sua intencionalidade historicamente direcionada, antes mesmo da introdução do n.º 7 do artigo 6.º da LN, nos termos do n.º 6 do mesmo artigo 6.º. Com efeito, conforme sublinha Rui Moura Ramos (“As alterações recentes ao direito português da nacionalidade – entre a reparação histórica, a ameaça do terrorismo islâmico e a situação dos netos de portugueses nascidos no estrangeiro”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 145.º, n.º 3994, p. 6), “[...] tal possibilidade existia já, nas mesmíssimas condições, nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, em relação «aos que forem havidos como descendentes de portugueses [e] aos membros de comunidades de ascendência portuguesa», categoria em que, a seguir o exposto no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30-A/2015, não-de poder reconhecer-se os referidos judeus sefarditas”. Consequentemente, as expectativas seriam orientadas (pelo menos) para a conservação do direito, nos termos em que este era (é) definido – até que o Decreto 134/XV seja convertido em Lei – pela Lei da Nacionalidade, ou seja, pressupondo, “[...] como elemento essencial [...] a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, situação a demonstrar, designadamente, pelos elementos referidos [no n.º 7 do artigo 6.º da LN]: apelidos, idioma familiar, descendência directa ou colateral” (*ibidem*, p. 10).

Em segundo lugar, tais expectativas são legítimas, justificadas e fundadas em boas razões, como decorre do contexto histórico que o próprio legislador considerou relevante (cuja caracterização geral pode encontrar-se, como antes indicámos, em Rui Moura Ramos, *As alterações recentes ao direito português da nacionalidade...*, cit., pp. 5/10).

Em terceiro lugar, os privados fizeram planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade desse *comportamento* estadual, tanto que apresentaram pedidos. Este requisito resulta demonstrado pela própria natureza do ato – ninguém apresenta um pedido de concessão de cidadania sem lhe ter associado planos de vida. Não é um ato leviano ou secundário – cria direitos e implica obrigações –, até mesmo porque “[a naturalização] pressupõe [...] a vontade de integrar a comunidade política organizada que lhe serve de suporte (integração que, na falta de tal ligação, se afigura desprovida de sentido” (Rui Moura Ramos, *A naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses após a publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março*, cit., pp. 302/303).

Em quarto e último lugar, não se perspetivam razões de interesse público que justifiquem, numa ponderação criteriosa, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de

expectativa. Com efeito, quaisquer “*dúvidas*” sobre a verdadeira integração de alguém nos pressupostos definidos no trecho final do n.º 7 do artigo 6.º da LN devem ser repercutidas, em concreto (na situação concreta que se apure a culminar um procedimento justo), numa decisão de acolhimento ou não acolhimento da pretensão do requerente. Assim, importa não esquecer que a concessão da nacionalidade portuguesa por naturalização é *discricionária* – o que aqui, no n.º 7 do artigo 6.º da LN, se revela pela adoção de uma “[...] *estrutura [de] programação condicional: hipótese (‘se’), conector deôntico (então: ‘pode’ [...]) e estatuição (medida a adotar)*” (Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 2020, p. 201, referindo-se genericamente à discricionariedade administrativa). Ora, investindo-se a Administração, neste caso concreto, “[...] *no poder de efetuar juízos de apreciação de factos ou de qualidades de pessoas [...] baseado em conceitos indeterminados definidos na previsão da norma [...]*” (ibidem, p. 210), não podemos aceitar, mesmo nesse quadro de discricionariedade, que, num procedimento administrativo já iniciado (desde 1 de setembro de 2022), se introduzam, *in itinere* para a decisão, meios de prova obrigatórios, condicionadores do resultado, moldando diversamente os pressupostos decisórios iniciais desse procedimento – verdadeiramente, mudando o paradigma da concessão da nacionalidade por naturalização dos *descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da 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*.

3.3. Numa outra perspetiva, estando em causa “*um juízo de proporcionalidade, em que se pondera a gravidade do sacrifício da confiança e o peso das razões desse sacrifício*” (Acórdão n.º 134/2019), há que sublinhar, antes de mais, que essas razões são de escassa consistência, quando não inexistentes ou simplesmente orientadas para a supressão de direitos.

O certo é que, do ponto de vista dos requerentes, o quadro de expectativas juridicamente relevantes não é o mesmo antes e depois de o legislador ordinário tomar uma posição favorável aos seus interesses, como aquela que se encontra no artigo 6.º, n.º 7, da LN. Nas palavras do Acórdão n.º 497/2019, “[não] só deve ser reconhecido o direito fundamental a não ser privado da cidadania portuguesa, como deve também reconhecer-se o direito de aceder à cidadania portuguesa a qualquer pessoa que tenha a expectativa jurídica de a adquirir, «observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional»” (sublinhado acrescentado).

Aliás, se aceitarmos uma ponderação como aquela que o Acórdão n.º 195/2017 afirmou a respeito dos pedidos dirigidos à Caixa Geral de Aposentações (v., também, o Acórdão n.º 134/2019), facilmente a adaptaremos à situação dos requerentes que formularam pedidos ao abrigo do artigo 6.º, n.º 7, da LN, como se vê:

“[...]

Por um lado, ao cindir o momento do exercício do direito à [aquisição da nacionalidade] do momento determinante para efeitos de fixação do regime aplicável, a norma sindicada estabelece uma situação de incerteza sobre as consequências da decisão de [requerer a concessão da cidadania], expondo-o à álea do devir legislativo em matéria de cálculo das pensões de aposentação. É certo que [sempre poderia desistir do requerimento]; mas nem essa reversibilidade neutraliza os efeitos negativos da incerteza, na medida em que esta persiste no momento em que é exercido o direito, nem ela é inteiramente controlável pelo requerente,

porque a sua efetividade está condicionada pela álea administrativa do momento da prolação do despacho. Em suma, no momento em que decide [requerer a concessão da cidadania], o [cidadão estrangeiro] não sabe com o que pode contar, nem mesmo sabe se é do seu interesse [requerê-la].

Por outro lado, ao fixar o regime aplicável à [concessão da cidadania] com base na lei em vigor, não no momento do requerimento, mas no momento em que é proferido o despacho, o Estado não apenas subtrai ao interessado o domínio sobre uma matéria com vastas implicações na sua vida, como se reserva a faculdade de, através da decisão discricionária quanto ao momento da prolação do despacho, assumir ele próprio controle integral sobre a situação em benefício próprio. É imaginável, por exemplo, que, estando em preparação legislação destinada a alterar [as condições da concessão] em sentido desfavorável aos interessados [como justamente ocorreu no caso em apreço], e implicando semelhante alteração uma poupança significativa de recursos públicos, sejam dadas instruções para que os processos pendentes não sejam despachados até à entrada em vigor do novo regime. Semelhante possibilidade de manipulação, ainda que meramente teórica, constitui um fator adicional de insegurança para os destinatários, porque à imprevisibilidade das consequências das suas decisões soma-se o risco de o Estado poder intervir 'ad nutum', e no seu próprio interesse, no sentido de precipitar um cenário desfavorável. Ao reservar-se tal faculdade arbitrária, pois, o Estado inspira a desconfiança dos cidadãos na sua integridade, agravando a insegurança jurídica. [...]"

Satisfeitos os testes da confiança e na ausência de um interesse suficientemente definido (indicado pelo legislador ou razoavelmente presumido a partir das suas opções), não se vê como subtrair a situação dos requerentes (por referência à data do pedido) à proteção do artigo 2.º da Constituição, com a consequente violação do princípio da confiança pela norma *sub judice*.

Em suma, impor-se-ia a conservação, para esses procedimentos iniciados entre 01/09/2022 e a data em que venha a entrar em vigor a Lei ora em causa, da situação jurídica já criada à data da apresentação do pedido formulado ao abrigo do artigo 6.º, n.º 7, da LN, uma proteção que tem raízes na ideia formulada em 1960 pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão [*“um princípio constitucional, ínsito na ideia de Estado de direito, que postula que o cidadão possa prever as intervenções possíveis do Estado na sua esfera jurídica e tomar, tendo em conta essa previsão, as disposições adequadas; que o cidadão deve poder confiar que o seu comportamento, conforme ao Direito em vigor, permanecerá reconhecido como tal pela ordem jurídica com todas as consequências que lhe estavam originariamente associadas. Pelo que – será em princípio constitucionalmente proibido que o Estado desvalorize as posições jurídicas dos destinatários dos seus atos sempre que estes últimos tenham razões válidas para esperar a não alteração do Direito que lhes era aplicado”* (Maria Lúcia Amaral, “A proteção da confiança”, in Carla Amado Gomes (org.), *V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público*, Lisboa, 2012, p. 22, disponível em <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/3782/view>)], mas que hoje se apresenta com um significado “bem mais vasto”, apontando “para um valor ético-político que é pressuposto da ordem constitucional das democracias liberais” (*ibidem*, p. 23).

Não se mostra, sequer, decisiva a distinção entre a *retroatividade* (que se crê ser, verdadeiramente, o caso) e *retrospetividade*, uma vez que “[o] que muda, num caso e noutro, é o peso que dá às expectativas das pessoas, que serão evidentemente mais merecedoras de tutela nas situações de *retroatividade própria ou autêntica*” (*ibidem*, pp. 28/29) – é que, no caso presente, a ausência ou quase-

ausência de um interesse público relevante – nunca explicitado ou assumido – na imprevista modificação conduzirá inevitavelmente a uma ponderação favorável aos requerentes.

Revertendo agora o raciocínio e formulando os quatro testes da confiança, atrás descritos, pela negativa, poderíamos afirmar que, “[...] para que o bem, interesse ou valor prosseguido pela norma legislativa possa ser tutelado sem lesão do princípio da proteção da confiança: (i) não podem existir expetativas; (ii) se existirem expetativas, não podem ser consideradas legítimas; (iii) se existirem expetativas legítimas, não podem ter tido efeitos causais relevantes na planificação da vida dos particulares; (iv) se existirem expetativas legítimas com efeitos causais relevantes, não podem ter maior peso do que o bem, interesse ou valor prosseguido pela norma legislativa” [Vitalino Canas, “Constituição prima facie: igualdade, proporcionalidade, confiança (aplicados ao “corte” de pensões)”, e-Pública, vol. I, n.º 1, janeiro de 2014, p. 43, disponível em <https://e-publica.pt/article/34588-constituicao-prima-facie-igualdade-proporcionalidade-confianca>] – no caso da norma *sub judice* não se perspetiva como o resultado poderia ser outro que não a tutela dos requerentes.

3.4. Não se afigura que a conclusão acabada de descrever se descaracterize pela dependência de um ato constitutivo do Governo – as expetativas pré-existem em função das condições estabelecidas pelo legislador e são dignas de tutela. Se é, pelo menos, duvidoso que o Governo tenha grande margem de liberdade para negar a nacionalidade se os requisitos estiverem satisfeitos, a verdade é que em todo o caso se mostra violador da confiança o retrocesso que resulta de transformar uma *possibilidade legal* (provar a ligação a Portugal por qualquer meio para tanto idóneo) numa *impossibilidade*.

4. Em face do exposto, pronunciar-me-ia, convictamente, pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 6.º do Decreto da Assembleia da República n.º 134/XV, com fundamento na violação do disposto no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

José António Teles Pereira

DECLARAÇÃO DE VOTO

Dissentimos do entendimento que obteve vencimento no acórdão, quando conclui que “não se deve considerar inconstitucional o artigo 6.º [do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República], não obstante impor uma sua aplicação, em parte, retrospectiva (retroatividade inautêntica), e ainda que se considere que estabelece um regime mais desfavorável”, ou seja, que não é posto em causa o parâmetro da confiança fundado, objetivamente, no comportamento legislativo para com os destinatários da lei; o mesmo é dizer, que não viola o princípio da segurança jurídica. E dissentimos, essencialmente, pelas seguintes ordens de razões:

1. Começamos por dizer que não está em causa a inconstitucionalidade da alteração do regime jurídico da aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas, designadamente em sentido mais desfavorável aos interessados, pelo agravamento dos requisitos da aquisição da nacionalidade portuguesa tal como hoje rege o artigo 6.º, n.º 7, da Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação que decorre da Lei orgânica n.º 2/2022, de 10 de novembro (doravante LdN) e o artigo 24.º-A, do

Regulamento da Nacionalidade, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 237/2006, de 14 de dezembro, na redação que decorre do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março (doravante RNP).

A revisibilidade das leis é inerente às mesmas e a matéria em causa insere-se numa amplíssima margem de conformação do legislador ordinário – cf. artigo 4.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP). Não é relativamente a isto que divergimos, nem é isso que está em causa, pois que o que vem questionado no presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade não é a inconstitucionalidade do sentido da alteração legislativa, mas a aplicação imediata de um regime transitório mais restritivo do que o anteriormente vigente.

2. O artigo 6.º, n.º 7, da LdN vigente, cuja redação se prevê seja alterada pelo artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV, aqui sob escrutínio, contempla duas normas: (i) uma norma que atribui competência ao Governo para conceder a nacionalidade a descendentes de judeus sefarditas (norma de competência) e (ii) uma norma sobre o exercício desta competência, que estabelece as condições materiais para conceder a nacionalidade a descendentes de judeus sefarditas (para alguns autores, trata-se de uma norma de conduta, uma vez que limita a discricionariedade no processo decisório).

Ao reconhecer-se que esta “segunda norma” tem natureza “material”, no sentido de impor ao Governo uma conduta/atuação, é possível concluir que os seus destinatários não seriam apenas o Governo (a quem é imposta a tomada de decisão com base naqueles requisitos), mas também os destinatários correlativos (a quem é atribuído o direito a exigir ao Governo a tomada de uma decisão com base nos requisitos legalmente estabelecidos). Neste caso, no artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV, os destinatários correlativos estão expressamente identificados no próprio preceito legal, reportando-se àquelas pessoas que apresentaram os seus pedidos de aquisição da nacionalidade portuguesa entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor da LN, ou seja, aos pedidos apresentados por descendentes de judeus sefarditas para concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 7, da LdN e do artigo 24.º-A do RNP.

3. Perante o exposto, não dissentimos da natureza constitutiva do ato de concessão da nacionalidade portuguesa por naturalização, como modo de aquisição derivada da nacionalidade, com base na aludida norma de competência integrante do regime jurídico em apreço. Todavia, a situação jurídica dos identificados destinatários correlativos desta norma transitória, que tomaram a decisão de apresentar o pedido de concessão de nacionalidade à luz dos requisitos necessários à obtenção deste estatuto ou estado à data de apresentação do pedido – cf. artigo 2.º, n.º 3, da Lei Orgânica n.º 2/2022, de 10 de novembro – foi totalmente ignorada na sucessão de leis no tempo, muito em particular, na criação do regime transitório material sob escrutínio, por mais gravoso do que o regime em vigor à data do pedido.

4. Sendo esta a questão que cumpria enfrentar, impõe-se reconduzir a norma em apreciação ao conceito de disposição transitória em sentido material, na aceção de que *«são de direito transitório material aquelas [leis] que estabelecem uma regulamentação própria, não coincidente nem com a LA nem com a LN, para certas situações que se encontram na fronteira entre as duas leis»* (vd. J. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1990, p. 230), pois que é certo que o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV manda aplicar aos pedidos pendentes – apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a data da entrada em vigor do novo regime – a

disciplina nele contida, diversa quer do regime anterior (em vigor à data da apresentação do pedido), quer do regime que regerá estas situações ao abrigo da lei nova (LN).

Neste regime transitório, tal como resulta do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV, converte-se uma situação em que os destinatários da norma agora revista deviam juntar um ou mais documentos, desde que adequados a demonstrar uma *ligação efetiva* ou ainda que *duradoura*, e não apenas *efetiva*, a Portugal [cf. artigo 6.º, n.º 7, da LdN e subalíneas i) e ii), da alínea d), *in fine*, do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP, retratadas na minuta 6.7 LN, disponível em irn.justica.gov.pt, no qual no campo Q3, sob a epígrafe “Documentos entregues (preenchimento obrigatório)”, onde se prevê um campo próprio para a junção de “outros documentos”], numa circunstância em que passa a ser obrigatória a apresentação de, pelo menos, um dos três documentos previstos nas alíneas a) a c) do artigo 6.º do Decreto n.º 134.º/XV.

Do que resulta que, no regime vigente entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em vigor da LN, os interessados que tivessem formulado o seu pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa, sem apresentar nenhum dos documentos previstos nas subalíneas i) e ii), da alínea d), *in fine*, do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP, mas que tivessem apresentado outros documentos, igualmente aptos, em abstrato, a demonstrar a tal *ligação efetiva* a Portugal ou ainda que, além de *efetiva*, fosse *duradoura*, poderiam ver o seu pedido deferido, pois que a junção de todos aqueles documentos servia o propósito único de demonstração da ligação a Portugal, enquanto requisito necessário à concessão da nacionalidade portuguesa.

Ao invés, na vigência deste regime transitório, estes mesmos requerentes, tendo formulado estes mesmos pedidos e nos mesmos termos, poderão contar, somente, com o indeferimento da sua pretensão, pois que a junção de qualquer um dos três documentos agora previstos nas respetivas alíneas a) a c) do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV - apenas estes e não quaisquer outros - é condição necessária, embora de carácter alternativo, para a demonstração de uma ligação a Portugal, desta feita, não só *efetiva* como *duradoura* e, para estes destinatários, *atual*, conforme se retira da alínea c) deste artigo 6.º, que refere “Da titularidade de autorização de residência *há mais de um ano*” (repare-se que nem a LN exige, aparentemente, a mesma atualidade, pois que se refere, na nova alínea b) do n.º 7 do artigo 6.º da LdN a que os requerentes “*Tenham residido* [quando?] legalmente em território português pelo período de pelo menos três anos, seguidos ou interpolados”).

Nestes termos, e enquanto norma transitória material aplicável à situação destas pessoas, esta restringe o âmbito de proteção, de segurança, que lhes era dado pelo regime vigente - cf. artigo 6.º, n.º 7, da LdN e subalíneas i) e ii), da alínea d), *in fine*, do n.º 3 do artigo 24.º-A do RNP, retratadas na minuta *supra* identificada, disponibilizada aos interessados pelos serviços do Instituto dos Registos e Notariado (IRN) - sem cuidar, sequer, em assegurar a possibilidade de reinstrução dos seus pedidos e em adaptar o momento da verificação dos requisitos necessários ao deferimento da sua pretensão ao momento em que a junção dos documentos agora exigidos viesse a ser concretizada, fixando-se um prazo razoável para o efeito.

E é o que basta para tornar manifesta a desproteção que foi infligida pelo legislador àqueles cujos pedidos de aquisição da nacionalidade portuguesa foram apresentados após o dia 1 de setembro de 2022 e que ainda se encontrem pendentes à data da entrada em vigor da LN.

5. O princípio da segurança jurídica, de raiz doutrinária e jurisprudencial, surge como uma manifestação do princípio do Estado de direito consagrado no artigo 2.º da CRP, segundo o qual a atuação do Estado deve assentar em normas previamente estabelecidas. A partir deste princípio entende-se que «(...) o indivíduo tem o direito de poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos pelo ordenamento jurídico» (cf. J.J. GOMES CANOTILHO, in Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Almedina, 2003, p. 256). Ou seja, pretende-se que o sistema jurídico apresente tais características que permitam alcançar a função de conformar a atuação dos seus destinatários.

Precisamente por obstarem à “previsibilidade” das consequências jurídicas dos atos dos seus destinatários, entende-se que um dos subprincípios decorrentes do princípio da segurança jurídica corresponde à proibição (geral) de criação de normas retroativas.

Note-se que estamos perante verdadeiros *princípios jurídicos*, subentendendo-se a sua *normatividade*, ou seja, a sua aptidão para servir de parâmetro de constitucionalidade. Isso mesmo resulta do Acórdão 287/90 deste Tribunal Constitucional no qual se aduz cristalina e precisamente que, «[d]e todo o modo, não se pode excluir que o princípio do Estado de direito democrático, não obstante a sua função essencialmente aglutinadora e sintetizadora de outras normas constitucionais, produza, de per si, eficácia jurídica normativa. Essa eficácia será produzida quando constituir «consequência imediata e irrecusável daquilo que constitui o cerne do Estado de um direito democrático, a saber, a protecção dos cidadãos contra a prepotência e o arbítrio (especialmente por parte do Estado)» (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit., ibid.; o itálico é dos autores).» [A obra citada é Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 1.º vol., 2.ª ed., 1984]. É certo que tal entendimento não isenta o aplicador de laborar na sua densificação, conforme tem vindo a ser feito por este tribunal.

Consequentemente, as concretizações plasmadas na CRP – como sejam a proibição da retroatividade das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º, n.º 3), a proibição da aplicação retroativa de leis penais menos favoráveis (artigo 29.º, n.º 4) e a proibição da retroatividade das leis fiscais (artigo 103.º, n.º 3) – não retiram normatividade àquele subprincípio.

No âmbito do aludido processo de densificação, a doutrina e a jurisprudência têm procurado sistematizar os diferentes ditames do princípio da segurança jurídica.

Interessa-nos começar por destacar dois ângulos de análise que conduzem à distinção entre um exame *subjetivo* e um exame *objetivo* do princípio da segurança jurídica. Entendemos que uma análise *subjetiva* do princípio da segurança jurídica procura determinar o *estado mental* dos indivíduos perante determinado regime jurídico ou ordenamento jurídico, procurando extrair conclusões, nomeadamente, sobre as expectativas e o grau de confiança dos destinatários, designadamente, por via de uma atuação geradora dessa mesma confiança por parte do Estado-legislador. Por seu turno, uma análise *objetiva* do princípio da segurança jurídica recairia sobre determinado regime jurídico ou ordenamento jurídico, independentemente daquela indagação.

Fazemos, ainda, referência a uma classificação que nos parece particularmente útil, que distingue a vertente *retrospectiva / ex post* e a vertente *prospetiva / ex ante* do princípio da segurança jurídica. Na vertente *retrospectiva* ou *ex post* do princípio da segurança jurídica enquadrar-se-iam,

em suma, as exigências relacionadas com a estabilidade do direito e na vertente *prospetiva* ou *ex ante* deste princípio enquadrar-se-iam as exigências relativas à previsibilidade do Direito. Esta classificação já foi usada pelo Tribunal Constitucional, quando afirmou que «*Estado de Direito está simultaneamente vinculado a salvaguardar a confiança que o seu comportamento inspirou nos cidadãos (vertente retrospectiva) e a inspirar confiança na previsibilidade do seu comportamento (vertente prospetiva). As duas dimensões procedem da mesma raiz axiológica e complementam-se no plano dogmático*» (Acórdão n.º 134/2019).

Percorrida a jurisprudência do Tribunal Constitucional em que foi aplicado o princípio (geral) da segurança jurídica, verifica-se que tem esta recorrido, sobretudo, a uma análise *subjéctiva* deste princípio – espelhada na construção jurisprudencial do princípio da confiança – quando chamado a apreciar casos em que foi colocada em causa a estabilidade das situações jurídicas (vertente *ex ante* ou *retrospectiva*) – conforme decorre das decisões referenciadas *supra*, nos pontos 10.1 e 10.2 da decisão.

6. É sob um prisma de pendor mais objetivista que analisamos a situação em apreço e é essa, estamos em crer, a razão mais evidente do dissenso, pese embora se reconheça que a vertente *retrospectiva* do princípio da segurança se presta a um maior subjéctivismo, uma vez que estamos perante situações jurídicas total ou parcialmente reguladas ao abrigo de regimes jurídicos em mutação, mas sem prescindir de uma reflexão sobre se o modelo jurisprudencial do princípio da confiança é adequado a regular todos os casos em que está em causa a estabilidade das situações jurídicas.

A análise da situação em apreço revela as dificuldades criadas por um reducionismo da tutela da segurança jurídica, na vertente *retrospectiva*, ao princípio da proteção da confiança, que numa visão puramente subjéctivista do regime jurídico em causa leva à desconsideração da segurança jurídica destes particulares sujeitos, enquanto requerentes da nacionalidade portuguesa, descendentes de judeus sefarditas, pois que, tendo estes, em princípio, um ínfimo contacto com o ordenamento jurídico português, não gozam das legítimas expectativas que, mais frequentemente, o Tribunal Constitucional tem erigido como sendo, numa vertente marcadamente subjéctiva, de acautelar, desde logo porque não pode esperar-se que conheçam ou estejam cientes da excepcionalidade ou especialidade de um regime que lhes permite aceder à cidadania portuguesa, nos termos do atual artigo 6.º, n.º 7, da LdN e 24.º-A, do RNP e, muito menos, dos motivos que levam o legislador nacional a alterar, e em que sentido, o regime vigente.

7. Podemos olhar de outra forma para a situação em apreço, evidenciando que uma das exigências que se deve retirar do princípio da segurança jurídica – na sua vertente objetiva – é a da criação de regimes jurídicos transitórios, nomeadamente através da previsão de uma disciplina específica para posições ou relações jurídicas imbricadas com as leis anteriores e com as leis novas, na estrita medida em que estes instrumentos de direito transitório pressupõem uma resposta do sistema jurídico que limita a atuação do poder legislativo contra a instabilidade da ordem jurídica.

Assim, a questão não está em saber se estamos perante uma lei retroativa inconstitucional – o que afasta a discussão relativa à existência de um direito fundamental e ao carácter constitutivo da decisão de concessão da nacionalidade – mas se o regime jurídico transitório permite uma salvaguarda da segurança jurídica do sistema, em si mesmo considerado.

Conforme esclarece J. J. Gomes Canotilho (in op. cit., p. 263), «*No plano do direito constitucional, o princípio da proteção da confiança justificará que o Tribunal Constitucional controle a conformidade constitucional de uma lei, analisando se era ou não necessária e indispensável uma disciplina transitória, ou se esta regulou, de forma justa, adequada e proporcionada, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor.*» (sublinhados acrescentados).

Nessa medida, é nossa convicção que o princípio da segurança jurídica, ínsito no artigo 2.º da CRP, de pendor mais objetivo, além de demandar a criação de regimes transitórios protecionistas, também impede a criação de regimes jurídicos transitórios que, perante as razões justificativas da mutação legislativa em apreço, são desproporcionais (*lato sensu*). Um Estado que não estabelece regimes transitórios, ou que os estabelece em termos desproporcionais, perante os interesses que pretende salvaguardar, desconsidera este mecanismo de proteção abarcado pelo princípio da segurança jurídica, minando a confiança no sistema jurídico globalmente considerado.

Na situação em apreço, a construção de um regime transitório em sentido mais gravoso para os destinatários do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV desvirtua este instrumento, não se descortinando um premente interesse público capaz de sustentar tal solução, imediata, e a sua aplicabilidade aos processos pendentes.

Para este resultado julgamos que concorre o escopo do regime transitório criado, tal como surge exposto no enunciado do presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade e é assumido também no texto do acórdão, designadamente, no ponto 10.2 da decisão, quando se refere que o mesmo surgiu “para responder às suspeitas acerca da inconstitucionalidade” das opções vertidas, precisamente nas subalíneas i) e ii) da alínea d) do artigo 24.º-A do RNP e não, como seria e deveria ser característica própria de uma norma desta natureza, o de regular «*de forma justa, adequada e proporcionada, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor*» (J. J. Gomes Canotilho, op. cit., *ibid.*).

É, aliás, sintomático referir que, nos trabalhos preparatórios das várias iniciativas legislativas subjacentes à aprovação do presente Decreto n.º 134/XV, em dois projetos que previam, quer uma atualização dos requisitos de que depende a concessão de nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas (Projeto de Lei n.º 127/XV/1.^a (Livre), quer a cessação da vigência deste mesmo regime (Projeto de Lei orgânica n.º 28/XV/1.^a (PCP), constavam normas transitórias materiais que determinavam, respetivamente, que “os pedidos recebidos até 31 de dezembro são apreciados com base nos critérios constantes da redação da Lei da Nacionalidade que lhe foi conferida pela Lei Orgânica n.º 2/2022, de 10 de novembro e o Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, que alterou o Regulamento da Nacionalidade” – cf. artigo 3.º - ou então que “os requerimentos de concessão de nacionalidade portuguesa apresentados ao abrigo do n.º 7, do artigo 6.º, da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação atual, que se encontrem pendentes, são apreciados nos termos constantes do artigo 24.^a – A, do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 237-A/2015, de 14 de dezembro (...)” – cf. artigo 3.º - menção que merece referência nos respetivos pareceres, emitidos pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, em relação a este último dizendo-se, expressamente, que se “*acautela, em sede de norma transitória, os requerimentos de concessão da nacionalidade portuguesa que estejam pendentes*”.

Do exposto resulta manifesto que nenhuma preocupação houve, da parte do legislador do regime transitório material constante do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV, voltando às palavras de J.J. Gomes Canotilho, em regular «*de forma justa, adequada e proporcionada, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da LN com os pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor*» (in op. cit., ibid.). Para esta conclusão é irrelevante quer a natureza discricionária da decisão de concessão da nacionalidade por naturalização a descendentes de judeus sefarditas, quer o facto de o ato constitutivo desse direito ser a decisão ainda não proferida ou estabilizada, pois que a inconstitucionalidade que identificamos tem como pressuposto a absoluta autonomia do juízo sobre as normas transitórias, como é o caso da norma questionada.

Acresce que, e ainda que assim não se entendesse, mantendo-se intocada a natureza discricionária da decisão a proferir, importa dizer que esta nunca foi ilimitada. Nenhuma decisão discricionária é uma decisão à margem do direito. Ora, no caso em apreço, onde anteriormente havia um campo de liberdade probatória em relação aos documentos a juntar para demonstração de uma ligação *efetiva e duradoura* (e ainda que não apenas *efetiva*) a Portugal – cf. disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 7 da LdN e do artigo 24.º-A do RNP, na redação em vigor em 1 de setembro de 2022 - o regime transitório criado não só prevê, inovatoriamente, que tal ligação a Portugal seja *atual* – cf. resulta da alínea c) do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV -, como deixa de existir qualquer liberdade probatória relativamente aos factos que possam demonstrar tal ligação, o que se revela em desfavor de quem já apresentou os seus pedidos em conformidade com o regime vigente à data dessa apresentação, pois que os respetivos pedidos serão agora analisados tendo por base apenas os documentos então exibidos, mas à luz de requisitos mais exigentes.

É certo que a apresentação de um pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa não conduz necessariamente à concessão desse direito. No entanto, enquanto o regime vigente exige ao decisor que atenda a quaisquer factos alegados pelos interessados, igualmente aptos a demonstrar uma ligação *efetiva* a Portugal, ou mesmo *duradoura*, podendo não ser suportados pelos documentos elencados no atual artigo 24.º-A, n.º 3, alínea b) do RNP, o regime transitório material constante do artigo 6.º do Decreto n.º134/XV inviabiliza a ponderação de quaisquer outros factos que, objetivamente e em abstrato, evidenciem a existência de ligação efetiva a Portugal, através da imposição de uma rigidez probatória fixada nas suas alíneas a) a c), o que, ainda que se considere adequado à prossecução dos fins que visa atingir, não resiste ao teste da necessidade, devendo reconhecer-se, face a todo o exposto, que os mesmos fins poderiam ser atingidos por medidas menos onerosas para os destinatários

8. Por tudo isto me permito dissentir do entendimento que obtive vencimento, por estar convencida de que a aplicação do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV aos pedidos de aquisição da nacionalidade portuguesa que tenham sido apresentados a partir do dia 1 de setembro de 2022 e que ainda se encontrem pendentes na data da entrada em vigor da LN, é constitucionalmente inadmissível, violando ostensivamente o princípio da segurança jurídica, na sua vertente objetiva, insito no artigo 2.º da CRP.

Dora Lucas Neto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apesar de acompanhar parte dos argumentos expendidos no aresto (desde logo, quanto à inexistência de uma tutela constitucional assente no direito à vida), entendo que o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República viola o princípio da proteção da confiança enquanto concretização do princípio de Estado de direito (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa).

Nesta antecâmara da Declaração, antecipam-se as diferentes etapas do percurso, organizado em tríduo, a que acresce uma breve conclusão. Assim, nas Partes I e II, procede-se a uma análise dos argumentos que, a montante, procuram afastar ou, pelo menos, debilitar a convocação do princípio da proteção da confiança.

Em I, enfrenta-se o *topos* da discricionariedade. Com efeito, há quem sustente que, contrastando com o direito à naturalização (vinculada), o «pode» do n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade, doravante, LdN) nos remete para o campo da mera discricionariedade (ecoando ainda a tradicional ideia de «graça» do poder soberano), pelo que não haveria sequer uma posição digna de proteção de confiança ou, a existir, seria muito débil. Contra esta leitura, defende-se a mudança essencial na compreensão da discricionariedade no atual Estado Constitucional, com uma fortíssima vinculação, pelo que, como se verá mais detidamente, o argumento não colhe.

Na Parte II, considera-se a questão da efetividade, distinguindo-se caminhos de crítica jurídico-constitucional, que importa analisar. O primeiro pretende resolver a questão a montante do próprio princípio da proteção da confiança. Assim, avança-se com a tese segundo a qual, no limite, o problema da constitucionalidade seria o da própria solução da LdN por não assegurar o princípio da efetividade (na aceção de «conexão genuína»), faltando uma ligação atual que comprove a pertença à comunidade política nacional. Ainda aqui não vemos que este caminho se revele convincente. Na verdade, enquanto juiz, não se é chamado a apreciar a bondade ou a maldade política de uma decisão – essa é uma escolha do legislador –, mas apenas aferir da conformidade constitucional. Ora, em relação ao facto de a LdN não prever requisitos clássicos associados à naturalização para comprovar a existência de uma ligação efetiva e atual procede-se em diferentes passos:

a) Em primeiro lugar, revisita-se o caso *Nottebohm*, que é visto como arrimo do princípio da efetividade. Adverte-se para algumas críticas à sua mobilização neste contexto: por um lado, não é líquido que se possa transferir o que se diz em sede de proteção diplomática para o plano das condições de naturalização; por outro, ressalta a diferença entre o aresto *Nottebohm* e o caso dos descendentes de sefarditas, que têm de mostrar uma ligação genealógica e cultural mediante requisitos objetivos;

b) Em segundo lugar, não se pode ignorar que está em causa a chamada «cidadania de reparação» que, sem prejuízo de antecedentes, tem assumido particular relevo em sociedades que avaliam a sua história, não ignorando vítimas, impulsionando uma justiça anamnésica. É a partir deste quadro que se compreende a dispensa de vários requisitos tradicionalmente associados à naturalização (exigência de períodos mínimos de residência, mais ou menos longos), o que se comprova historicamente. Em relação aos judeus de origem sefardita,

considera-se, brevemente, a questão da nacionalidade, em Portugal, nomeadamente nos séculos XIX e XX. Em termos de soluções normativas recentes – posteriores, aliás, à mudança decisiva da nossa LdN neste campo –, assinala-se a nova legislação alemã (e também a austríaca) de «reparação», dispensando uma série de requisitos que normalmente continuam a ser exigidos para a naturalização, desde a residência ao conhecimento da língua.

Antecipa-se um argumento que convoca a questão da efetividade para debilitar a proteção da confiança no que toca ao regime jurídico aplicável aos descendentes de judeus sefarditas e que se desdobra numa trilogia:

a) os trabalhos preparatórios da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, tendo sido apresentadas duas Propostas de Alteração, respetivamente do Partido Socialista e do Partido Social Democrata, visando assegurar uma efetiva conexão atual;

b) o artigo 3.º, n.º 2, da referida Lei Orgânica, cujo alcance se procura descortinar e que consagrou a obrigação de alterar o artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (doravante, RNP) para garantir, «no momento do pedido, o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal»;

c) o n.º 3, alínea d), do artigo 24.º-A do RNP, que acrescentou às exigências de instrução do pedido de naturalização o seguinte:

«Certidão ou outro documento comprovativo: i) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal».

Começando pelos trabalhos preparatórios, a tentativa de assegurar uma ligação efetiva e atual a Portugal através da exigência de requisitos como períodos de residência legal dividiu partidos e opinião pública, tendo sido abandonada pelos proponentes. Duas notas resultam daqui: o deixar cair as alterações e a defesa da manutenção do regime originário não enfraqueceram as expectativas da sua continuação; além disso, a Proposta de Alteração do Partido Socialista, em nome da tutela das legítimas expectativas, propunha um regime transitório adequado, ao diferir, no texto apresentado em abril de 2020, a entrada em vigor da nova redação para 1 de janeiro de 2022 (tópico que se retoma em III). Em relação à segunda questão, entendo que, face a alegações de que, em alguns casos, não haveria um «efetivo cumprimento» da verificação dos requisitos para obtenção da nacionalidade, a credencial do n.º 2 do artigo 3.º se refere à necessidade de adotar mudanças no RNP nesse plano, nomeadamente em termos de certificados (o que foi feito). Finalmente, quanto ao acrescentar, de forma que entendo constitucionalmente ilegítima, novas exigências com repercussões em termos de requerimento, perante uma inconstitucionalidade orgânica inequívoca podia confiar-se que, num Estado de direito, a via judicial permitiria solucionar, sem problemas de maior, a questão.

Resumindo, também não é por aqui que se afasta o crivo do princípio da proteção da confiança.

Na parte III, passa-se então a uma avaliação da disposição transitória objeto do pedido, ou seja, do referido artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV da Assembleia da República, que, no que toca ao

seu âmbito de aplicação temporal, vale para os procedimentos ainda não decididos que tiverem começado a partir de 1 de setembro de 2022, data da entrada em vigor da nova versão do artigo 24.º-A do RNP. Precisemos, desde já, que de forma alguma defendo que ao legislador está vedado eliminar, pura e simplesmente, esse regime para o futuro, mas apenas que não o pode fazer de qualquer modo, devendo salvaguardar as expectativas legítimas, nos termos reiteradamente enunciados pelo Tribunal, nomeadamente atendendo aos critérios constantes do Acórdão n.º 128/2009.

São os vários os aspetos que devem ser considerados no que toca a esta disposição transitória:

- a) Em primeiro lugar, começando por precisar o conceito de «pedidos pendentes», assinala-se a sua inequívoca aplicação a factos anteriores à sua entrada em vigor;
- b) Em segundo lugar, abordam-se duas questões em torno da inconstitucionalidade orgânica: a possibilidade do seu conhecimento neste processo de fiscalização preventiva e o problema da «sanação» retroativa por via legislativa;
- c) Em terceiro lugar, recordam-se brevemente os critérios recortados pelo Tribunal Constitucional em sede de proteção da confiança para se proceder à sua aplicação. No caso, sustenta-se a existência de expectativas jurídicas que merecem ser tuteladas e um investimento de confiança, pesando mais no juízo de ponderação do que o interesse público, e que apontam para a inconstitucionalidade da disposição transitória *sub iudice*.

Assim, em minha opinião, o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV viola o princípio da proteção da confiança ao não garantir um regime transitório adequado para todos aqueles que, tomando a sério a possibilidade de naturalização prometida pelo Estado português em registo de «reparação», apresentaram pedidos de naturalização ainda pendentes.

I – Discricionariedade: requisitos da lei e poder de atribuição da nacionalidade

Em termos de cidadania, poderia ser tentado a defender-se a seguinte tese: não havendo aqui nenhuma tutela jusfundamental em termos da sua atribuição, além do mais, o legislador limitou-se a estabelecer um poder discricionário, comprovado, desde logo, pelo elemento literal (gramatical ou filológico). Na verdade, na LdN, dispõe-se que:

«O membro do Governo responsável pela área da justiça *pode conceder* a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus».

1. Naturalização: entre memória e concretização

Tradicionalmente, a naturalização era marcada por uma forte discricionariedade^[1]. Logo a Constituição de 1822 previa que

«gozam desta qualidade [a cidadania] (...) VI – Os estrangeiros, que obtiverem carta de naturalização»^[2].

Solução que foi reiterada nos dois textos do período monárquico que lhe sucederam (Carta Constitucional^[2]; Constituição de 1838^[4]). Aliás, a Constituição de 1822 ia mais longe ao dedicar um artigo inteiro à naturalização^[5]:

«Todo o estrangeiro, que for de maior idade e fixar domicílio no Reino Unido, poderá obter carta de naturalização, havendo casado com mulher Portuguesa, ou adquirido no mesmo reino algum estabelecimento em capitais de dinheiro, bens de raiz, agricultura, comércio ou indústria; introduzido, ou exercitado algum comércio ou indústria útil; ou feito à Nação serviços relevantes. Os filhos de pai Português, que houver perdido a qualidade de cidadão, se tiverem maior idade e domicílio no Reino Unido, poderão obter carta de naturalização sem dependência de outro requisito».

As Cortes Gerais e Extraordinárias concederam diferentes cartas de naturalização^[6], atribuídas caso a caso e precedidas de parecer^[7], onde se apreciam «as circunstancias particulares de cada um dos supplicantes, que elles provão pelos documentos, com que instruem suas respectivas supplicas»^[8].

Valia, pois, um modelo de naturalização por graça ou mercê do soberano, como sintetizava, em meados do século XIX, António Ribeiro de Liz Teixeira: um estrangeiro «nunca, sem graça especial, se pode tornar nosso Concidadão», mas poderia «impetrar essa graça»^[9].

Posição que não foi alterada na Primeira República e que continuou no Estado Novo. Machado Vilela (Vilela, na grafia original), há pouco mais de cem anos, sublinhava que este era o modelo dominante na Europa, mas não o era em todos os países:

«Esta última consiste no acto pelo qual a autoridade competente de um Estado concede ou reconhece, a um determinado estrangeiro, a seu pedido, a qualidade de cidadão dêsse Estado. E dizemos concede ou reconhece, por a naturalização ora aparecer como uma graça do poder, como é regra na Europa, ora como um direito do indivíduo, como acontece na Grécia (I) e em geral na América (a), desde que êle se encontre nas condições previstas na lei»^[10].

No Portugal de Abril, com a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, ainda se mantinha, no início, um paradigma em que:

«(...) a naturalização era vista como um poder discricionário do Governo, condicionado embora, na sua utilização, à verificação de certos pressupostos»^[11].

Essa situação foi alterada com a redação introduzida pela modificação trazida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril. Na verdade, o artigo 6.º, n.º 1, da LdN passou a dispor:

«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 seis anos;
- c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa;
- d) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa»^[12].

Esta formulação – «concede» – contrasta com as hipóteses previstas nos n.ºs 6, 7 e 8 do referido artigo (6.º) onde se lê «pode conceder a naturalização».

Pela Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, foi aditado um relevante n.º 7 ao artigo 6.º:

«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, através da demonstração da 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».

Em relação às hipóteses de «concede» estamos perante a existência de um verdadeiro direito à naturalização, um campo de vinculação da Administração (a chamada «naturalização vinculada»^[13]), verificados que estejam os pressupostos de que depende^[14].

No caso dos descendentes de judeus sefarditas portugueses, este «pode conceder» mantém uma margem de apreciação do Governo, não configurando um direito à naturalização. Contudo, a sua configuração, num Estado de direito constitucionalmente aberto, não se confunde com a velha compreensão do instituto em termos de uma «graça» do soberano, como, desde já, procurarei mostrar, o que não pode deixar de ter consequências no que toca à leitura que entende que, no limite, tratando-se de exercício do poder discricionário, não haveria sequer um problema em termos de proteção da confiança.

2. «Cidadania reparadora»: o (des)valor do «pode»

Em termos tradicionais, a dispensa de requisitos no instituto da naturalização apontava para uma avaliação casuística, tendo em vista a compreensão em termos de um poder discricionário e, durante muito tempo, outra compreensão da discricionariedade. Na verdade, como recorda a obra de Afonso Rodrigues Queiró, ainda hoje um marco no percurso do instituto entre nós, desapareceu a ideia de discricionariedade como sinónimo de poder «inteiramente livre na prossecução do bem público»^[15].

Para uma correta compreensão do instituto, façamos um breve percurso assente em duas etapas:

a) Mostrar, em primeiro lugar, que a ideia de «cidadania reparadora»^[16], sem prejuízo de uma decisão em relação a cada requerente que a solicite, aponta para um quadro de condições que, a verificarem-se, limitam muito o Estado português no que toca ao poder de apreciação;

b) Comprovar a evolução da doutrina em relação ao exercício do poder discricionário, não apenas em termos gerais, como já foi aludido (e que não será objeto de desenvolvimento), e especificamente no campo da naturalização.

Sem prejuízo de um retorno à questão, importa considerar em que medida a ideia da chamada «cidadania reparadora» (Jessurun d'Oliveira utiliza o termo alemão – *Wiedergutmachung*^[17]) em relação às pessoas consideradas não tem reflexos no sentido de limitar (ainda que não de eliminar) a intervenção do Governo, a quem cabe a competência neste âmbito. Trata-se de um regime especial, com dispensa de um conjunto de requisitos exigidos para a naturalização, e que, como se verá, conhece paralelos quer na história longa do direito da

nacionalidade em registo de constitucionalismo moderno quer, mais recentemente, em legislação desta natureza.

Preenchidas as condições relativas à pertença ao grupo destinatário da alteração legislativa – descendentes de judeus que se inscrevem na *Sefarad* lusitana, nos moldes previstos no n.º 7 do artigo 6.º da LdN –, só em certas situações (pertencer a uma organização racista, o que é constitucionalmente vedado¹¹⁸¹, por exemplo) é que haveria fundamento para denegar a naturalização, verificados e devidamente comprovados os requisitos. Mais: com a lei, assumiu-se um compromisso do Estado português, que, mesmo podendo ser revisto (no limite, decidir-se pela eliminação deste regime específico), não deixa de ser gerador de confiança para os destinatários.

Na dogmática alemã, entre nós reiteradamente convocada no quadro de uma abertura dialógica, a propósito especificamente da Lei da nacionalidade e do exercício de discricionariedade no âmbito do instituto da naturalização, estabelece-se que a verificação dos requisitos previstos no quadro jurídico aplicável, mesmo não havendo um direito, leva a esse resultado. Há mesmo quem entenda, lendo o § 8.º do mesmo diploma¹¹⁹¹ – onde se usa a forma verbal «pode» (*kann*) –, que «o poder discricionário para naturalizar é geralmente reduzido a zero»¹²⁰¹.

Não é preciso chegar a esse extremo para concluir que não colhe a tese segundo a qual estando perante um mero exercício de poder discricionário nem sequer se poderia pôr verdadeiramente uma questão do princípio da proteção de confiança ou que, no mínimo, logo a montante, esta estaria fortemente enfraquecida. É, pois, hoje, em geral, outra a representação do exercício da discricionariedade em matéria de naturalização, e, no caso específico da cidadania «reparadora» tal como foi legislativamente concretizada para os descendentes de sefarditas, não se foge a este modelo, antes pelo contrário.

II – Naturalização, legislação e efetividade («conexão genuína»)

Além da discricionariedade, há também quem mobilize o princípio da efetividade para questionar a própria constitucionalidade da solução introduzida em 2013¹²¹¹ no âmbito da revisão da LdN, precisamente por falta de uma conexão genuína ou efetiva. Repare-se que, nesta análise, não se trata de uma censura política ao legislador em termos de não ter acautelado uma solução de conexão efetiva por via de critérios tradicionais, seja a exigência de um tempo mínimo de residência seja a prova de uma conexão cultural atestada por fatores, como o conhecimento da língua portuguesa (ou pelo menos, do ladino). A tese da inconstitucionalidade apontaria para um quadro jurídico duplamente enfraquecido:

1) Por um lado, não estaria coberto por um direito fundamental à cidadania (artigo 26.º, n.º 1, da Constituição)¹²²¹ enquanto direito positivo à obtenção da nacionalidade, nem, para quem convoque este caminho, haveria lugar a uma proteção por via da figura da garantia institucional;

2) Por outro, as dúvidas sobre a constitucionalidade debilitariam essa tutela e perante um critério tão enfraquecido à luz do princípio da efetividade tal não poderia deixar de se repercutir no juízo sobre uma eventual violação do princípio da proteção da confiança.

A primeira observação, que corresponde à solução do Acórdão, tem autonomia e, no caso, também sustento, acompanhando o aresto, que não há aqui arrimo para considerar que a alteração legislativa *sub iudice* viole um direito fundamental à cidadania.

Já a segunda nota exige que se faça um percurso, ainda que breve, pela questão do princípio da efetividade, curando das conexões em termos de cidadania. A necessidade da existência de uma conexão, maior ou menor, com um Estado visa evitar a “cidadania virtual”, não no sentido de uma qualquer “atopia”^[23] trazida pela revolução informática, mas na aceção estrita que lhe deu Heinrich Triepel em matéria de nacionalidade, num texto publicado em 1921 e intitulado *Virtuelle Staatsangehörigkeit*^[24].

1. Princípio da efetividade: a «conexão genuína» Revisitando o caso *Nottebohm*: critério da efetividade como fundante da proteção diplomática

1.1. Dois lados da cidadania: a internacional (em termos de proteção diplomática) e a nacional

Numa perspetiva internacional, a propósito da cidadania costuma mobilizar-se o célebre caso *Nottebohm*^[25], em que se recusou que o Liechtenstein pudesse exercer a proteção diplomática a favor de um nacional naturalizado sem que se verificasse qualquer «conexão genuína». Na verdade, este cidadão, originariamente alemão e vivendo na Guatemala, obteve nacionalidade deste Principado tendo em vista acautelar os seus interesses e sem que tivesse qualquer conexão relevante. A proteção internacional por ação deste pequeno Estado foi recusada pelo Tribunal Internacional de Justiça e este requisito de uma conexão jurídica baseada num «facto social»^[26] que marque a ligação e a pertença foi transferido para a questão da naturalização também no plano interno de cada comunidade política.

1.2. Cidadania e efetividade: algumas notas

O critério da efetividade afirma-se como elemento para evitar uma concessão arbitrária da cidadania e das vantagens a esta associadas. No entanto, são várias as objeções que podem ser suscitadas, a saber:

- a) Em primeiro lugar, considerar que o critério desenvolvido no caso *Nottebohm* só valeria para efeitos de proteção diplomática, mas não seria requisito de que dependeria em termos gerais a nacionalidade ou, em termos específicos, a naturalização. Mover-nos-íamos, pois, em planos distintos;
- b) Em segundo lugar, ter presente a crítica da Comissão de Direito Internacional quanto aos riscos associados a uma leitura estrita do princípio;
- c) Em terceiro lugar, mostrar que se está perante uma hipótese enquadrada na chamada «cidadania reparadora», capaz de dispensar requisitos clássicos tais como um período mínimo de residência ou o conhecimento da língua ou das línguas nacionais;
- d) Finalmente, no caso, e contrariamente à decisão *Nottebohm*, ainda assim uma leitura hábil, num registo genético-cultural, seria capaz de responder ao critério de uma «conexão genuína».

Os dois últimos pontos serão tratados autonomamente.

Também não deve ser descurada a posição da Comissão de Direito Internacional (*International Law Commission*) circunscrita à proteção internacional. Com efeito, em 2002, na sua quinquagésima quarta sessão em Genebra, entre outros tópicos, versou-se especificamente a

questão da proteção diplomática^[27]. No *Report of the International Law Commission* relativiza-se, desde logo, a leitura do caso *Nottebohm*, chamando-se a atenção para as suas particularidades: «Apesar das divergências de interpretação, a Comissão considerou que no caso *Nottebohm* certos fatores limitavam os termos da análise aos factos em causa, em particular a circunstância de a ligação do cidadão Nottebohm com o Liechtenstein (o Estado requerente) ser “extremamente ténue”, em comparação com a sua ligação à Guatemala (o Estado requerido) durante um período de mais de 34 anos, o que levou o TIJ a afirmar repetidamente que o Liechtenstein “não tinha o direito de estender a sua proteção ao cidadão Nottebohm perante a Guatemala”. Isto sugere que o Tribunal não pretendia formular uma regra geral aplicável a todos os Estados, mas apenas uma regra relativa, segundo a qual um Estado na posição do Liechtenstein deve demonstrar uma ligação genuína com o cidadão Nottebohm de forma a poder agir judicialmente em sua representação contra a Guatemala, Estado com o qual o mesmo mantinha laços extremamente estreitos»^[28].

Além disso, não deixa de se advertir para os riscos associados a uma aplicação estrita da conexão genuína na esteira do caso *Nottebohm*:

«[...] se o requisito de ligação genuína proposto no caso *Nottebohm* fosse aplicado de forma estrita, milhões de pessoas seriam excluídas do benefício da proteção diplomática, uma vez que no atual mundo de globalização económica e migração milhões de pessoas se afastaram do seu Estado de nacionalidade e fizeram a sua vida em Estados cuja nacionalidade nunca adquiriram, ou adquiriram a nacionalidade por nascimento ou descendência de Estados com os quais têm uma ligação ténue»^[29].

Além disso, não se trata apenas de relativizar o critério em sede de proteção diplomática, nos termos desta posição, aliás reiterada, da Comissão de Direito Internacional^[30], que não deixa de sublinhar, no entanto, a existência de vinculações jus-internacionais em termos de nacionalidade.

Já a um outro nível, e também importante para a nossa discussão, Hans von Mangoldt^[31] critica o facto de um critério elaborado para saber se verificavam os elementos de proteção internacional a um nacional por um Estado ter sido transformado em «condição de existência de uma tal nacionalidade», o que, em termos que não é possível agora aprofundar, também releva nesta sede.

2. «Cidadania reparadora»

A «cidadania reparadora» tem raízes que se ilustram já ao tempo da Revolução Francesa e que implicam a ideia de vítima. Esta é resultado de um longo processo que levará a um pedir perdão e a uma reconciliação por parte de comunidades religiosas, mas, no que *hic et nunc* nos importa, também tem ressonância nalgumas comunidades políticas. As nações ibéricas decidiram abrir as portas a uma reintegração (simbolicamente) reparadora, da mesma forma que, por acontecimentos mais recentes, também a Alemanha e a Áustria desenvolveram uma *Wiedergutmachung*, literalmente um «fazer bom outra vez», uma reparação. Trata-se de uma forma imaterial de reparação, diferente de outras intervenções (devolução de património e indemnizações, por exemplo)^[32].

2.1. Cidadania e cultura: algumas notas introdutórias

Cidadania que é apresentada com uma dupla face: reparadora de uma injustiça histórica, a partir de decisões de entidades políticas que abrem portas para a sua concessão; convocando, a partir de um dado objetivo – uma linhagem corporizada em gerações –, uma dimensão afetiva dos destinatários, assente numa valorização da memória, um elemento essencial dos povos, mas especialmente cultivado nas comunidades judaicas e que lhes permitiu sobreviver como povo sem Estado durante um longo período. Memória que não esquece *Sefarad*, lembrando que «Menina e moça me levaram de casa de minha mãe para muito longe» (Bernardim Ribeiro)^[33].

Mas poderá esta «cidadania reparadora» e também de coração preencher os critérios de cidadania? Com efeito, vozes há que entendem que ela não sobrevive às exigências do princípio da efetividade enquanto princípio conformador da cidadania. No limite a solução especial consagrada na LdN seria ela própria inconstitucional, ao não satisfazer essa exigência. Mas será assim?

Requerentes há para quem a exigência do conhecimento da língua, que encontramos em termos de «cidadania de reparação» como requisito para os sefarditas originários de Espanha^[34], não seria um problema. Desde logo, um conjunto de candidatos é brasileiro; por outro, outros continuam a falar o ibérico ladino que permite uma rápida aproximação ao idioma pátrio, sem prejuízo das diferenças.

Esta nacionalidade exprime-se numa ligação cultural e não se confunde, assim, com os casos de uma mera cidadania económica. É verdade que, sob a capa da cultura, se podem esconder situações que equivalem a uma cidadania meramente instrumental e é evidente que houve aproveitamentos do processo, que, em parte, foram mitigados.

2.2. «Cidadania reparadora» – aprender com a Revolução Francesa

Em termos de história, encontra-se um precedente curioso em França, no início do constitucionalismo moderno^[35]. Trata-se da Lei da nacionalidade francesa, de dezembro de 1790, já vista como a primeira lei de reparação da Idade Contemporânea, não se limitando as medidas à cidadania, pois previa-se também a restituição de bens.

Disponha-se no seu artigo 22.º:

«Todas as pessoas que, nascidas num país estrangeiro, sejam descendentes, em que grau for, de um francês ou de uma francesa expatriados por causa da religião, são declaradas naturais franceses e gozarão dos direitos associados a este estatuto se regressarem a França, aí fixarem o seu domicílio e prestarem o juramento cívico»^[36].

Esta solução, com assento na Constituição de 1791^[37], foi reafirmada cerca de 100 anos depois por outra lei da nacionalidade:

«Os descendentes das famílias proscritas aquando da revogação do Édito de Nantes continuarão a beneficiar das disposições da lei de 15 de dezembro de 1790, mas sob condição de um decreto especial para cada requerente. Este decreto só produzirá efeito para o futuro»^[38].

A lei de 1927^[39] continuava a fazer esta ponte para a memória do século XVII^[40].

2.3. Sefarditas, geografias (da «memória» e da «esperança») e reparação

No caso português e espanhol^[41], a abertura de um regime especial para a naturalização de descendentes de sefarditas, tratou-se de uma decisão político-comunitária. No Projeto de Resolução n.º 18/XIV/ 1.ª, de 19 de novembro de 2019, visando consagrar o dia 31 de março como dia da memória das vítimas da Inquisição^[42], sintetiza-se esse processo:

«pedido de perdão pelas perseguições aos judeus pela Inquisição, em 1989, pelo Presidente Mário Soares, em Castelo de Vide, a revogação do Edito de Expulsão pela Assembleia da República, em 1996, a inauguração do Memorial às Vítimas do Massacre de 1506 (iniciativa da Câmara Municipal de Lisboa) acompanhado do Memorial de Pedido de Perdão, (do Patriarcado de Lisboa, junto ao mesmo local) ou a possibilidade de naturalização pelos descendentes de judeus sefarditas expulsos de Portugal, na alteração da Lei da Nacionalidade aprovada em 2012. Recordando as palavras do Padre António Vieira, ele próprio acusado perante a Inquisição Portuguesa, há que ter presente que ‘o efeito da memória é levar-nos aos ausentes, para que estejamos com eles, e trazê-los a eles a nós, para que estejam connosco’».

Trata-se de uma reparação simbólica, assente numa justiça anamnésica que reconhece as vítimas, através de memórias de tempos e lugares de sofrimento, a sua «*memoria passionis*»^[43]. Toma-se a sério a memória não apenas numa assunção de responsabilidade moral enquanto comunidade histórica – recorde-se a marca profunda da «questão da culpa» (*Schuldfrage*), mas também – e é esta dimensão cultural do direito que aqui releva – por via de uma «cidadania de reparação» em que essa memória e essa vontade comunitária de reintegração levam a dispensar critérios tradicionais de pertença comunitária na aquisição derivada da cidadania.

A naturalização, salvo práticas de ilegítima cidadania forçada, pressupõe uma dimensão de vontade dos destinatários da medida. Contudo, ao Estado, a abertura desta via de integração numa comunidade política deve assentar em laços e em critérios que não a degradem a uma mercantilização, passando-se da esfera da economia de mercado a uma sociedade de mercado, a uma reificação do mundo. Não basta uma «vontade de cidadania», em Estados, como Portugal, que, além do mais, integram a União Europeia, pelo que um passaporte tem reflexos muito para lá das fronteiras nacionais. Em termos de ordenamento jurídico, importa ver se há um fundamento material de ligação à comunidade política ou se estamos perante, na ótica dos Estados, de um processo de «comercialização da cidadania»^[44], que levou a Comissão Europeia a intervir no caso de Malta e Chipre.

2.3.1. Judaísmo e memórias

Pessoas e comunidades políticas têm memória(s). No entanto, uma marca profunda do judaísmo é a especial conservação e transmissão da memória que permite atravessar séculos e séculos dramáticos e mesmo trágicos. Fala-se de uma razão anamnésica, de um cultivar da memória (*legein*), que Heidegger associa memória (*Gedächtnis*) e agradecimento (*Danken*)^[45].

Esta memória, que é fundamental não apenas para a pertença ao judaísmo, mas, naquilo que nos importa nesta análise, para a questão das raízes e da identidade, que fazem a ponte legitimadora da opção político-legislativa de abrir portas a um regime especial de naturalização

dos descendentes de sefarditas. Cruzam-se história – uma sucessão de eventos desencadeados pela expulsão – e memória⁴⁶¹, no caso, o modo como essa pertença a *Sefarad* foi, em regra, transmitida, de geração em geração, a filhos e familiares, integrando a sua identidade.

Uma identidade pessoal (e não meramente individual), a pressupor um relacional e um nós que, na vastidão do mundo, passa por ser judeu, mas judeu sefardita. Aqui, o adjetivo revelou-se muitas vezes constitutivo da própria identidade, que alimentou a saudade. Identidade sefardita que alicerça a decisão da República Portuguesa de abraçar, por via da cidadania e, no que releva juridicamente, baseada numa conexão histórico-cultural cultivada no exílio, e não num desenho normativo resultante de um arbítrio fruto dos ares do tempo.

Este breve percurso impõe-se para responder à objeção de que não se poria aqui um problema de proteção de confiança ou, pelo menos, a discussão deste princípio no caso estaria profundamente debilitada, dado que discutível seria, no limite, a própria constitucionalidade das alterações à LdN (e até a compatibilidade com o direito da União Europeia), ao não exigir uma conexão atual materializada, por exemplo, num período mínimo de residência em Portugal ou um conhecimento mínimo da língua e cultura portuguesas atestadas (quanto a este último ponto, a solução espanhola).

2.3.2. Uma memória longa e diversificada: o caso português

Desde o século XIX, que de uma forma numericamente muito limitada, se conferiu a nacionalidade a «gente da nação» («homens da nação»). Padre António Vieira já defendera o regresso a Portugal dos «homens da nação» e, perante o argumento de que poderiam vir alguns judeus pobres – o que não é por ele visto como problema –, sempre acrescenta:

«(...) quando nisto se meta inconveniente, como estes homens não hão de vir pelo ar, ordenará Vossa Majestade que nenhum possa entrar no reino sem passaporte, e estes lhe poderão dar os embaixadores que Vossa Majestade tem nos reinos estranhos, não se concedendo senão a pessoas que tiverem as qualidades que Vossa Majestade julgar por úteis ao reino»⁴⁷¹.

No período da monarquia liberal, desconheço a existência de algum projeto de reparação em relação aos descendentes de judeus sefarditas. No entanto, considerem-se três tempos, a saber: a Primeira República, o Estado Novo e, brevemente, os antecedentes da abertura da cidadania a descendentes de judeus sefarditas.

Acresce que a posição de muitos descendentes de judeus sefarditas não é a mesma em relação a Portugal. Na verdade, no Norte de África (nomeadamente em Marrocos) e no antigo Império Otomano muitos judeus (também designados como israelitas ou hebreus) sefarditas gozaram de proteção diplomática portuguesa e as ligações à parte lusitana de *Sefarad* perduraram. Ou seja, para uma parte da comunidade os laços com Portugal não são apenas os de uma chave da residência que se deixou para trás. Aliás, foi essa ligação que, no quadro do Estado Novo, legitimou intervenções consulares a favor de judeus de origem portuguesa. Há até reflexos na política nacional-socialista que passou por informar o Estado português de que no território do Reich os judeus portugueses deixariam de gozar um regime especial, abrindo as portas à «repatriação»⁴⁸¹ (entendida a expressão em sentido lato, dado que a grande maioria não tinha vivido em Portugal) como alternativa à «solução final». Está também documentada a intervenção a favor de judeus portugueses, por exemplo, na França de Vichy⁴⁹¹. Há casos emblemáticos, como o da família Benveniste, salva das SS pela nacionalidade⁵⁰¹. Contra a opinião do diretor da Polícia de

Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), o Ministério dos Negócios Estrangeiros, havendo dúvidas quanto à nacionalidade portuguesa, optou por admitir a vinda para Portugal^[51].

Ou seja, é simplista e redutor o retrato segundo o qual se trata de uma cidadania para descendentes de expulsos de *Sefarad* há mais de quinhentos anos. Desde logo, porque ao longo de séculos, perante as perseguições, foram saindo novas levas; em muitos casos, as famílias mantiveram a língua, para além de outros aspetos da cultura; casos há em que só no século XX perderam a nacionalidade, num tempo em que muitos Estados só excepcionalmente admitiam dupla nacionalidade.

2.3.2.1.

Monarquia liberal

Se no quadro da monarquia absoluta a grande mudança normativa se verificou com a legislação pombalina que decretou o fim da distinção entre cristãos-novos e cristãos velhos, é com o constitucionalismo liberal que, de alguma forma, se propõe uma política de regresso dos judeus ao Reino, não se poupando na adjetivação quanto ao ato de D. Manuel I («iníqua expulsão»^[52]). Mais: abriam-se as portas não apenas aos judeus expulsos, mas aos judeus de todo o mundo^[53].

Contudo, trata-se apenas de um projeto^[54], da autoria do deputado Alexandre Gomes Ferrão Castelo Branco, da Bahia, que não chegou a ser votado^[55].

Ao longo do século XIX, parte das famílias sefarditas no Norte de África e no Império Otomano estava sob proteção portuguesa, mantendo um vínculo com a pátria, ainda que só alguns tivessem passaporte português. Num debate na Câmara dos Deputados, em 1880^[56], é desmentida uma notícia de um incidente em Marrocos, envolvendo um sefardita e acrescentando que não se deixaria

«passar um agravo feito aquelles que estão sob a protecção do consulado portuguez, sem procurar immediatamente e por todos os meios ao seu alcance manter a dignidade da nossa bandeira»^[57].

2.3.2.2.

Primeira República: o interesse político na naturalização na linha da política colonial

Na I República, foi debatida na Câmara dos Deputados a possibilidade de, em Angola, se acolherem colonos judeus, não tendo como critério serem, ou não, sefarditas^[58]. Aliás, os grupos em causa seriam essencialmente de origem asquenaze, num tempo de perseguições na Rússia, além de outros países. Face às necessidades de colonização, entendia-se que era útil aproveitar os judeus, num processo de concorrência com outros Estados e visando o reforço do Império. Nesse quadro, o projeto de diploma apresentado por Manuel Bravo^[59] previa a naturalização com a simples domiciliação:

«Art. 6.º Os imigrantes israelitas que quiserem usar da faculdade concedida por esta lei farao constar ao Ministro das Colónias durante um prazo de dois anos, que desejam naturalizar-se portugueses a fim de gozarem definitivamente das vantagens estabelecidas nesta lei.

§ 1.º A naturalização faz-se mediante uma declaração perante duas testemunhas na administração do concelho do pôrto de desembarque ou na residência com assistência do administrador do concelho ou quem o substitua pagando 5\$000 réis de emolumento e entregando ao administrador os seus papéis de identidade recebendo em troca um bilhete de identidade, que lhe assegura todos os direitos de cidadão português naturalizado.

§ 2.º Só poderão naturalizar-se os que não tiverem cometido crimes infamantes, concedendo-se porem a naturalização a todos os outros.

§ 3.º Os naturalizados de idade inferior a dez anos ficam sujeitos ao serviço militar».

Ou seja, neste projeto de diploma não se estabelecia um prazo mínimo de residência para a naturalização, fixando-se, no entanto, em dois anos a janela temporal para o requerer.

Sublinhe-se que também aqui estávamos perante um regime especial que facilitava o acesso à cidadania. Com efeito, nos termos da legislação da nacionalidade aprovada pela República – o decreto de 2 de dezembro de 1910 – o período mínimo de residência exigido era de três anos (artigo 1.º), o que não valia para os «descendentes de sangue português».

2.3.2.3.

A questão no Estado Novo

Em relação a parte dos descendentes de judeus sefarditas – aqueles que beneficiavam de proteção diplomática –, caíam também no âmbito pessoal de proteção do Decreto n.º 40 980, de 17 de janeiro de 1957. Este diploma, que permitiu a Sam Levy, um defensor do retorno dos sefarditas portugueses a obtenção da almejada nacionalidade^[60], dispunha no seu artigo 1.º:

«São havidos como portugueses os indivíduos que, embora sem terem feito prova de nacionalidade portuguesa, hajam beneficiado continuamente por mais de vinte e cinco anos, até à data de publicação do presente decreto-lei, da protecção nacional, em consequência da inscrição consular como portugueses.

§ 1.º De igual modo são havidos os seus descendentes quando como portugueses hajam sido registados na altura do nascimento ou desde que tenham optado pela nacionalidade portuguesa, nos termos legais.

§ 2.º As viúvas dos indivíduos a que o presente artigo se refere que até agora hajam sido consideradas como portuguesas conservam a nacionalidade portuguesa desde que pelo facto do casamento tenham perdido a primitiva nacionalidade e não a hajam posteriormente recuperado».

Mas não podiam ter outra nacionalidade, diferentemente do que acontece agora, num mundo onde tem crescido a aceitação da plurinacionalidade. Na Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959 [Lei da Nacionalidade Portuguesa], encontramos um preceito – a Base XVII – que já foi lido como podendo acolher também as pretensões de alguns descendentes de judeus sefarditas expulsos do Reino. Dispunha-se:

«1 – Quando o considerar justo e oportuno, o Governo poderá conceder também a nacionalidade portuguesa a pessoas pertencentes às comunidades que a si próprias se atribuem ascendência portuguesa e manifestem vontade de se integrar na ordem social e política nacional».

Este preceito, que resultou de uma alteração da iniciativa da Câmara Corporativa, na esteira de uma previsão semelhante constante do Código de Seabra (por via da Reforma de 1930), suscita dúvidas em termos de concretização dos destinatários^[61], sem prejuízo de pistas constantes das *Actas da Câmara Corporativa*^[62].

Contudo, sem prejuízo da inclusão, ou não, de alguns descendentes, não temos nenhuma ideia de «cidadania de reparação». Aliás, no que ora nos importa, não se dispensavam critérios de ligação efetiva em ambos os diplomas mencionados.

No caso do projeto falhado da colonização de Angola, algumas entidades judaicas viram aí uma reparação, mas que, dada a esmagadora maioria dos potenciais envolvidos serem de origem

asquenaze, só poderia ser lida como reparação a um povo, não se confundindo com a «cidadania reparadora» que abraça os descendentes de judeus sefarditas.

2.4. «Cidadania reparadora» e efetividade: os exemplos alemão e austríaco de *Wiedergutmachung*

Na Alemanha, na Lei Fundamental (*Grundgesetz*) estabeleceu-se um regime de «cidadania reparadora» para permitir que as pessoas que perderam a nacionalidade após a subida de Hitler ao poder a pudessem recuperar. Mais recentemente, a quarta lei de alteração da Lei da nacionalidade^[63] na Alemanha foi além daquilo que é constitucionalmente exigido no artigo 116.º da referida Lei Fundamental, permitindo o alargamento dos beneficiários de naturalização por razões de reparação.

Desde logo, estão incluídos descendentes (nascidos no estrangeiro) de pessoas que perderam ou ficaram impedidos de aceder à nacionalidade alemã. A aquisição derivada da nacionalidade caracteriza-se pelas seguintes notas:

a) Em primeiro lugar, o diploma centra-se nos descendentes das pessoas perseguidas por razões políticas, raciais ou religiosas (pense-se nos judeus, desde logo), sendo que, caso ainda sejam vivas, é-lhes reconhecido o direito;

b) Em segundo lugar, assinala-se a incondicionalidade («em grande medida»^[64]) da naturalização no que toca aos critérios tradicionalmente mobilizados para aferir da efetividade. Não há qualquer obrigação de um tempo mínimo de residência na Alemanha, nem qualquer exigência em termos de conhecimentos linguísticos, por exemplo; também se admite a plurinacionalidade, pelo que, do ponto de vista do ordenamento jurídico alemão, neste caso fica intocada outra ou outras cidadanias;

c) Do ponto de vista dos ascendentes, basta que o critério de elegibilidade se verifique quanto a um deles;

d) Finalmente, em termos de horizonte temporal, diferentemente de um outro caso de naturalização constante desta alteração à Lei da Nacionalidade, não se estabelece um limite para a medida, afastando-se o chamado «corte de gerações»^[65].

Também a Áustria alterou a sua legislação de reparação facilitando o acesso a uma cidadania múltipla. Em 2022, das 20.606 pessoas que adquiriram por naturalização a cidadania austríaca, cerca de metade fê-lo ao abrigo desse regime especial (vítimas do nacional-socialismo, que tinham sido expulsas ou eram descendentes)^[66]. Para um conjunto de destinatários muito mais restrito do que os elegíveis que integram o universo sefardita, desde a entrada em vigor das alterações à legislação da cidadania, a 1 de setembro de 2022, havia, passados alguns meses, cerca de 25.000 requerimentos, tendo mais de 21.000 obtido resposta favorável^[67].

Este regime previsto no § 58c da Lei da Cidadania [*Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG)*] afasta um conjunto de pressupostos usuais em termos de naturalização e que também estão presentes na própria lei austríaca como regra^[68], a saber:

- a) Requisito de residência legal e ininterrupta na Áustria;
- b) Prova de suficiência de conhecimentos linguísticos;
- c) “Conhecimentos fundamentais da ordem democrática da Áustria»^[69].

Mais: não é necessário sequer o tradicional requerimento, bastando para tal uma simples declaração, devendo os serviços competentes analisar se se verificam os pressupostos e, em caso afirmativo, a decisão retroage à data de manifestação de vontade do interessado.

2.5. **Questão da efetividade: brevíssima nota**

No caso, não se pode dizer que a previsão do artigo 6.º, n.º 7, da LdN, viole quer o direito constitucional quer mesmo as exigências de direito internacional. Assenta «em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal». Essa pertença em termos de raízes pode corporizar-se em sinais adicionais de pertença à comunidade: saber português ou ladino, ter contactos regulares com o país, etc. Repare-se que a prova de que se é descendente de sefarditas originários de Portugal é um elemento essencial, cuja não verificação preclui a aquisição da nacionalidade. Por exemplo, não bastará alegar que se tem um apelido usado por sefarditas que, muitas vezes, não é monopólio de judeus.

Um dos grandes especialistas do direito da nacionalidade, Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, ele próprio descendente de sefarditas originários de Portugal, conclui que a legislação portuguesa, ainda que de uma forma menos vincada do que a espanhola, passa no teste da «conexão genuína»^[20] por via dos laços culturais.

3. **Efetividade: à procura de uma outra conformação legislativa**

Em 2020, encontramos algumas vezes que exprimem desconforto com o modo de efetivação da naturalização para os descendentes de judeus sefarditas e que não se limitam aos que defendem a exigência de outros requisitos para a obtenção da cidadania portuguesa. Em jeito de antecâmara da Parte III, em registo de transição para a análise dos critérios do princípio da proteção da confiança, vamos considerar, sucessivamente, três pontos:

Antecipando aspetos relevantes para a continuidade e a legitimidade das expectativas, propõem-se as seguintes etapas:

a) os trabalhos preparatórios da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, tendo sido apresentadas duas Propostas de Alteração, respetivamente do Partido Socialista e do Partido Social Democrata, visando assegurar uma efetiva conexão atual;

b) o artigo 3.º, n.º 2, da referida Lei Orgânica, cujo alcance se procura descortinar e que estabeleceu a obrigação de alterar o artigo 24.º-A do RNP para garantir «no momento do pedido, o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal»;

c) o n.º 3, alínea d), do artigo 24.º-A do RNP, que acrescentou às exigências de instrução do pedido de naturalização o seguinte:

«Certidão ou outro documento comprovativo: i) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sitos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal».

3.1. 2020: trabalhos preparatórios da nona alteração à Lei da Nacionalidade

Aproveitando projetos que visavam introduzir outras alterações à LdN, o Partido Socialista tentou incluir uma modificação significativa em termos de princípio da efetividade, estabelecendo um requisito adicional para a naturalização no caso dos descendentes de sefarditas. Assim, no artigo 6.º, propunha-se:

«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, através da demonstração da 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 e que tenham residido legalmente em Portugal pelo período de 2 anos. (...)».

Ou seja, passaria a exigir-se um novo requisito: dois anos de residência legal no país. Poderia ser discutida a bondade política desta solução, mas estávamos perante uma solução constitucionalmente legítima. Na fundamentação, convocava-se a existência de um processo de mercantilização da cidadania, a par de outras preocupações, nomeadamente de direito internacional e de direito da União Europeia^[21].

Além disso, tomou-se a sério a proteção da confiança de quem já estivesse envolvido num processo que pode ser temporalmente exigente e longo, como se verá *infra*.

Pouco tempo depois, o Partido Socialista substituiu a Proposta de Alteração, e em lugar de «e que tenham residido legalmente em Portugal pelo período de 2 anos», passou a figurar «e que possuam efetiva ligação à comunidade nacional».

Também o Partido Social Democrata seguiu a linha de força, propondo, a 1 de julho de 2020: «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, através da demonstração da 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, e cumulativamente com um dos seguintes requisitos:

- a) Autorização de residência em território nacional;
- b) Deslocações regulares a Portugal;
- c) Titularidade há mais de 3 anos de habitação própria sita em Portugal;
- d) Ligação profissional relevante a Portugal; ou
- e) Prestação de serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional».

A controvérsia (dentro e fora do Parlamento) desencadeada por esta tentativa de relevante alteração desencadeou um conjunto de críticas. Em outubro de 2020, António Filipe, deputado do Partido Comunista Português, dá conta no Plenário da existência de controvérsia para sublinhar que se deixou cair essas propostas^[22]. Antes, Telmo Correia, do CDS-PP (Centro Democrático Social – Partido Popular), ao intervir na discussão sobre a concessão de honras de Panteão Nacional a Aristides de Sousa Mendes, disse:

«É de destacar também, como aqui foi dito, que Aristides de Sousa Mendes foi, já em democracia, alvo de uma reabilitação, por assim dizer. Nada lhe foi reconhecido antes da ação do primeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros da democracia. Da mesma forma, por exemplo –

gostava de lembrá-lo hoje –, os judeus sefarditas portugueses viram, depois de um crime de há 500 anos, a sua nacionalidade reconhecida e atribuída. Era bom também que tal fosse tido em conta e não fosse mexido, agora, pelo Parlamento. Foi esse mesmo espírito de reabilitação e de reconhecimento que levou a que Aristides de Sousa Mendes fosse justificado e dignificado»^[73].

3.2. Alteração da Lei Orgânica n.º 2/2020: sobre a(s) leitura(s) do artigo 3.º, n.º 2

No debate que levou à alteração da Lei Orgânica n.º 2/2020, surgiram diferentes vozes que defenderam, como se acabou de lembrar, outro rumo pelo menos para a disciplina da atribuição de nacionalidade aos descendentes de sefarditas. De qualquer forma, no final, o legislador manteve intocada a redação do artigo nuclear do diploma – falamos do artigo 6.º, n.º 7. Ou seja, continuou a ler-se

«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, através da demonstração da 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».

A novidade resulta do n.º 2 do artigo 3.º:

«2 – No prazo previsto no número anterior [90 dias], o Governo procede à alteração do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que regulamenta o disposto no n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, *para garantir, no momento do pedido, o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal*»^[74].

A partir da introdução deste último preceito, sustentou-se que esta seria a porta para exigir elementos de atualidade no que toca à sua ligação a Portugal. Esta leitura aparece sintetizada em textos de Rui Manuel Moura Ramos. Diz:

«Na verdade, parece não poder fugir-se à conclusão de que, em 2020, ao redigir o artigo 3.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 2/2020, o legislador, ainda que não alterando o regime a este propósito formalmente estabelecido na Lei da Nacionalidade, entendeu distanciar-se de algum modo, censurando-a, de uma das suas possíveis leituras [que seria muito possivelmente a dominante], exigindo ademais a sua alteração (ou, ao menos, a sua clarificação em determinado sentido)»^[75].

Contudo, sem discutir a sua possibilidade, também não é inequívoca. Na verdade, apesar das propostas no sentido da *atualidade* da conexão em termos de efetividade (residência legal, por exemplo), o referido artigo ficou intocado, não tendo havido consenso para a sua alteração. Era indubitável que, mesmo face à leitura mais favorável aos candidatos descendentes de judeus sefarditas, se estava a assistir a abusos, que tinham levado à necessidade de maior controlo. Ao contrário das soluções discutidas no debate que conduziu à referida Lei Orgânica n.º 2/2020, esse era denominador comum que exigia medidas suscetíveis de serem inseridas no RNP. Não se

afastando a possibilidade de alguns quererem fazer entrar pela janela o que não conseguiram fazer entrar pela porta – e concorde-se, ou não, em sede de decisão parlamentar não se avançou então no sentido de alterar o referido preceito-chave –, a abertura para a intervenção em sede do RNP era e é compatível com a LdN (mais precisamente, com o n.º 7 do artigo 6.º), apontando-se para o estabelecimento de elementos de prova e da sua completude desses critérios.

Há, pelo menos, duas questões que precisam de ser analisadas a propósito do n.º 2 do artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2020, a saber:

- a) a referência temporal (momento do pedido);
- b) a interpretação de «*cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal*».

A primeira pode ser lida como uma reafirmação da regra segundo a qual os requisitos para a atribuição da nacionalidade têm de se verificar logo ao tempo do pedido, devendo o requerimento vir devidamente instruído sob pena, aliás, de indeferimento liminar^[26]. A segunda aponta para a necessidade de densificar elementos para a verificação. Na verdade, se compararmos a redação que, na sequência da alteração da LdN, procurou dar corpo a essa abertura do sistema português de nacionalidade por via de um regime especial para descendentes de judeus sefarditas com o regime atual assinala-se a introdução de elementos de controlo, mesmo excluindo o pomo da discórdia em termos de inconstitucionalidade [alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento, que considerarei autonomamente]. Assim:

«2 – No requerimento a apresentar pelo interessado são indicadas e demonstradas as circunstâncias que determinam a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, designadamente, apelidos de família, idioma familiar, descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

3 – O requerimento é instruído com os seguintes documentos, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º:

- a) Certidão do registo de nascimento;
- b) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras;
- c) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar.

4 - O certificado referido na alínea c) do número anterior deve conter o nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e a residência do requerente, bem como a indicação da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova.

5 - Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos os seguintes meios de prova:

a) Documento autenticado, emitido pela comunidade judaica a que o requerente pertença, que ateste o uso pelo mesmo de expressões em português em ritos judaicos ou, como língua falada por si no seio dessa comunidade, do ladino;

b) Registos documentais autenticados, tais como registos de sinagogas e cemitérios judaicos, bem como títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa.

6 - Em caso de dúvida sobre a autenticidade do conteúdo dos documentos emitidos no estrangeiro, o membro do Governo responsável pela área da justiça pode solicitar, à comunidade judaica a que se refere a alínea c) do n.º 3, parecer sobre os meios de prova apresentados ao abrigo do disposto no número anterior».

O RNP, na versão resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, veio, *inter alia*, aumentar os requisitos de exigência quanto aos certificados emitidos pelas comunidades religiosas para mostrar precisamente o «cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal».

Comparemos as duas versões do Regulamento:

Versão originária (2015)

«4 – O certificado referido na alínea c) do número anterior deve conter o nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e a residência do requerente, bem como a indicação da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova».

Versão atual (desde 2022)

«4 – O certificado referido na alínea c) do número anterior, de modelo a aprovar por despacho do membro do Governo responsável pela área da justiça, deve conter:

a) O nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e o país da residência do requerente;

b) A indicação expressa da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, com a indicação dos meios de prova apresentados para o efeito e identificação dos elementos considerados relevantes para atestar a tradição de pertença a essa comunidade».

Na verdade, haveria problemas a este nível. Lendo a informação disponível na página da Comunidade Israelita de Lisboa (CIL), vê-se que já fora inclusivamente necessária uma intervenção para garantir o «cumprimento efetivo». Transcreve-se a referida passagem:

«A Árvore Genealógica deve conter tantas gerações quantas for possível documentar. Desde o dia 1 de fevereiro de 2018 que a Conservatória exige que a AG contenha nomes completos, datas e locais de nascimento, casamento e óbito»¹⁷¹.

O Decreto-Lei n.º 26/2022 também aditou outros requisitos para permitir o controlo, um elemento essencial neste domínio fundamental do Estado, que se prende com a atribuição do *status* de cidadania e a conseqüente pertença a uma comunidade político-cultural. Assim:

«7 – A comunidade judaica assume, durante um período de 20 anos, a qualidade de fiel depositária dos documentos destinados à emissão do certificado previsto na alínea c) do n.º 3, sendo estes digitalizados, juntamente com o certificado emitido, e remetidos por via eletrónica à Conservatória dos Registos Centrais aquando da apresentação do pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa.

8 – Os documentos a que se refere o número anterior que possam danificar-se com o processo de digitalização podem não ser digitalizados, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

9 – A Conservatória dos Registos Centrais pode determinar à comunidade judaica o envio dos documentos referidos no n.º 6 para sua guarda e conservação.

10 – O conservador de registos ou o oficial de registos pode, sempre que necessário, solicitar a exibição dos originais dos documentos referidos nos n.ºs 6 e 7».

Ou seja, a Lei Orgânica n.º 2/2020 remeteu para o RNP pormenores de execução e de controlo que, face ao que se estava a passar e não tendo o legislador optado nem pela supressão do regime a prazo nem pela introdução de novos requisitos, se limitavam, sem ferir a reserva de lei (reserva absoluta) prevista no artigo 164.º, a assegurar o «cumprimento efetivo» do diploma, sem alteração do paradigma vazado, em 2013, na LdN.

Repare-se que a redação é «cumprimento efetivo de requisitos objetivos» e não requisitos de «efetiva ligação» a Portugal, o que não é indiferente.

3.3. Novas exigências em sede de instrução do pedido de naturalização (artigo 24.º-A, n.º 3, alínea d), do RNP)

O Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, para além do que já se disse no ponto anterior, acrescentou às exigências de instrução do pedido de naturalização o seguinte:

«Certidão ou outro documento comprovativo: i) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal»^[78].

Rui Manuel Moura Ramos^[79] sustenta e bem, em minha opinião, a inconstitucionalidade desta alteração. Na verdade, a «[a]quisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa» abre o elenco das matérias de reserva absoluta de competência legislativa, do artigo 164.º da Constituição. Trata-se de uma matéria cuja disciplina tem de revestir a forma de lei orgânica, correspondendo a um caso de «reserva total», não podendo sequer a Assembleia da República autorizar o Governo a legislar. Ou seja, há aqui uma inconstitucionalidade orgânica evidente, ponto a que voltarei. Não se analisará agora se a censura de Moura Ramos à escolha de dois «critérios de natureza quase censitária»^[80] para indicadores de ligação efetiva e duradoura não é passível de alicerçar um juízo que não seja meramente uma sugestão de *iure constituendo* ou uma crítica em sede político-

legislativa. Ao descartar, desde logo, um critério clássico e corrente como a residência em Portugal pode discutir-se a bondade ou a maldade constitucional da solução. Os dois critérios estreitam excessivamente o leque de possibilidades: a alternativa à «realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal» é a «titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal»^[81], o que existindo, estará longe de ser frequente, dado que dos bens imóveis em *Sefarad* para muitos restaram apenas chaves.

Acrescentaria ainda um outro ponto no campo da discussão em torno da inconstitucionalidade material e que faz a ponte para a análise em sede de proteção de confiança. Falo da manifesta insuficiência do prazo de transição previsto para a entrada em vigor desta alteração ao n.º 3, alínea d), do artigo 24.º-A. Na verdade, desde 18 de março (data do Decreto-Lei n.º 26/2022) a 1 de setembro – início da produção de efeitos neste caso^[82] – decorreram menos de cinco meses e meio, o que, como se explicitará na Parte III, viola, em minha opinião, o princípio da proteção da confiança, contrastando com a solução constante da Proposta de Alteração do Projeto do Partido Socialista, em 2020, que previa um prazo maior do que um ano.

Assinale-se, no entanto, a existência de uma corrente que fez uma outra leitura desta alteração do RPN, procurando uma interpretação compatibilizadora com a LdN, e de cuja existência se dá conta no Acórdão (n.º 8.3.1):

«[...] os requisitos alternativos contidos em *i*) e *ii*) afiguram-se concretizações idóneas para comprovar uma ligação efetiva e atual (ou duradoura) ao nosso país, simplesmente este tipo de ligação não se confunde com a ligação histórica, familiar e linguística, a única que está prevista no artigo 6.º, n.º 7, da LdN, sendo certo que a injunção do n.º 2 do artigo 3.º não dá abertura para a adoção de um novo requisito de naturalização no âmbito do regime especial aplicado aos descendentes dos judeus sefarditas portugueses. Deste modo, aqueles requisitos não devem necessariamente ser tidos como de preenchimento obrigatório, servindo apenas como modo de atestar uma ligação efetiva ao país que concede a nacionalidade [...]».

Apesar de não a subscrever, não se ignora esta leitura e, para quem a perfilhe, o artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV, traria, neste ponto, uma mudança significativa em termos de regime, que seria significativamente menos favorável.

III – PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

Afastadas teses que, no limite, pretendiam resolver a montante a questão da admissibilidade do artigo 6.º do Decreto, é tempo de se proceder à sua avaliação na ótica do princípio da proteção da confiança, enquanto este concretiza o princípio do Estado de Direito (artigo 2.º da Constituição). Transcreva-se a referida disposição:

«Artigo 6.º

Pedidos pendentes

Sem prejuízo do regime vigente até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, em relação aos requerimentos apresentados entre 1 de setembro de 2022 e a entrada em

vigor da presente lei, o Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da 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, bem como:

a) Da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou

b) Da realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal que atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal; ou

c) Da titularidade de autorização de residência há mais de um ano».

Relembre-se que o objeto da nossa avaliação não é o novo regime constante do Decreto n.º 134/XV, que se aplicará prospetivamente aos pedidos que forem apresentados depois da sua entrada em vigor. Passará a ser requisito para a naturalização ter «residido legalmente em território português pelo período de pelo menos três anos, seguidos ou interpolados»^[83]. Contudo, as suas normas não integram o pedido, sem prejuízo de se poder perguntar se, também em relação a elas, haverá questões em sede de constitucionalidade, nomeadamente a partir do referido princípio.

Trata-se antes de considerar apenas esta norma transitória, o que suscita o problema de saber em que medida se refletirá nos critérios de avaliação recortados em sede de proteção da confiança. Na verdade, se expectativas muito fortes e legítimas de continuidade de um regime podem apontar para a exigência de regimes transitórios especialmente exigentes, uma expectativa menos intensa de manutenção do quadro jurídico não significa, sobretudo nos casos em que há um *iter* mais ou menos longo de preparação antes do pedido (e este é o caso), que não tenha de haver um tempo adequado de transição. É isso que se espera de um Estado Constitucional, que, sendo democrático e, conseqüentemente, aberto à possibilidade de se alterar a legislação, não o deve fazer de qualquer maneira, sob pena de desrespeito do Estado de direito.

Em termos gerais, as disposições transitórias são uma forma de evitar uma entrada em vigor abrupta. Podem consistir na criação de uma disciplina própria, uma terceira via entre o enquadramento normativo vigente e o novo desenho normativo, ou remeter para um regime material anterior, mantendo durante um certo tempo normas que, de outra forma, cessariam a sua vigência. No caso, como se sublinha no Acórdão (10.2), estamos perante uma disposição transitória numa aceção material.

O nosso percurso assenta nas seguintes etapas:

- a) Âmbito temporal de vigência, curando de concretizar a noção de «pedidos pendentes» e de aferir da retroatividade da norma;
- b) Consideração de duas questões em torno da inconstitucionalidade orgânica, a saber: a possibilidade do seu conhecimento neste processo de fiscalização preventiva e a «sanação» retroativa por via legislativa;

- c) Análise do regime transitório consagrado no artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV a partir do princípio da proteção da confiança.

1. Âmbito temporal de vigência

A norma transitória em causa visa estabelecer um regime jurídico para os «pedidos pendentes», desde que os requerimentos tenham sido apresentados a partir de 1 de setembro de 2022 e até à entrada em vigor do diploma.

1.1. «Pedidos pendentes»: em torno de uma noção

Uma breve nota inicial para a densificação do conceito de «pedidos pendentes». Com efeito, desenham-se duas possibilidades hermenêutico-normativas:

a) O referente sobre a pendência (ou não) dos pedidos seria a decisão governamental. A partir do momento em que houvesse um ato de (in)deferimento da pretensão, a eventual impugnação judicial não relevaria para o efeito de pendência;

b) Pendência significaria ausência de uma decisão definitiva à luz da ordem jurídica portuguesa, pelo que também cairiam sob a telha deste preceito as hipóteses em que, na sequência de um ato de indeferimento, houvesse impugnação judicial e a decisão não tivesse transitado em julgado.

Considere-se a primeira leitura. Face à validação desta disposição transitória, como agora se faz neste aresto, e sem prejuízo de não ficar precluída a possibilidade de o Tribunal Constitucional alterar o seu juízo em sede de fiscalização sucessiva, abstrata ou concreta, poderíamos ter um diferente resultado final dos requerimentos iniciados no mesmo período temporal em função de estarem, ou não, pendentes. A valer a primeira leitura, teríamos, pois, dois regimes que, tirando a referida condição agora acrescentada, são materialmente idênticos para o mesmo período temporal, com uma diferença significativa. Na verdade, o primeiro (aplicado aos pedidos introduzidos depois de 1 de setembro de 2022 e que foram ou serão decididos ainda antes da entrada em vigor deste Decreto, se vier a ser promulgado) padece, na leitura maioritária, de uma evidente inconstitucionalidade orgânica, o que foi assinalado ainda antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022 (em virtude de um diferimento de efeitos no que toca às alterações ao artigo 24.º-A). Para a tese de que a verificação de qualquer uma das duas condições não poderia ser requisito indispensável para o deferimento, também não haveria problema¹⁸⁴.

Ainda na perspetiva de um conceito mais restrito de «pedidos pendentes», a disposição transitória agora em análise, admitindo-se, sem conceder, que possa produzir um efeito novatório, sanando retroativamente a inconstitucionalidade (ponto que abordarei *infra*), pretende aplicar-se apenas, como resulta da sua epígrafe, aos pedidos pendentes e não aos pedidos decididos administrativamente, mas sob impugnação judicial. Ora, para requerimentos que, no limite, teriam dado entrada no mesmo dia, poderíamos, na prática, ter a aplicação de dois regimes substancialmente diferentes, configurando-se como uma violação do princípio da igualdade.

A tese acolhida no pedido do requerente (4.º) e no Acórdão entende que o conceito de «pedidos pendentes» compreende também todos aqueles que, tendo já sido objeto de decisão

administrativa, no sentido do indeferimento, foram objeto de impugnação judicial (cf. o pedido do requerente, 4.^o), não tendo ainda transitado em julgado. Nesta leitura – a mais abrangente – teríamos o seguinte retrato: a todos os pedidos pendentes aplicar-se como parâmetro decisório já não a alínea do n.^o 3 do artigo 24.^o-A do RNP, mas o artigo 6.^o do novo diploma. Dir-se-á que não haveria diferença significativa, dado que esta disposição transitória *sub iudice* reproduz o conteúdo do referido preceito do RNP, alargando até as hipóteses. Contudo, das duas uma:

a) Ou se sustenta que se trata de um regime inovatório, que fecha as portas à interpretação alternativa do regime anteriormente vigente, e ter-se-á de avaliar da sua admissibilidade em sede de princípio da proteção da confiança;

b) Ou se entende que há uma quase identidade de conteúdo com o regime previsto no RNP (o ponto de diferença em termos de conteúdo reforçaria até as possibilidades do requerente).

Esta última perspetiva é sublinhada no Acórdão que conclui pela não violação do princípio da proteção da confiança: Além do mais, regista-se que «pretende[u] agora o legislador, porventura para responder às suspeitas acerca da constitucionalidade orgânica de algumas soluções normativas contidas no RNP, incorporá-las na LdN, ‘legalizando’ estes requisitos» (n.^o 10.2).

1.2 Voando sobre o passado

Este regime previsto na norma transitória tem como âmbito de aplicação os pedidos de naturalização a partir de 1 de setembro de 2022, ainda pendentes, cessando a sua vigência com a eventual entrada em vigor do diploma. Ou seja, contrariamente a outras disposições transitórias, não se trata de introduzir um regime para os novos requerimentos nos primeiros tempos após a entrada em vigor do diploma, mas aplica-se abruptamente para dispor em relação a procedimentos que começaram todos antes do início da vigência. Por via de Lei Orgânica, pretende-se efetivar o que, em boa parte, já estava previsto, mas era organicamente inconstitucional, salvo se valesse, em sede judicial, uma interpretação conciliadora que não diminua os direitos dos requerentes. Quer ainda esteja em causa o procedimento administrativo de naturalização quer o caso se situe já em sede judicial, toca-se nos requisitos de naturalização, que se têm de verificar, desde logo, à data do pedido (sem prejuízo de, em relação a alguns, a dinâmica da vida poder levar à sua insubsistência no momento da decisão). Trata-se de um caso de clara retroatividade, grave, ainda que não se toquem casos julgados. Em vez de uma *regula agendi* – uma norma destinada a regular as condutas – temos uma mera *regula decidendi*^[85] para a Administração e os tribunais. Ao alterarem-se as condições a montante, condena-se, na esmagadora maioria dos casos, a hipótese de sucesso do pedido.

2. Duas questões em torno da inconstitucionalidade orgânica: possibilidade do seu conhecimento neste processo de fiscalização preventiva e «sanação» retroativa por via legislativa

Não tendo o Tribunal Constitucional declarado ou julgado inconstitucional a alínea d) do n.^o 3 do artigo 24.^o-A do RNP, pergunta-se se:

- a) é legítimo ao Tribunal Constitucional conhecer, neste processo, da eventual existência de inconstitucionalidade para retirar daí consequências relevantes para a comparação entre a situação vigente e a disposição transitória;
- b) a inconstitucionalidade pode ser considerada relevante na avaliação em sede de princípio da proteção de confiança;
- c) se a reiteração do conteúdo (com alargamento, em termos alternativos, de mais um requisito) no artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV tem um efeito sanatório do vício de competência, imunizando a norma.

A segunda questão será versada especificamente quando se passar aos testes do princípio da proteção de confiança. Quanto ao terceiro ponto, dado que, em relação aos pedidos pendentes, o artigo 6.º do Decreto, se entrar em vigor, será o parâmetro de decisão a convocar pela administração e pelos tribunais, poderá ter fortíssimas consequências para as pretensões de uma série de requerentes de naturalização, se se entender que pode retroativamente sanar o vício de competência.

2.1. Conhecimento da inconstitucionalidade

Face ao princípio do pedido e ao objeto de controlo – normas «imperfeitas», que são fiscalizadas antes da sua entrada em vigor –, é evidente que o Tribunal só se pode pronunciar sobre elas, não lhe sendo permitido declarar a inconstitucionalidade de qualquer norma vigente, no caso do RNP.

Contudo, a questão da eventual inconstitucionalidade do regime do RNP pode não ser despicienda. É verdade que se poderia ser tentado a considerar apenas o facto de haver doutrina nesse sentido – à cabeça, pense-se na mencionada intervenção de Rui Manuel Moura Ramos –, furtando-se o Tribunal a um juízo autónomo e procurando ver em que medida isso afetaria as expectativas jurídicas. No entanto, como não basta a existência de expectativas – é necessário que, além do mais, sejam legítimas –, tem sentido aferir da possível inconstitucionalidade orgânica dos preceitos.

Registe-se que não estamos perante uma inconstitucionalidade consequente, em que o vício de uma norma se projeta, por arrastamento, noutra. O paralelo possível – sem que haja identidade – aparece a florado no Acórdão n.º 452/95. Perante os efeitos repristinatórios de uma declaração de inconstitucionalidade, pôs-se o problema de saber se o Tribunal poderia conhecer e, eventualmente, declarar a inconstitucionalidade das normas que seriam repristinadas.

Lê-se no n.º 5.1 do aresto:

«até hoje ainda não foi colocado perante a necessidade de decidir a questão de saber se é competente para conhecer da eventual inconstitucionalidade das normas repristinadas, quer para o efeito de declarar essa inconstitucionalidade, quer apenas para restringir os efeitos da inconstitucionalidade, em termos de, em tal caso, impedir a repristinação.

Esta problemática já foi abordada pela doutrina. Assim, J. J. Gomes Canotilho escreveu, no citado *Direito Constitucional*, p. 1075:

Embora não se estabeleçam restrições aos efeitos repristinatórios, estes não devem aceitar-se incondicionalmente. Tendo em conta a sua razão de ser, é lógico que: (i) existam esses efeitos

quando entre *nenhuma norma* e a *norma repristinada* seja esta a solução mais razoável; (ii) não existam quando a norma declarada inconstitucional não tiver revogado qualquer norma anterior. No caso de a norma repristinada ser inconstitucional não está vedada ao TC a possibilidade de conhecer dessa inconstitucionalidade para fundamentar nela a recusa de efeitos repristinatórios (cfr. Acórdão do TC n.º 56/84). Mais duvidoso (por violar o princípio do pedido) é a possibilidade de o TC conhecer e declarar a inconstitucionalidade das normas repristinadas.

Debruçando-se sobre o mesmo tema, o autor mencionado, juntamente com Vital Moreira, teve o ensejo de referir o seguinte (cfr. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 1040):

Nas hipóteses de repristinação de uma norma anterior, coloca-se o problema de saber se o TC pode conhecer da *inconstitucionalidade das normas repristinadas*. Em sentido negativo pode invocar-se o *princípio da congruência* ou da *limitação do TC ao pedido*; em sentido positivo é lícito argumentar-se com o carácter consequencial da apreciação da inconstitucionalidade das normas repristinadas. A solução afirmativa comporta ainda duas variantes: (1) o TC conhece da inconstitucionalidade das normas repristinadas, podendo declará-las inconstitucionais, evitando a sua repristinação; (2) o TC conhece apenas da inconstitucionalidade das normas repristinadas, mas não a declara, podendo apenas invocar a inconstitucionalidade juntamente para evitar o efeito repristinatório (ao abrigo do n.º 4). A primeira variante, embora pudesse trazer certeza ao ordenamento jurídico, implicaria ou poderia implicar um alargamento *ad infinitum* do pedido (possibilidade de ter de enfrentar a repristinação de normas que por sua vez tenham revogado outras) (...).

Nesse caso, o problema não revestia autonomia, dado que o requerente (Provedor de Justiça) pedia, a título cumulativo e de forma subsidiária, o conhecimento e a declaração de inconstitucionalidade das normas que viessem a ser eventualmente repristinadas caso procedesse o pedido a título principal (n.º 5.2). E acrescenta-se:

«Um tal conhecimento da conformidade com a Constituição das normas apontadas não implica, nas referidas situações, qualquer desrespeito do princípio do pedido – princípio esse cuja observância é imposta ao Tribunal Constitucional pelos n.ºs 1 e 5 do artigo 51.º da Lei do Tribunal Constitucional nos processos de fiscalização abstracta da constitucionalidade e da legalidade».

In casu, entendo que este juízo de inconstitucionalidade é peça relevante na comparação necessária para uma apreciação de uma violação do princípio da proteção da confiança. Para avaliarmos a eventual inconstitucionalidade do regime transitório estabelecido no Decreto teremos de analisar o quadro jurídico atual, de forma a verificar se há, ou não, violação do princípio da proteção da confiança.

2.2 A questão da sanção da inconstitucionalidade orgânica

É manifesto que o Decreto n.º 134/XV, enviado ao Presidente da República para ser promulgado como lei orgânica, não padece de vício de competência. Para quem tenha visto o seu requerimento indeferido por não apresentar documentos comprovativos das condições previstas

na alínea d) do n.º 3 do artigo 6.º do RNP, a via judiciária permitiria convocar essa inconstitucionalidade, sem prejuízo dos juízes poderem trilhar outro caminho.

É verdade que na jurisprudência do Tribunal Constitucional encontramos alguns acórdãos onde nos deparamos com uma certa desvalorização da inconstitucionalidade orgânica. Assim, por exemplo, lê-se no Acórdão n.º 485/2010:

«O Tribunal Constitucional, na apreciação de questões de inconstitucionalidade orgânica, tem reiteradamente sustentado, em jurisprudência consolidada, que o que releva, para efeitos da sua verificação, não é o facto de o Governo legislar sobre matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República sem estar munido da competente autorização parlamentar, mas a circunstância de o fazer, nessas condições, em termos que importem uma inovatória alteração do regime jurídico anteriormente vigente (cf., entre outros, acórdão n.º 114/08, disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

In casu, na leitura maioritária, é indubitável que o Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, introduziu uma importante inovação sem que o pudesse fazer, além de não estarmos aqui, como neste aresto de 2010, no domínio de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República. O que nos importa saber é se a intervenção legislativa sob a forma adequada – lei orgânica – pode «[...] sanar retroativamente essa inconstitucionalidade, intervindo, por via legislativa, em processos em curso nesses Tribunais»¹⁸⁶¹.

Cerca de dois anos depois da publicação de um Decreto-Lei – em nossa opinião, já marcado não apenas por uma inconstitucionalidade orgânica, mas também por uma inconstitucionalidade material por violação do princípio da proibição da confiança, face ao carácter curto do prazo de transição –, há agora o risco de neutralizar processos judiciais em curso.

Em relação à possibilidade de sanação de vícios orgânicos retroativamente, há divergências na doutrina entre os que entendem que o princípio *tempus regit actum* não conhece exceções, defendendo a insanabilidade¹⁸⁷¹ da nulidade, e aqueles que admitem a possibilidade de uma convalidação, resolvendo retroativamente a questão de inconstitucionalidade. Esta última posição teve já ressonância na jurisprudência do Tribunal Constitucional e na doutrina. No entanto, mesmo que se abrace esta leitura de uma salvífica novação de diplomas, ainda assim importa saber se, do ponto de vista do princípio do Estado de direito, não haverá limites a essa possibilidade. Pense-se nos casos, referidos no pedido do requerente, de decisões de recusa de naturalização judicialmente impugnadas. Pode o legislador esvaziar a possibilidade de o particular exercer efetivamente o direito de fazer valer a sua pretensão depois de o Governo Administrador, com base em condições inconstitucionalmente estabelecidas pelo Governo Legislador, ter indeferido a pretensão?

Sob pena de haver problemas em termos de dimensões e subprincípios do Estado Constitucional (também a divisão de poderes, por exemplo), afigura-se que, fora dos casos em que a intervenção legislativa seja favorável, se terá de analisar pelo menos a seriedade da violação da competência geradora de uma inconstitucionalidade orgânica evidente.

Não se pretendendo reeditar o quadro da Constituição de 1933, poderá aprender-se com a boa doutrina que se confrontou com um problema que a Constituição de 1976 ultrapassou. Refiro-

me à limitação, em termos de conhecimento da inconstitucionalidade pelo poder judicial, decorrente do § 1.º do artigo 122.º, depois artigo 123.º, com alterações de redação¹⁸⁸¹:

«Nos feitos submetidos a julgamento não podem os Tribunais aplicar leis, decretos ou quaisquer outros diplomas que infrinjam o disposto nesta Constituição ou ofendam os princípios nela consignados.

§ 1.º – A constitucionalidade da regra de direito, no que respeita à competência da entidade de que dimana ou à forma de elaboração, só poderá ser apreciada pela Assembleia Nacional e por sua iniciativa ou do Governo, determinando a mesma Assembleia os efeitos da inconstitucionalidade, sem ofensa porém das situações criadas pelos casos julgados.

§ 2.º – A exceção constante do parágrafo anterior abrange apenas os diplomas emanados dos órgãos da soberania».

Na doutrina, discutiu-se a possibilidade de os tribunais recusarem a aplicação de normas constantes de regulamentos autónomos no âmbito tributário, em manifesta violação da reserva de lei do artigo 70.º do texto constitucional de então. É verdade que, contrariamente a esta hipótese, não encontramos aqui um direito fundamental violado (casos típicos), mas ainda assim está em causa uma dimensão organizacional essencial. Repare-se que esta tese não valia apenas para os referidos regulamentos autónomos, mas, como sublinha Cardoso da Costa, era aplicável também aos decretos-leis que violassem «os requisitos da intervenção do Governo neste domínio»¹⁸⁹¹, discutindo-se, no entanto, em relação a atos normativos (legislativos e não meramente regulamentares), se haveria lugar a uma «ratificação» que sanasse os vícios de incompetência.

No quadro da Constituição da República Portuguesa, logo pela Lei Constitucional n.º 1/82 estabeleceu-se uma diferença entre reserva absoluta e reserva relativa de competência legislativa. Além disso, um conjunto de matérias passaram, na sequência da II Revisão Constitucional¹⁹⁰¹, a revestir a forma de lei orgânica, sujeita a forma e procedimento agravados.

A «[a]quisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa» abre o elenco das matérias de reserva absoluta de competência legislativa. Trata-se de uma esfera essencial – a determinação do *status* da cidadania, que determina a pertença por excelência a uma comunidade político-constitucional e que, em face da sua relevância, está sujeita a uma «reserva total» e a um procedimento específico. Não se tratando aqui, nas vestes de juiz, de elaborar uma teoria geral das possibilidades de sanção de vícios, e sob reserva de reflexão mais aprofundada, que o carácter imperativo do prazo não permite, sublinha-se que, neste caso, o legislador, embora o faça agora sob a forma orgânica adequada, não pode apagar a inconstitucionalidade orgânica evidente de que padece o artigo 24.º-A do RNP, em relação ao aditamento de novas condições ou requisitos para a naturalização previstos na alínea d) do seu n.º 3, e limitar, em termos paramétricos, o controlo judicial.

3. Princípio da proteção da confiança: mudança na continuidade?

Concretizado o conceito de «pedidos pendentes», destacado o carácter retroativo da disposição transitória, sustentada a possibilidade de conhecimento de eventuais inconstitucionalidades do RNP e contestada a legitimidade constitucional de sanção retroativa do

vício por via deste diploma, proceda-se agora a uma análise do artigo 6.º do Decreto n.º 134/XV focada nos testes mobilizados na jurisprudência do Tribunal Constitucional para esse fim.

A questão central é a de saber se este regime, e só ele, viola, ou não, o princípio da proteção da confiança. Para isso, tem de se comparar com o quadro vigente aplicável a partir de 1 de setembro de 2022.

Prima facie, podem desenhar-se, em abstrato, vários cenários interpretativos:

- a) O regime transitório limitar-se-ia agora a consagrar em vestes de lei orgânica uma disciplina que já resultaria do RNP. Acresce que, como se sublinha no Acórdão, seria até mais favorável ao aceitar uma terceira possibilidade de comprovação da ligação a Portugal: «c) (...) a titularidade de autorização de residência há mais de um ano»;
- b) O regime transitório seria inovatório em relação ao consagrado no RNP, na medida em que este último ainda poderia ser lido em termos de compatibilização com a Lei Orgânica, pelo que a modificação agora introduzida significaria um apertar da malha no que toca às condições necessárias para aquisição derivada de nacionalidade.

3.1. Jurisprudência do Tribunal Constitucional: breve referência

Em matéria de princípio da proteção da confiança, o Tribunal Constitucional foi, num saber de «experiência feito», afinando os seus critérios, desde a «retroatividade intolerável», ilustrada logo no Acórdão n.º 11/83¹⁹¹ até à sistematização traduzida em quatro requisitos, patente no Acórdão n.º 128/2009, passando por um modelo assente num duplo teste, espelhado no Acórdão n.º 287/90¹⁹². Limito-me aqui ao essencial para a avaliação, tendo presente, aliás, que o ponto conhece tratamento mais desenvolvido neste Acórdão.

Quais são, pois, os quatro critérios mobilizáveis, que têm sido reiterados na jurisprudência do Tribunal?

Parta-se, por exemplo, da síntese feita no Acórdão n.º 413/2014:

«57. No que respeita ao princípio da proteção da confiança, corolário do princípio do Estado de direito democrático, e que constitui o lado subjetivo da garantia de estabilidade e segurança jurídica, este Tribunal tem uma jurisprudência constante e reiterada (cf., em especial, a formulação do Acórdão n.º 128/2009, reiterada em numerosas decisões posteriores). A aplicação do princípio da confiança deve partir de uma definição rigorosa dos requisitos cumulativos a que deve obedecer a situação de confiança, para ser digna de tutela: em primeiro lugar, as expectativas de estabilidade do regime jurídico em causa devem ter sido induzidas ou alimentadas por comportamentos dos poderes públicos; elas devem, igualmente, ser legítimas, ou seja, fundadas em boas razões, a avaliar no quadro axiológico jurídico-constitucional; por fim, o cidadão deve ter orientado a sua vida e feito opções, precisamente, com base em expectativas de manutenção do quadro jurídico.

Dados por verificados esses requisitos, há que proceder a um balanceamento ou ponderação entre os interesses particulares desfavoravelmente afetados pela alteração do quadro normativo que os regula e o interesse público que justifica essa alteração. Com efeito, para que a situação de confiança seja constitucionalmente protegida, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa».

Procedamos, pois, à aplicação dos critérios utilizados na jurisprudência do Tribunal Constitucional para verificar se há expectativas de continuidade ou estabilidade, se elas são legítimas e se existe um investimento de confiança (orientação de vida e opções de vida) por parte dos particulares, para depois se aferir do interesse público numa solução contrária, por via de uma ponderação.

3.2. Princípio da proteção de confiança: objetos de avaliação

Para evitar ambiguidades, distingam-se dois objetos de avaliação, que permitem juízos diferenciados. Em primeiro lugar, pense-se no regime jurídico desta «cidadania de reparação», tal como foi prevista no n.º 7 do artigo 6.º da LdN, na redação introduzida em 2013 e que agora se pretende alterar por via deste Decreto. Reitero que o legislador pode, em termos prospetivos e desde que haja um prazo adequado, modificar os requisitos para a naturalização ou, no limite, eliminar o regime. O que se discute é se o pode fazer abruptamente, sem uma disposição transitória adequada, o que esta, manifestamente, não é. Não se sustenta que não haja relações entre eles: uma posição reforçada em termos de tutela de um regime jurídico pode projetar-se nas exigências em matéria de disposições transitórias. Mas a possibilidade de mudança de paradigma ou mesmo a eliminação desta «cidadania reparadora» não se traduz, sem mais, num cheque em branco que legitime uma norma transitória que se aplica a «pedidos pendentes», tocando, por acréscimo, nos requisitos da naturalização que têm de se verificar logo no requerimento. Ora, na avaliação neste plano não pode deixar de se considerar que a preparação de uma série de candidaturas exige tempo e, para alguns interessados, um laborioso trabalho de recolha de elementos para a genealogia familiar ou outros elementos de prova admissíveis, que pode ser agravado pelos ascendentes terem vivido em diferentes países e/ou terem sido destruídos registos no quadro das perseguições a que muitos foram sujeitos.

3.3. Sobre a (ir)razoabilidade do prazo

No apertado tempo de um processo de fiscalização preventiva, que impede a prossecução de alguns estudos complementares, sempre se dirá que importaria analisar mais de perto outras normas transitórias e situações semelhantes. No Acórdão n.º 187/2013, o Tribunal Constitucional enunciou uma importante linha que transcende o campo (domínio da segurança social – contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego) onde foi enunciada. Tratava-se de se socorrer, numa exigência de consistência, de critérios já densificados pelo próprio legislador.

Na sua ausência, e não cabendo ao juiz determinar o prazo, mas apenas que este tem de ser razoável em função dos fatores relevantes, ainda assim há uma pista fornecida em sede parlamentar. Com efeito, no quadro do procedimento que desembocou na Lei Orgânica n.º 2/2022, como já se mencionou, foi apresentada pelo Partido Socialista (PS) uma Proposta de Alteração – a primeira na tentativa de estabelecer critérios de reforço da efetividade. Na verdade, diferia-se a entrada em vigor deste novo regime, mais exigente, para 1 de janeiro de 2022, acautelando precisamente expectativas legítimas de destinatários de um diploma que, embora sem prazo, não teria de ser pensado em vigor até à «consumação dos séculos». Datada de 28 de abril de 2020, a Proposta de Alteração previa tempo para encerrar um ciclo:

«Para não frustrar expectativas legítimas propõe-se um período transitório em que o regime em vigor continuará a ser aplicado».

Ou seja, para os deputados do Partido Socialista que o subscreveram era necessário um prazo alargado, que contrasta com aquele que foi posteriormente adotado pelo Governo aquando da alteração do RNP (menos de 6 meses) e, já agora, com a aplicação imediata do Decreto n.º 134/XV aos novos pedidos. Embora haja sempre uma incerteza em termos de procedimentos legislativos, havia a convicção de que o processo seria relativamente célere. Na verdade, apesar das referidas Propostas de Alteração, que, repete-se, caíram, o Decreto n.º 57/XIV, foi publicado a 4 de agosto, sem prejuízo de, no caso, ainda ter havido lugar a veto político¹⁹³. Não fora o atraso decorrente da intervenção presidencial, a manter-se a solução em relação aos descendentes de judeus sefarditas, teria havido um prazo de transição até à entrada em vigor do novo regime de cerca de um ano e quatro meses; mesmo assim, se tivesse sido acolhida a mudança, regista-se que, sem prejuízo da devolução do diploma ao Parlamento, a Lei Orgânica n.º 2/2020, foi publicada em 10 de novembro, pelo que o prazo de transição teria sido superior a um ano.

Com a rejeição destas emendas, que se revelaram controversas, inclusivamente no interior do partido proponente, reforçou-se a confiança na manutenção do regime e, se sinal haveria, seria ao menos o da salvaguarda de um prazo razoável de transição, não uma aplicação retroativa da disposição transitória.

3.4. **Proteção da confiança: critérios e ponderação**

Avançados alguns elementos para a avaliação, procede-se agora à sua sistematização e concretização, sendo a ponderação a fazer entre as posições subjetivas (expectativas jurídicas) e o interesse público.

3.4.1. **Expectativas de continuidade ou estabilidade do regime jurídico, legitimidade e investimento de confiança**

Para analisarmos as expectativas de continuidade ou estabilidade do regime jurídico, haverá que ter presente o comportamento do Estado e, como enunciado, distinguem-se dois objetos de avaliação.

A primeira nota sobre as expectativas de estabilidade prende-se com a existência do próprio regime. Na verdade, há uma diferença relevante, do ponto de vista temporal, entre o quadro normativo espanhol e o português. O primeiro foi desenhado e anunciado como um regime temporalmente limitado. Na verdade, a *Ley 12/2015*¹⁹⁴, de 24 de junho, estabelecia que o prazo para requerer a naturalização seria de três anos, podendo ser estendido por mais um¹⁹⁵, o que aconteceu (outubro de 2019 foi o mês limite). Já o legislador nacional optou, *ab initio*, por não estabelecer nenhum horizonte temporal. Contudo, tal não significa que se tenha afirmado uma vocação de «eternidade» da legislação, podendo este regime ser eliminado e, por maioria de razão, limitado.

Contra a estabilidade do regime, assinalam-se, a partir de 2020, as mencionadas Propostas de Alteração em sede parlamentar, na discussão que levou à Lei Orgânica n.º 2/2020, e as modificações do RNP introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2022. Contudo, como se sublinhou, face às divisões geradas e às reações, as mudanças caíram, reforçando legitimamente a expectativa da

manutenção, a isso não obstante, na leitura aqui sustentada, o n.º 2 do artigo 3.º da referida Lei Orgânica.

No entanto, em termos de objeto, como já se disse, opera uma relevante distinção: uma coisa é a manutenção do regime de naturalização – que, reitero, pode ser até eliminado; outra é o respeito pela temporalidade necessária que implica um quadro transitório que tome a sério as exigências de preparação do pedido e o investimento temporal que pode representar, sobretudo em determinados casos em que a recolha da documentação necessária envolva vários países e diferentes línguas. Este aspeto deve ser considerado e assume peso significativo na questão da proteção de confiança.

Ou seja, o que está aqui em causa é saber se se garante a suficiência do prazo transitório (dimensão temporal) e aferir da adequação do regime material consagrado (dimensão substantiva). Registe-se que o legislador poderia ter estabelecido um prazo de transição razoável^[96] antes da entrada em vigor do novo regime, pelo que o Decreto se apresenta assim duplamente defetivo: a) por um lado, aplica retroativamente um regime que o particular tinha expectativas legítimas de que não lhe poderia ser aplicado em relação aos pontos de controvérsia; por outro, na medida em que não estabelece um período transitório, ao determinar para todos os novos requerimentos a aplicação imediata de um regime mais gravoso.

Especificamente em relação à inconstitucionalidade orgânica, divirjo da posição do Acórdão no que toca à proteção da confiança. Entendo que são legítimas, e consequentemente merecedoras de proteção, as expectativas de não aplicação de uma norma feita à revelia da Assembleia da República, numa matéria de reserva absoluta, marcada por uma evidente inconstitucionalidade sinalizada na doutrina e em Pareceres solicitados pela Comunidade Israelita de Lisboa. Esta inconstitucionalidade evidente face a uma violação de reserva qualificada e tendo presente o momento de centralidade do requerimento para efeitos de verificação dos requisitos, leva a uma situação que é o contrário daquela que, classicamente, é discutida pela doutrina: pode uma norma materialmente inconstitucional (mais exatamente, «uma aparência de direito gerada por uma norma inválida»^[97]) fundar, ainda que a título excecional, expectativas legítimas? Ora, aqui estamos perante o inverso: há uma clara e evidente inconstitucionalidade, cuja avaliação não exige que se seja especialista na área do direito da nacionalidade. Poderão ser postergadas as expectativas legítimas, sem mais, pelo menos enquanto não for sanado o vício (e, ainda aí, para o futuro, tendo presente o tempo de transição adequado)?

Quanto ao investimento de confiança – ter feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do «comportamento» estadual –, os interessados esperam legitimamente que o que já foi assumido na preparação da candidatura lhes permita ainda obter resultados. Densifiquemos este critério. Jorge Reis Novais^[98] começa por sublinhar que o investimento de confiança

«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».

Foi o que aconteceu aqui: tivemos uma decisão aprovada por unanimidade no sentido desta legislação «reparadora». Os sinais mais recentes de controvérsia em face da sua efetivação,

nomeadamente com casos controvertidos de concessão da nacionalidade, com indícios de uma verdadeira «cidadania de conveniência», apontam para a possibilidade de mudanças e, no limite, para a eliminação do regime, mas com regras. No procedimento de alterações da LdN, em 2020, o regime manteve-se, apesar de vozes em contrário.

Uma alteração sem um adequado regime transitório, no caso, prospetivo e não com efeitos retroativos, é também violadora do investimento de confiança, tendo efeitos graves para os destinatários que o fizeram com seriedade e uma preparação.

Aliás, no tempo relevante para o início do pedido, para além da investigação feita pelo interessado, este tem ainda de esperar por um certificado que, diferentemente do modelo espanhol^[99], apenas pode ser emitido por duas entidades: a Comunidade Israelita de Lisboa e a Comunidade Israelita do Porto.

3.4.2. Interesse público: o outro prato da balança

Não basta estarmos perante expectativas duradouras, legítimas e um investimento de confiança. É necessário que se avalie se, nos pratos da balança, não pesa mais o interesse público, no caso num contexto onde parte das naturalizações por esta via corresponde, em termos de motivação, à obtenção de um passaporte chave para a entrada e a circulação na União Europeia.

Impõe-se também aqui proceder a precisões. Começando pelo interesse público, Jörg Paul Müller^[100] sublinha o seu carácter «insuficiente» e a necessidade da sua articulação com a realidade social e as pessoas concretas, de carne e osso^[101]. Além disso, o interesse público mobilizado na ponderação tem de ser «imperioso», «predominante», «perentório»^[102], articulando-se proteção da confiança e princípio da proporcionalidade.

Não se questiona uma tese fundamental do Acórdão: este regime jurídico especial é uma opção político-legislativa, não havendo qualquer obrigação constitucional da sua manutenção. Contudo, o que está aqui em causa é a possibilidade de, afetando os pedidos já interpostos, poderem ser estabelecidos requisitos jurídicos adicionais no que toca à obtenção da nacionalidade que não são meramente prospetivos. Assim sendo, nesta avaliação não pode deixar de se proceder a um teste de proporcionalidade entre a proteção da confiança das pessoas afetadas e o interesse público prosseguido pelo Estado.

O legislador visa reduzir significativamente o número de requerentes de naturalização que beneficiam dos laços sefarditas, o que conseguirá com o regime a aplicar aos novos pedidos se o diploma entrar em vigor. No quadro do princípio da divisão de poderes, é esta uma margem de escolha política que lhe compete. Contudo, a norma transitória afigura-se desproporcionada e desconforme com o princípio da proteção da confiança.

Na verdade, na ponderação tem de se tomar em consideração o princípio da proibição do excesso ou da proporcionalidade em sentido amplo. Assegurar um período adequado de transição protegendo as expectativas legítimas não é um fardo desproporcional para o interesse público. Aliás, algumas das alterações do RNP aumentaram as possibilidades de rigor e de controlo, visando o «cumprimento efetivo dos requisitos».

Ou seja: a significativa margem de decisão política que legitima a alteração do quadro normativo em geral e que aqui se pretende operar por via do novo regime constante deste Decreto não é transferível para a disposição transitória que faz retrotrair a aplicação deste regime material

a 1 de setembro de 2022. Não se descarta a relevância das disposições transitórias^[103], mas é preciso que sejam adequadas, o que, infelizmente, não é o caso.

O princípio do Estado de direito não se pode bastar com a simples convocação do interesse público. Ainda para mais, *in casu*, trata-se de estabelecer um prazo de transição razoável e não de manter o regime anos e anos a fio.

IV – Conclusão

Ao cair do pano argumentativo, assinalo que procurei, na medida do possível (desde logo, atento o apertado colete temporal próprio de um processo de fiscalização preventiva), dar razões da linha diretora que sustento (a norma transitória *sub iudice* está ferida de inconstitucionalidade por violação do princípio da proteção da confiança), em divergência com a larga maioria que subscreve este Acórdão. Tal obrigou e obriga a um ónus acrescido de apresentar razões da(s) divergência(s), num registo que toma a sério o diálogo, também como forma de desenvolvimento de um direito e de uma jurisprudência constitucionais abertas como a própria lei fundamental resultante de celebrado Abril. Nesta atitude dialógica que vivifica instituições, concorreram também vozes da «cultura dos *sefardim*»^[104], parte da nossa memória e identidade comunitárias. Neste(s) (des)encontro(s), ilustrados neste Acórdão, se tece também, em convergências e divergências, o cruzamento de liberdade e sabedoria, pessoais e institucionais. Pois, como sublinhou uma voz sefardita, Isaac Cardoso, «A uma República livre convém uma livre Sabedoria»^[105].

João Carlos Loureiro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido.

Apesar de acompanhar a maioria, em larga medida, no tocante à fundamentação conducente ao juízo de não violação do princípio da proteção da confiança e de não violação do direito à vida (artigos 2.º e 24.º da Constituição da República Portuguesa, doravante “CRP”), considero que a norma em apreço afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, em violação do artigo 1.º da CRP (parâmetro constante do requerimento de fiscalização preventiva do Presidente da República), pelas razões que sinteticamente seguem.

Dois pontos prévios devem ser sublinhados: um pressuposto, e outro de sequência.

Em primeiro lugar, no seu requerimento, o Presidente da República dá por assente que entre os requerentes da nacionalidade portuguesa ao abrigo do regime em causa, descendentes de judeus sefarditas portugueses, se contam *vários reféns que se encontram neste momento nas mãos do Hamas* (ponto 5.º do requerimento de fiscalização preventiva). Dando tal facto por assente, como não pode deixar de ser, é a situação de tais requerentes —e apenas relativamente à omissão de proteção dos mesmos— que me conduziu ao juízo que aqui vai resumidamente explanado.

Em segundo lugar, a explicação de uma tal conclusão beneficia em clareza na sequência da justificação, também ela breve, do afastamento da violação do direito à vida. É este o percurso sintético que se segue.

1. O direito à vida faz exigências ao Estado / poderes públicos em diversas dimensões, a saber: respeito (dimensão negativa); proteção face a ameaças de terceiros (dimensão positiva); e realização (*fulfilment*). No caso, não pode estar em causa senão a vertente da proteção face a ameaças de terceiros.

Para que sejam imputáveis ao Estado Português deveres de atuação / abstenção, neste âmbito como noutros, há que aquilatar, em primeiro lugar, se no caso concreto o mesmo dispõe de *jurisdição*, no sentido de *possibilidade de estabelecer o seu direito para certa situação ou categoria de situações*. É este o elemento de conexão relevante com a ordem jurídica portuguesa para efeitos da conclusão acerca de deveres de proteção para com certas pessoas (e não propriamente a residência, em que o artigo 15.º da CRP assenta para efeitos de equiparação).

No caso em apreço, tal jurisdição verifica-se. Muito embora *apenas* através e no âmbito do procedimento administrativo tendente à aquisição da nacionalidade por parte dos requerentes em causa. Tal procedimento administrativo confere ao Estado Português um *controlo efetivo* sobre a situação jurídica dos requerentes, muito embora restrito ao âmbito do procedimento, dado que, tendo disponibilidade decisória à luz de critérios por ele fixados, o Estado Português determina e controla a juridicidade do desfecho procedimental.

2. Quem estiver sob jurisdição do Estado Português tem direito a que este respeite o seu direito à vida, e que o proteja, de acordo com as possibilidades que tal jurisdição confere, i.e., com o que seja exigível em razão do tipo/mecanismos/grau de controlo efetivo. Por exemplo: se o Estado está presente no território de outro com forças armadas, controlando-o ainda que apenas parcialmente, aquelas exigências são de certa ordem; se as suas armas lhe permitem um controlo de âmbito não territorial em sentido próprio mas com certa medida de efetividade (poder disparar a certa distância, mas sem efetiva implantação no terreno) tais exigências são de outra ordem; se o Estado apenas controla um certo procedimento administrativo, aquelas exigências são de outra ordem ainda. Mas permanecemos no domínio da jurisdição estadual.

Veja-se a decisão —unânime, aliás— do 1.º *Senat* do *Bundesverfassungsgericht*, de 24 de março de 2021 (*BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270*), que considerou haver um déficit inconstitucional de proteção da situação de indivíduos não alemães e não residentes na Alemanha (Bangladesh e Nepal) a respeito de emissões de CO₂ na Alemanha, de modo que tais sujeitos tinham legitimidade para exigir a maior especificação legislativa de medidas de redução futura de tais emissões (mas já não poderiam exigir medidas corretivas concretas —*adaptation measures*— porque a Alemanha não tem jurisdição [suficiente] nos territórios desses países para aí adotar medidas positivas).

3. A questão está em saber se, no caso concreto —e tomando por certo o conhecimento por parte do Estado Português de que alguns dos requerentes se encontram reféns às mãos do Hamas— (i) a jurisdição que o Estado Português detém e (ii) o que o direito à vida pode exigir, permitem concluir pela existência de deveres de proteção que, no caso vertente, pudessem ter sido incumpridos.

A decisão favorável de um requerimento de naturalização tem por efeito típico a atribuição da nacionalidade portuguesa. Trata-se de um efeito meramente jurídico —a atribuição

de um *status* e direitos nele implicados— que, por si só, não parece apto a proteger o direito à vida *qua tale*, pois dele não emerge imediatamente um resultado efetivo de proteção, ainda que indireto. A questão não está na natureza meramente jurídica da decisão procedimental: não é isso que desqualifica o eventual dever de proteção estadual (existem deveres jurídicos de proteção do direito à vida, v.g., o de criminalizar certas condutas que representem perigo para a vida), mas antes na sua teleologia e aptidão. A criminalização de certas condutas, ou a prática de certos atos jurídicos que visam a proteção de certos direitos, tem essa orientação teleológica e aptidão prática (muito embora possa não ser suficiente). A atribuição da nacionalidade, não: é a atribuição de um *status* que apenas *pode* ampliar as potencialidades de proteção (entre outras consequências).

Com efeito, tal atribuição não implica consequências práticas imediatas. Para que estas possam *eventualmente* vir a verificar-se é necessário que venha a ser acionado um outro direito —à proteção diplomática, nos termos do artigo 14.º da CRP— e diligências adequadas subsequentes. A extração daquelas pessoas das mãos do Hamas só poderá ser promovida através de mecanismos de proteção diplomática; e muito embora esta já não seja hoje vista como uma mera discricionariedade (ou mesmo arbitrariedade) do poder estadual no contexto de ponderações de interesses estratégicos porventura plenamente subjungantes dos direitos e interesses individuais (cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, *Deveres do Estado de Proteção de Direitos Fundamentais*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, pp. 292 ss.), nem por isso os respetivos resultados são certos.

Em todo o caso, não será correto afirmar que a atribuição da nacionalidade portuguesa àqueles requerentes constituiria um elemento adicional de minimização do risco para a sua vida? E, se assim for, não estará o Estado português a aumentar o risco para a vida dessas pessoas, em violação do que o artigo 24.º da Constituição lhe imporia?

Há situações em que é claro o aumento do risco causal e diretamente relacionado com uma atuação pública, e que, por isso, estão proibidas: é o caso da extradição para Estado com pena de morte (artigo 33.º, n.º 6 da CRP; na jurisprudência constitucional, com referência ao princípio da dignidade da pessoa humana, cfr. Acórdãos n.ºs 417/95 e 474/95), ou em que exista risco de desaparecimento forçado (situações que o Direito Internacional também proíbe, independentemente agora da eventual natureza *iuris cogens* desses deveres).

No caso vertente, a não atribuição da nacionalidade não tem esse efeito: o risco de vida para os requerentes já existe. Por outro lado, a redução do risco não é imediata, pois a atribuição da nacionalidade, por si só, não tem esse efeito imediatamente redutor. Tudo depende da proteção diplomática que o Estado Português desenvolver e do eco que a mesma venha a encontrar. Tal é, a meu ver, interruptivo do nexo conducente ao assentamento de um dever de proteção do direito à vida emergente do artigo 24.º da CRP.

4. Isto dito, mesmo assumindo que «o direito fundamental à proteção diplomática não existe por causa da nacionalidade», o certo é que, comumente, esta constitui um «pressuposto do direito dos Estados a actuar por via diplomática em defesa dos respetivos nacionais»; e daí que, «no atual estágio do direito internacional, [o direito fundamental à proteção diplomática] só possa ser exercido em relação aos nacionais portugueses» (cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, *Deveres do Estado de Proteção de Direitos Fundamentais*, p. 306).

Na situação subjacente ao requerimento de fiscalização preventiva do Presidente da República, e conforme do mesmo resulta inequivocamente, o Estado Português sabe que existem requerentes com «*pedidos pendentes de concessão de nacionalidade portuguesa, como descendentes de judeus sefarditas portugueses*» —portanto, sob sua jurisdição particular— que estão reféns do Hamas. Relativamente a estas pessoas, pode seguramente dizer-se que:

- i. Estão numa situação de particular vulnerabilidade, correndo ou podendo correr risco de vida;
- ii. Não comparável com outras (pelo menos, de que haja conhecimento);
- iii. Situação essa que pode beneficiar da atribuição da nacionalidade portuguesa, ainda que indiretamente e com resultados incertos;
- iv. Por força da sua situação, com toda a probabilidade não poderão vir ao seu procedimento em curso comprovar os elementos que a norma objeto lhes exige, sobretudo considerando que esta traz aspetos inovadores.

Para quem está na situação dos requerentes / reféns, a angústia que tal provoca é certamente imensa.

De um ponto de vista jurídico, a situação subjacente traduz-se no seguinte:

- i. Há jurisdição do Estado Português, ainda que específica (particular), sobre uma situação jurídica dos requerentes.
- ii. Estes encontram-se numa situação periclitante para a vida.
- iii. Muito embora sobre o Estado Português não impendam deveres específicos de proteção de um tal direito, o mesmo tem a possibilidade de, no âmbito da sua jurisdição, exercendo-a, melhorar as possibilidades dos requerentes no tocante à sua libertação.
- iv. Tal melhoramento de possibilidades não conflitua com a situação jurídica de outros sujeitos: não existem conflitos de direitos / pretensões entre os requerentes e outros sujeitos que o exercício da jurisdição do Estado Português implicasse ponderar e resolver. Deste modo, o melhoramento de possibilidades dos requerentes não implica qualquer prejuízo / dano para ninguém.

O que antecede coloca-nos perante a seguinte dúvida: estará o Estado Português a respeitar a dignidade destas pessoas?

5. O que foi referido no último ponto (iv.), quanto à inexistência de conflitos com outros direitos ou pretensões, é importante —desde logo, porque afasta o problema ético da escolha e do respetivo critério, que tantos exemplos clássicos “de treino” ilustram (o comboio em movimento imparável que matará ou uma pessoa idosa ou uma pessoa jovem; o médico que tem de optar entre qual dos seus pacientes receberá certo órgão, o indivíduo só, mais idoso e que tem mais hipóteses de sobreviver, ou o que tem três filhos, mais jovem mas que é mais suscetível de rejeição). Aqui não se colocam problemas desta índole: *não há uma ponderação / escolha difícil*.

Não é este o momento, e seria porventura desaconselhável, ensaiar uma determinação contudística da dignidade da pessoa humana. O Tribunal Constitucional tem sido, aliás, *prudente e parcimonioso na avaliação da densidade normativa ou “alcance» prescritivo”* deste princípio; ainda nas palavras de MARIA LÚCIA AMARAL, «*a natureza aberta da ideia de ‘dignidade’ — aberta à história e à cultura — convive mal com a excessiva conceptualização ou com a identificação apriorística de conteúdos*».

Um princípio assim aberto não se 'define'. Aplica-se (ou não) às circunstâncias do caso, visto que nem por isso — nem por ser assim 'aberto' — deixa de ser e de revelar Direito (...)» (cfr. “O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na Jurisprudência Constitucional Portuguesa”, in *Liber Amicorum de José de Sousa e Brito*, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 949-950). A dificuldade de delimitação sintética de um conceito normativo de “dignidade da pessoa humana” contribui largamente para que o surgimento da dúvida a respeito da respetiva violação tenha uma origem tantas vezes intuitiva, sobretudo em situações incomuns ou reconhecidamente excecionais. Não me parece fundamental adensar essa indagação; o que é necessário, sim, é colocar a questão jurídica daí emergente — ou uma das suas possibilidades — em face de pressupostos jurídicos essenciais.

Não foram muitos os casos, até ao momento, em que o Tribunal Constitucional julgou pela inconstitucionalidade por violação direta do princípio da dignidade da pessoa humana (cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na Jurisprudência Constitucional Portuguesa”, pp. 950 ss.). A *integridade* como *consistência de princípio, honrando a prática passada* (cfr. LUÍS PEREIRA COUTINHO, “Antes e depois de Dworkin: a interpretação constitucional como problema funcional”, in *Constitucionalismos e (Com)Temporaneidade — Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Afonso Vaz*, Universidade Católica, Porto, 2020, pp. 110 ss.) são aspetos metodologicamente centrais mas que não significam a reprodução de uma historicidade (jurisprudencial) normativa, antes a melhor identificação da “questão de princípio” que o sujeito metodológico conseguir (sob pena, aliás, de se pretender extrair daquela historicidade o que ela não poderia dar). Não é irrelevante, pois, o *caso*, conquanto o mesmo não conduza o intérprete julgador a uma inversão metodológica constitutiva, além do aceitável, do princípio que lhe determina a tarefa.

6. Em primeiro lugar, não é demais sublinhá-lo, as pessoas em causa estão sob jurisdição do Estado Português. Trata-se de uma jurisdição de âmbito restrito, funcionalmente determinada pelo procedimento administrativo tendente à aquisição da nacionalidade portuguesa, é certo; mas, em todo o caso, existe jurisdição.

Em segundo lugar, tal jurisdição não é irrelevante para a situação daquelas mesmas pessoas: a decisão pela concessão da nacionalidade pode ter implicações *radicais* na sua situação — no limite, na sua sobrevivência.

Em terceiro lugar, tais implicações são efetiva e atualmente diferentes face aos demais requerentes, que não se encontram reféns do Hamas.

Em quarto lugar, o Estado Português — legislador da norma transitória aqui objeto de fiscalização preventiva da constitucionalidade — conhece a situação destas pessoas enquanto requerentes, isto é, sabe que as tem sob sua jurisdição (com as particularidades apontadas); e tem a possibilidade — melhor, tem o *poder* — de se lhes dirigir especificamente nessa mesma norma transitória, estabelecendo uma regra específica (-medida) para elas que, pelo menos, lhes não diminua a *chance* de obterem a nacionalidade portuguesa. A este respeito, uma nota adicional se justifica. Não deixa de ser paradoxal que o legislador tenha criado este especial regime de naturalização, em 2013, com o propósito de reparar um erro histórico, e agora desconsidere a situação de algumas pessoas que, em especial, seriam provavelmente aquelas que mais *radicalmente* poderiam alguma vez, até ao momento, beneficiar do mesmo. De resto, procurar

nos fundamentos de tal regime uma justificação de pendor nacionalista de (re)construção da portugalidade como entidade ética a transcender o indivíduo seria, não apenas abusivo e ficcionante de um conflito de fins inexistente quando consideradas as finalidades que a função político legislativa vem verbalizando nos vários diplomas e suas considerações preambulares, como também manifestamente contrário ao que o constituinte português pretendeu para a dignidade humana ao inscrevê-la no artigo 1.º da Constituição.

De resto, como J. J. GOMES CANOTILHO não deixa esquecer, «[o]s estrangeiros, os apátridas, os refugiados, têm a mesma dignidade do “cidadão nacional”» (cfr. “Dignidade e constitucionalização da pessoa humana”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, II, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p. 286).

Eis, então a questão: *a desconsideração da situação de requerentes de nacionalidade portuguesa descendentes de judeus sefarditas portugueses, por parte do legislador de uma norma transitória que lhes poderia aproveitar —porque imediatamente aplicável aos seus procedimentos—; requerentes esses que, não podendo acompanhar novas condições impostas em geral e transitoriamente pelo legislador, são confrontados com o provável ou mesmo inexorável indeferimento de uma pretensão que, a ser objeto de deferimento, os colocaria em melhor posição para virem a beneficiar de diligências de proteção (diplomática) que poderiam ser relevantes para a proteção do seu direito à vida — respeita o princípio da dignidade humana, que alicerça a CRP e que o seu artigo 1.º consagra?*

7. A situação destas pessoas carece de proteção, ou da proteção possível. Na verdade, a sua particular situação de *debilidade* e mesmo de *impossibilidade* de *reivindicarem o respeito* pela mesma, determina um *reforçado dever de proteção da sua dignidade* (cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, I, Almedina, Coimbra, 2010, p. 38). A medida dessa possibilidade divide-se, teoricamente, entre dois tipos de recursos ou instrumentos: de facto e jurídicos. Estes últimos aferem-se, justamente, em função da jurisdição que o Estado tenha perante uma situação de facto. No caso em apreço, a jurisdição existente resulta, precisamente, de um procedimento em que a pretensão dos requerentes pode ter consequências ao nível da proteção da sua situação (não seria assim, por exemplo, se estas pessoas fossem requerentes num procedimento de licenciamento urbanístico). Por outras palavras, a jurisdição do Estado Português é apta a produzir resultados (jurídicos) que podem ser muito relevantes para a situação destas pessoas. Uma ordem constitucional justa (uma *ordem que possa merecer-se como digna de reconhecimento em termos de bondade intrínseca*, ideia que J. J. GOMES CANOTILHO recupera: cfr. “Dignidade e Constitucionalização da Pessoa Humana”, p. 291) não pode recusar a proteção possível com base num princípio / valor essencial quando alguém está em processo de obter um direito que lhe conferiria um instrumento adjetivo adicional de proteção —a nacionalidade e, possivelmente, depois, a proteção diplomática (porque sem a primeira as possibilidades do Estado no plano internacional são reduzidas ou nulas).

Sobretudo, quando o próprio Estado manifesta preocupação pública com a situação dessas mesmas pessoas, através de declarações de titulares de órgãos de soberania, tanto em contexto nacional como internacional. Afirmar que só a proteção diplomática permitiria acalantar a esperança de resultados, e depois negar o exercício da jurisdição em termos que aumentem as possibilidades dos requerentes, constituiria uma perigosa aproximação ao seu tratamento

como *objetos* e não como pessoas (fins em si mesmos), a integrar os exemplos mais típicos de raiz kantiana de desrespeito pelo princípio da dignidade da pessoa humana (como diz PETER HÄBERLE, *a fórmula-objeto de Dürig pode surgir implicitamente instituída quando, em virtude de generalizações, o ser humano não é individualmente levado a sério como tal*: cfr. “A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal”, in Ingo Wolfgang Sarlet, *Dimensões da Dignidade*, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2005, p. 115).

8. Perante a inaptidão do direito à vida para dele extrair um dever de proteção impendente sobre o Estado Português para com estas pessoas, fica à vista direta a força normativa da dignidade da pessoa humana, ela mesma, enquanto núcleo de exigências essenciais em Estado de Direito. Nada mais resta de jurídico-normativo a mediar a situação das mesmas e uma República, que é ordem constitucional baseada na dignidade da pessoa humana; nada mais resta, como norma, entre a sua humanidade e a nossa Comunidade Política («*aplicação subsidiária*») do princípio da dignidade da pessoa humana: cfr. JORGE REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana*, II, p. 67).

Ao surgir sem intermediação de outros direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana mostra-se como último reduto de um potencial de proteção difícil de definir *a priori* — senão mesmo indefinível. Mas esta última dificuldade não se confunde nem põe em causa a aptidão normativa autónoma da dignidade da pessoa humana: a sua natureza de princípio não significa —antes pelo contrário— inaptidão para a proteção de situações jurídicas subjetivas afins das dos direitos fundamentais, tal como sucede, aliás, com o princípio da proteção da confiança, dada a sua «força normativa direta e universal» (cfr. JORGE REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana*, I, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 84 ss., e 115).

Deste modo, o caso ilustra uma dimensão, porventura excecional, da dignidade da pessoa humana: uma *piedade equitativa* político-comunitária (não de outra natureza, nomeadamente confessional), i.e., de uma comunidade política através do seu legislador, para com um reduzido número de indivíduos numa situação excruciante, que se espera irrepetível, e que representa um sério risco para a sua vida (sem que por esta, específica e imediatamente, o Estado Português possa fazer algo). A tradução concreta dessa *piedade equitativa* consistiria em serem aqueles aliviados da crescente exigência do legislador; os fins justificativos dessa crescente exigência podem ser politicamente legítimos, mas não se sobrepõem à virtude do seu momentâneo e pontual regresso a um ponto de menor exigência para um pequeno número de indivíduos quando isso se mostra tão importante. Ora, como diz PETER HÄBERLE numa análise jurisprudencial, «[c]láusulas de exceção, de severidade/rigorismo e de equidade podem justamente impedir violações à dignidade humana» (cfr. “A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal”, p. 113).

Ao não o fazer, o legislador demite-se de utilizar a única coisa que tem para oferecer a estas pessoas: a sua jurisdição; não em geral, mas a sua jurisdição —que tais pessoas, aliás, procuraram— específica e funcionalmente dirigida a um resultado que lhes pode ser radicalmente útil, com a atribuição da nacionalidade. E, aliás, sem sequer colocar em causa o aspeto originariamente determinante do regime em causa (serem descendentes de judeus sefarditas portugueses).

9. A jurisdição constitui aqui o elemento jurídico determinante do reconhecimento destas pessoas. A importância objetiva da vida de pessoas *com quem não temos qualquer relação, que podem viver no outro lado do mundo* determina o reconhecimento de que *as suas vidas têm a mesma importância objetiva que as nossas* (cfr. RONALD DWORKIN, *Justiça para Ouriços*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 279 ss.; ainda que nunca as tenhamos visto, como diz JORGE REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana*, II, p. 97). Que ações revelam falta de respeito por essa *importância objetiva e igual da vida humana* é uma questão geral, de interpretação que aqui não pode resolver-se. Em todo o caso, como diz DWORKIN, *quanto mais claramente souber quem sofrerá danos sem a minha intervenção, mais forte é a razão de ter o dever de intervir*. A jurisdição é aqui o elemento jurídico de aproximação que torna estas pessoas “visíveis”, “atuais”, “próximas”, relevando então, não apenas o conhecimento que o Estado Português tem da sua situação, mas a possibilidade de atuar na esfera jurídica de pessoas “que lhe estão presentes”. Com DWORKIN, *ignorar a morte iminente de uma pessoa que está perto de nós exige uma insensibilidade que despreza qualquer alegado respeito pela humanidade*. Daí que os governantes tenham que fazer a sua parte para garantir que o seu Estado mostra preocupação igual pelo destino de todos os que estão sob o seu domínio, obrigação que pode estender-se para além das fronteiras nacionais: no caso em apreço, a ameaça ou a necessidade é tão grande que a recusa de resposta demonstra uma falta imprópria de preocupação com a importância da vida humana de outra pessoa (cfr. *Justiça para Ouriços*, pp. 283-286).

O que se aponta ao legislador é, pois, uma omissão, o que vale por dizer que se olha à dimensão positiva ou prescritiva da dignidade da pessoa humana, dimensão que o Tribunal já aceitou no passado. É certo que o fez — e não sem crítica (cfr. MARIA LÚCIA AMARAL, “O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana na Jurisprudência Constitucional Portuguesa”, pp. 960 ss.)— como determinante de um «direito ao mínimo de subsistência» («conteúdo mínimo do direito a um mínimo de existência condigna»), e relacionando-o com outros princípios e direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Mas não há razão para aceitar então o «alcance prescritivo máximo» do princípio da dignidade humana, e não o convocar agora, quando os riscos que os visados enfrentam são mais imediatos e graves. A *ausência de lei*, como diz JORGE REIS NOVAIS, *não determina a impossibilidade de o juiz assumir diretamente a proteção dos interesses jusfundamentais e, por maioria de razão, da dignidade da pessoa humana à luz da teoria dos deveres de proteção*, utilizando o princípio como critério para a deteção de omissões (cfr. *A Dignidade da Pessoa Humana*, I, p. 115, 167).

10. Numa circunstância como a que temos em mãos, o princípio da dignidade da pessoa humana mostra a sua força cimeira no nosso sistema, que o legislador constituinte manifestamente quis para ele, ao inscrevê-lo no artigo 1.º da Constituição e associá-lo inegavelmente à razão de existir da República Portuguesa. Essa relação de justificação ou *fundamento* é indisponível e determina uma incindibilidade. Aquele carácter cimeiro tem uma consequência: a eventual cedência de outros princípios de primeira ordem. A generalidade e abstração da lei não valem aqui sobre a dignidade da pessoa humana, antes têm de ceder momentaneamente perante esta: porque nem sempre tal generalidade e abstração traduzem ou concretizam igualdade; e mesmo esta só não necessitará de ser momentaneamente afastada em casos como o presente se levadas às últimas consequências o imperativo de ‘tratar diferentemente

o que é (radicalmente) diferente', reconhecendo a individualidade (do sujeito e da sua circunstância).

Não há, pois, que realizar qualquer ponderação entre as finalidades que levaram o legislador a estabelecer o regime transitório constante da norma objeto —sem prejuízo da importância que a função político-legislativa legitimamente lhes reconhece— e o princípio da dignidade da pessoa humana que a omissão da consideração da situação dos requerentes / reféns aqui coloca em causa. Não há multipolaridade, com outras situações jurídicas concorrentes a proteger. Não há custos ou escassez de meios, a implicar juízos de prioridade e/ou distribuição. Como adianta JORGE REIS NOVAIS, «[p]oderemos ter, e temos normalmente, dificuldades em identificar situações claras e inequívocas da vida real em que haja violação da dignidade da pessoa humana. Mas, uma vez identificada essa situação ou esse acto — algo a que se procede sem que haja necessidade ou sequer susceptibilidade de sopesar dignidade com outros bens ou com outros princípios —, não há ponderações a fazer: a violação da dignidade importa inconstitucionalidade quaisquer que sejam as circunstâncias do caso concreto.» (cfr. *A Dignidade da Pessoa Humana*, I, pp. 166-167).

A consideração da situação destes requerentes na norma transitória em apreço é já o *mínimo* que o Estado Português por eles poderia ter feito.

A especificidade da situação destas pessoas afasta também a mobilização de argumentos (contrários) de ordem geral ancorados na existência de outros regimes jurídicos, como o do estatuto dos refugiados ou da possibilidade de asilo. Não são hipóteses que estejam aqui em causa, nem que representem uma alternativa.

Aliás, se, em plano próximo, a celebração de convenções internacionais que visem «*combater a violação em massa da dignidade da pessoa humana e da dignidade dos povos, assegurando a proteção individual e coletiva*» constitui uma derivação da dignidade da pessoa humana jurídico-constitucionalmente assumida, esta assume uma «[r]elevância especial [...] como fundamento da legitimação para a imposição de deveres especiais relativamente a pessoas em situações de vulnerabilidade propiciadoras de graves atentados a essa dignidade (menores, minorias, refugiados)» (cfr. J. J. GOMES CANOTILHO recupera: cfr. “Dignidade e Constitucionalização da Pessoa Humana”, p. 287).

Os requerentes / reféns aqui em causa não pertencem a nenhum desses três exemplos: são, na verdade, um caso ainda mais radical, trazido à “vista atual” do Estado Português pela jurisdição particular de que o mesmo dispõe (cfr. *supra*). Não os reconhecer é não os “ver” ou recusar “vê-los”. Sendo possível fazê-lo, e sem necessidade de ponderações dilemáticas, do que se trata, na verdade, é de *abandono*: e «*há inconstitucionalidade quando se desrespeita o estatuto das pessoas na sua integridade humana e quando não se reconhece a igual dignidade de todas as pessoas*» (cfr. JORGE REIS NOVAIS, *A Dignidade da Pessoa Humana*, II, p. 100).

Note-se que não está em causa saber se o Estado teria um dever geral de legislar se as circunstâncias fossem outras, designadamente, se não fosse a especificidade da situação subjacente. Mas apenas que, tendo decidido fazê-lo, no momento em que o faz, com a ciência que tem, através da norma transitória em questão —a única que aqui está em causa—, a atualidade (subjativa e objetiva) da situação subjacente o investe num dever especial emergente do princípio da dignidade da pessoa humana, à luz do artigo 1.º da CRP (nada obstando a que dele emergjam *deveres diretos de legislar*, como sustenta PETER HÄBERLE a respeito do artigo 1.º da Lei

Fundamental Alemã: cfr. “A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal”, p. 140).

11. Não se objete, por fim, com as particularidades da fiscalização preventiva da constitucionalidade. A ser um problema de proteção insuficiente, a fiscalização preventiva é um meio processual apto, visto que, face ao bem em questão —a dignidade dos envolvidos—, a norma objeto estabelece um nível de proteção «inferior ao exigido pela Constituição e, portanto, em violação do princípio da proibição de proteção insuficiente (omissão parcial, relativa ou absoluta)» (cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, *Deveres do Estado de Proteção de Direitos Fundamentais*, p. 705).

Não será a situação mais típica, mas tão-pouco o é o caso e a situação particular dos envolvidos.

Rui Guerra da Fonseca

[1] Para uma história do direito da nacionalidade, incluindo da naturalização, *vd.* Rui Manuel Moura Ramos, *Do direito português da nacionalidade*, Coimbra, Coimbra Editora, 1984, pp. 1-64 (quanto à naturalização, *vd.* especialmente pp. 22-25; pp. 31-32, no que toca ao Código Civil de 1867; já quanto à República, com o Decreto de 2 de dezembro de 1910, *vd.* pp. 37-40).

[2] Artigo 21.º/VI.

[3] Artigo 7.º, § 4.º: «São Cidadãos Portugueses: (...) – Os Estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião; uma Lei determinará as qualidades precisas para se obter Carta de Naturalização». Em termos de direito eleitoral, *vd.* o artigo 64.º, § 2.º.

[4] Artigo 6.º: «São Cidadãos Portugueses: (...) VI – Os estrangeiros naturalizados».

[5] *Vd.* ainda o artigo 34.º, que dispunha a inelegibilidade absoluta dos «VI – (...) estrangeiros, posto que tenham carta de naturalização».

[6] *Vd.*, por exemplo, o *Diario das Cortes Gerais e Extraordinarias*, n.º 28, de 4 de setembro de 1822 (Sessão de 3 de setembro), p. 336.

[7] *Vd.*, por exemplo, em relação aos casos anteriores, o *Diario das Cortes Gerais e Extraordinarias*, n.º 28, de 4 de setembro de 1822 (Sessão de 3 de setembro), p. 333-334.

[8] *Diario das Cortes Gerais e Extraordinarias*, n.º 28, de 4 de setembro de 1822 (Sessão de 3 de setembro), p. 333-334.

[9] António Ribeiro de Liz Teixeira, *Curso de direito civil portuguez ou comentário ás instituições*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1848, p. 130.

[10] Álvaro da Costa Machado Villela, *Tratado elementar (teórico e prático) de direito internacional privado*, Livro I: *Princípios gerais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1921, p. 97.

[11] Rui Manuel Moura Ramos, «Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho: alteração da Lei da Nacionalidade portuguesa», in José Manuel Aroso Linhares/ Maria João Antunes (Coord.), *Terrorismo: legislação comentada: textos doutrinários*, Coimbra, Instituto Jurídico, 2019, pp. 241-253, p. 244.

[12] Também nos n.ºs 2, 3, 4, 5 e 9 do artigo 6.º da LdN.

[13] Rui Manuel Moura Ramos, «A nona alteração à Lei da Nacionalidade portuguesa», *Boletim da Faculdade de Direito* 96/2 (2020), pp. 631-666, p. 663.

[14] Rui Manuel Moura Ramos, «A nona alteração à Lei da Nacionalidade portuguesa», p. 664.

[15] Afonso Rodrigues Queiró, *O poder discricionário da Administração*. Dissertação de doutoramento em Ciências Político-Económicas, Coimbra, Coimbra Editora, 1944 [cito a partir da republicação em Idem, *Estudos de direito público*, Vol. I, Dissertações, Coimbra, Universidade de Coimbra (Acta Universitatis Conimbricensis), 1989, pp. 177-498, p. 395].

[16] Dalia Kandiyoti/ Rina Benmayor (ed.), *Reparative citizenship for Sephardi descendants: returning to the Jewish past In Spain and Portugal*, New York, Berghahn Books, 2023.

[17] Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, «Iberian nationality legislation and Sephardic jews: 'with due regard to European law'», *European Constitutional Law Review*, vol. 11, no. 1 (2015), pp. 13-29, p. 15.

[18] Artigo 46.º, n.º 4, da Constituição.

[19] § 8 do *Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG*.

[20] Thomas Oberhäuser, «StAG § 8 [Einbürgerung eines Ausländers]», in Rainer M. Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 3ª ed., Baden Baden, Nomos, 2023, Rn. (número de margem) 77.

[21] Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho.

[22] *Vd.*, sobre este, Jorge Pereira da Silva, *Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Lisboa, 2004, esp. pp. 92-101; também Constança Urbano de Sousa, «A naturalização do estrangeiro residente: concretização do direito fundamental à cidadania portuguesa: Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Secção) de 5.2.2013, P. 76/12: [Anotação]», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 107 (2014), pp. 23-36 (anotação – pp. 27-36).

[23] Helmut Willke, *Atopie: Studien zur atopischen Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 2001.

[24] Heinrich Triepel, *Virtuelle Staatsangehörigkeit: ein Beitrag zur Kritik der Rechtsprechung des Französisch-Deutschen Gemischten Schiedsgerichtshofs*, Berlin: Franz Vahlen, 1921 *apud* Alfred Verdross, *Derecho internacional público*, 6.ª ed., Madrid, 1980, p. 286.

[25] «Affaire Nottebohm (deuxième phase), Arrêt du 6 avril 1955: C. I. J. Recueil 1955, p. 4».

[26] «(...) la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'Etat qui la lui confère qu'à celle de tout autre Etat. Conférée par un Etat, elle ne lui donne titre à l'exercice de la protection vis-à-vis d'un autre Etat que si elle est la traduction en termes juridiques de l'attachement de l'individu considéré à l'Etat qui en a fait son national» («Affaire Nottebohm (deuxième phase), Arrêt du 6 avril 1955: C. I. J. Recueil 1955, p. 23).

[27] *Vd.* a informação disponível em <https://legal.un.org/ilc/sessions/54/>.

[28] International Law Commission (ILC), *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fourth session (Chapter V – Diplomatic protection)*, p. 70: «Despite divergent views as to the interpretation of the case, the Commission took the view that there were certain factors that limited

Nottebohm to the facts of the case in question, particularly the fact that the ties between Mr. Nottebohm and Liechtenstein (the Applicant State) were “extremely tenuous” compared with the close ties between Mr. Nottebohm and Guatemala (the Respondent State) for a period of over 34 years, which led ICJ to repeatedly assert that Liechtenstein was “not entitled to extend its protection to Nottebohm vis-à-vis Guatemala”. This suggests that the Court did not intend to expound a general rule applicable to all States but only a relative rule according to which a State in Liechtenstein’s position was required to show a genuine link between itself and Mr. Nottebohm in order to be permitted to claim on his behalf against Guatemala, with whom he had extremely close ties». Na transcrição, omitiram-se as notas de rodapé.

[29] International Law Commission (ILC), *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fourth session* (Chapter V – *Diplomatic protection*, p. 70: «(...) if the genuine link requirement proposed by Nottebohm was strictly applied it would exclude millions of persons from the benefit of diplomatic protection, as in today’s world of economic globalization and migration there are millions of persons who have drifted away from their State of nationality and made their lives in States whose nationality they never acquire, or who have acquired nationality by birth or descent from States with which they have a tenuous connection». Este trecho da transcrição tem, no final, uma nota de rodapé que se transcreve: «For a more comprehensive argument in favour of limiting the scope of the Nottebohm case, see the first report of the Special Rapporteur on diplomatic protection (footnote 243 above [Yearbook ... 2000, vol. II (Part One), document A/CN.4/506 and Add.1. 9]), paras. 106–120».

[30] General Assembly Official Records, Fifty-ninth session Supplement No. 10 (A/59/10), *Report of the International Law Commission Fifty-sixth session (3 May-4 June and 5 July-6 August 2004)*, New York, United Nations, 2004, pp. 31-32 (https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_59_10.pdf; no documento, encontra-se também uma síntese das etapas que levaram à redação do artigo 4.º do *Text of the draft articles on diplomatic protection adopted by the Commission on first Reading*, que trata do Estado da nacionalidade da pessoa singular ou, como preferia Orlando de Carvalho (cf. *Teoria geral do direito civil*, 4.ª ed., Coimbra, Gestlegal, 2021, p. 191), pessoa humana («State of nationality of a natural person»): «For the purposes of diplomatic protection of natural persons, a State of nationality means a State whose nationality the individual sought to be protected has acquired by birth, descent, succession of States, naturalization or in any other manner, not inconsistent with international law»; ainda o texto adotado, em 2006, na quinquagésima oitava sessão: International Law Commission (ILC), *Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries* UN Doc A/61/10, United Nations, 2006 (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf).

[31] Hans von Mangoldt, «Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Völkerrecht und im internationalen Privatrecht», in Hans Jürgen Sonnenberger/ Hans von Mangoldt, *Anerkennung der Staatsangehörigkeit und effektive Staatsangehörigkeit natürlicher Personen im Völkerrecht und im internationalen Privatrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 1988, p. 84.

[32] Não tratarei aqui do caso húngaro, que também facilitou significativamente o acesso à nacionalidade, dispensando a verificação de alguns requisitos tradicionalmente exigidos. Na síntese de Judit Toth, «The genuine link principle in nationality law», *Hungarian Yearbook of*

International Law and European Law, (2014), pp. 45-56, p. 51, que sublinha que uma «consanguinidade longínqua» (*far consanguinity*) não afeta a cadeia de *ius sanguinis*. Este regime facilitado permitiu que, em dois anos e meio, mais de 400.000 novos cidadãos, contrastando fortemente com a média anual de naturalizações até aí (5 a 10 mil pessoas): cf. pp. 51-52). A Hungria convocou também uma ideia de resposta a injustiças históricas. Escreve: «In absence of data on age structure of the newly naturalised 420,000 persons (between January 2011-July 2013) from 484,000 applicants, it is very probable that the rate of applicants that have ever had a Hungarian citizenship (they would be over seventy years) is marginal, while the majority of new citizens are descendants of emigrants and new generations in diaspora without personal knowledge and impressions of life in Hungary» (p. 52).

[33] Bernardim Ribeiro, *História de Menina e Moça* (edição de Marta Marecos Duarte), Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2015, p. 55.

[34] Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España.

[35] Para este ponto, *vd.*, com outra densificação e indicações, Patrick Cabanel, «Une loi du retour (15 décembre 1790): réparation nationale et crispations nationalistes sur le thème du retour des huguenots», *Diasporas. Histoire et sociétés* (2006), pp. 49-77.

[36] «Toutes personnes qui, nées en pays étranger, descendent, en quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, sont déclarés naturels Français et jouiront des droits attachés à cette qualité s' ils reviennent en France, y fixent leur domicile, et prêtent le serment civique».

[37] Artigo 2.º

[38] Loi du 26 juin 1889: «Les descendants des familles proscrites lors de la révocation de l'Édit de Nantes continueront à bénéficier des dispositions de la loi du 15 décembre 1790, mais à la condition d'un décret spécial pour chaque demandeur. Ce décret ne produira d'effet que pour l'avenir»^[38].

[39] Loi du 10 août 1927 sur la nationalité.

[40] Revogada pela *Ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française*, *Journal officiel de la République française* (JORF), de 20/10/1945.

[41] Em relação ao título, colhi a expressão «geografia da esperança» na obra de Pierre Birnbaum, *Géographie de l'espoir: l'exil, les Lumières, la désassimilation*, Paris, Gallimard, 2004, que confessa a sua dívida (p. 376, em nota) para com o historiador Yosef Hayim Yerushalmi.

[42] Vd. a Resolução da Assembleia da República n.º 20/2020, de 26 de março.

[43] Johann Baptist Metz, *Memoria passionis: una evocación provocadora en una sociedad pluralista*, Santander, Sal Terrae, 2007.

[44] Vd. também Constança Urbano de Sousa, «Nacionalidade e cidadania da União Europeia: “passeportização” da nacionalidade e respeito pelos princípios da nacionalidade efetiva e da cooperação leal», in Manuel Monteiro Guedes Valente/ Ruben Bahamonde Delgado (Coord.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António Carlos dos Santos: in memoriam*, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 331-362, especialmente pp. 344-345, 348.

[45] Reyes Mate, *El destino de la racionalidad occidental*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 20.

[46] Jonathan Sacks, *Morality: restoring the common Good in divided times*, London, Hodder and Stoughton, 2021, p. 15.

[47] Padre António Vieira, «Proposta que se fez ao Sereníssimo Rei D. João IV a favor da gente da nação, pelo Padre António Vieira, sobre a mudança dos estilos do Santo Ofício e do Fisco, 1646», in *Escritos sobre os judeus e a Inquisição*, Lisboa, Temas e Debates, 2015, pp. 49-71, p. 70.

[48] Irene Flunser Pimentel, *Judeus em Portugal durante a II Guerra Mundial em fuga de Hitler e do holocausto*, 4.ª ed., Lisboa, Esfera dos Livros, 2015, pp. 330-331.

[49] Irene Flunser Pimentel, *Judeus em Portugal durante a II Guerra Mundial em fuga de Hitler e do holocausto*, pp. 326-327.

[50] Irene Flunser Pimentel, *Judeus em Portugal durante a II Guerra Mundial em fuga de Hitler e do holocausto*, p. 328.

[51] Irene Flunser Pimentel, *Judeus em Portugal durante a II Guerra Mundial em fuga de Hitler e do holocausto*, pp. 333.

[52] «Projecto de Decreto», *Diario das Cortes Gerais e Extraordinarias*, n.º 17, sessão de 17 de fevereiro de 1821, p. 113. Sendo esta Declaração uma peça jurisprudencial e não um escrito doutrinário, as referências bibliográficas são mais limitadas. Para os interessados, deixa-se a indicação de que um tratamento da história dos judeus nas suas conexões com Portugal e outras pertinentes indicações bibliográficas podem ver-se em Jorge Martins, *Portugal e os judeus*, Lisboa, Âncora Editora, 2021.

[53] «1. Ficção da data deste em diante renovados, confirmados, e postos em todo o seu vigor todos os direitos, faculdades, liberdades, e privilegios, que os primeiros Reys deste Reino concedêrão aos Judeos foragidos, e que constão dos Artigos 65, e 66 Ord. Affons., L.º 2.º n.º 7. 2. Da mesma, sorte, e em toda a sua extensão ficção renovados, e postos em vigor os que de novo lhes concedeo o senhor D. João I.º, quando confirmou os anteriores em 17 de Julho de 1392, e todos os outros, com que os honrou em 1422. 3. Podem em consequencia regressar para Portugal, sem o menor receio, antes sim com toda a segurança, não só os descendentes das familias expulsas, mas todos os Judeos que habitão em qualquer parte do globo terão neste Reino as mesmas contemplações, se para elle quizerem vir». O Projeto abria também as portas aos «mouros»: «4. Esta mesma legislação comprehenderá os Mouros descendentes das familias que, com tanto descredito de nossos Mayores, forão igualmente expulsos deste Reyno na mesma desgraçada época; estendendo-se por a dicta maneira a todos os que quizerem vir estabelecer-se em Portugal, e Algarves».

[54] *Diario das Cortes Gerais e Extraordinarias*, n.º 17, Sessão de 17 de fevereiro de 1821, p. 113.

[55] Jorge Martins, *Portugal e os judeus*, pp. 508-509.

[56] *Diario da Camara dos Senhores Deputados*, n.º 26, Sessão de 14 de fevereiro de 1880, p. 440.

[57] *Diario da Camara dos Senhores Deputados*, pp. 440-441.

[58] Jorge Martins, *Portugal e os judeus*, pp. 565-576. Falou-se desta possibilidade como «uma compensação pelo erro de D. Manuel em expulsar os judeus em 1496 [...]» (p. 570).

[59] *Diário da Câmara dos Deputados*, 49.ª Sessão, 8 de fevereiro de 1912, pp. 5-6.

[60] Esther Mucznik, *Judeus portugueses: uma história de luz e sombra. A presença judaica em Portugal: momentos, episódios e personalidades inesquecíveis*, Queluz de Baixo, Manuscrito, 2021, pp. 200-201.

[61] Rui Manuel Moura Ramos, *Do direito português da nacionalidade*, p. 52. *Vd.* também José Gonçalves de Proença, *Comentário à nova Lei da Nacionalidade e Regulamento da Nacionalidade Portuguesa*, Lisboa, Edições Ática, 1960, que reproduz, na p. 96, o trecho pertinente desse Parecer, bem como a referência ao Regulamento da Nacionalidade (pp. 96-97).

[62] Parecer n.º 6/VII, Projecto de decreto-lei n.º 500, *Atas da Câmara Corporativa*, VII Legislatura, 1959, n.º 36, 14 de janeiro, pp. 543-552, p. 546, n.º 14: «esta Câmara tem conhecimento da existência de pretendentes à nacionalidade portuguesa de índole bem diversa. São muitos dos que pertencem a povos com maior ou menor grau de sangue nacional desde o tempo das conquistas e que se sentem presos a Portugal pelos laços da língua, que dificilmente conseguem ir conservando, ou da religião, que os isola do meio ambiente, ou da civilização ocidental, que assimilaram. São, em todo o caso, grupos humanos cheios de fervor português e que a Portugal se sentem vinculados por uma comunidade de sentimento e de vontade digna de admiração e credora de carinho. Não pode pensar-se que o Governo proceda à naturalização, por assim dizer em massa, dos componentes de qualquer grupo destas populações, tantos, e tão graves seriam os problemas que tal medida poderia suscitar. Mas é de desejar que a lei lhe dê meios para, segundo as circunstâncias de cada caso a considerar, poder introduzir no grémio da Nação muitos daqueles que, talvez impedidos para sempre de pisar o território nacional, todavia se sentem irmanados com a população portuguesa mediante laços espirituais, que só por falta de vínculo jurídico se não podem considerar como amor pátrio verdadeiro.

E isto pode prevê-lo na futura lei em disposição adequada».

[63] *Viertes Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*, de 12/8, *Bundesgesetzblatt 2021 Teil I* Nr. 54, p. 3538.

[64] Uwe Berlit, «Das Vierte Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes», *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik – ZAR* (2022), pp. 54-60.

[65] Kay Hailbronner, «StAG § 15 [Einbürgerungsanspruch für von nationalsozialistischen Verfolgungsmaßnahmen betroffene Personen und deren Abkömmlinge]», in Kay Hailbronner/Marcel Kau/Thomas Gnatzy/ Ferdinand Weber, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7ª ed., München, C.H. Beck, 2022, StAG § 15, Rn.(números de margem) 40-45, 44.

[66] Juliane Kempfer, «Symbol der Wiedergutmachung», *Wiener Zeitung*, 20/06/2023.

[67] Juliane Kempfer, «Symbol der Wiedergutmachung», *Wiener Zeitung*, 20/06/2023.

[68] §§ 10 e 10a StbG – *Staatsbürgerschaftsgesetz*.

[69] «Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung von Österreich besitzen»; § 10a, n.º 1.

[70] Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, «Iberian nationality legislation and Sephardic jews: 'with due regard to European law'», p. 27.

[71] «(...) ao abrigo do Direito Internacional, a inexistência de uma ligação efetiva ao País da nacionalidade legitima os outros Estados a não reconhecer essa nacionalidade, o que pode prejudicar os portugueses no estrangeiro, incluindo na União Europeia. Sendo certo que também de acordo com dever de cooperação leal inscrita no Tratado, a cidadania europeia e os direitos reconhecidos pelo DUE aos cidadãos nacionais, pressupõe que Portugal atribua a sua nacionalidade aos que tenham com o país e, portanto, com a UE uma ligação efetiva e não meramente de conveniência».

[72] *Diário da Assembleia da República*, Série II-A, XIV Legislatura, Sessão Legislativa 2, n.º 9, de 3 de outubro de 2020, pp. 6-7: «Claro que todos nos lembramos que, ao longo da discussão na especialidade, o processo foi conturbado. Foi conturbado por outras questões, que não tinham que ver com as iniciativas originárias, que levaram, até, a meses de discussão acalorada. Foi o caso, por exemplo, do problema da atribuição de nacionalidade portuguesa a descendentes dos judeus sefarditas, uma questão que foi colocada em sede de especialidade, que foi polémica e que acabou por se retirar nos termos em que tinha sido proposta».

[73] *Diário da Assembleia da República*, Série II-A, XIV Legislatura, Sessão Legislativa 1, n.º 62, de 12 de junho de 2020.

[74] Itálico meu.

[75] Rui Manuel Moura Ramos, «A naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses», in *Estudos em homenagem à Professora Doutora Maria da Glória Garcia*, III, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2023, pp. 2397-2419 (publicado anteriormente na *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 151 (2022), pp. 292-305). O texto intercalado (entre parêntesis retos) é uma mera transcrição da nota 23.

[76] Artigo 27.º, n.º 2, alínea b) do RNP. No *Requerimento para aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização* [Minuta 6.7 LN (Lei da Nacionalidade)] consta, aliás o seguinte aviso: «[...] A falta de qualquer menção, que, por força da lei, deva constar do requerimento ou a falta de apresentação de algum dos documentos que se destinam a comprovar os factos que constituem o fundamento do pedido, acarreta o indeferimento liminar do requerimento».

[77] <https://cilisboa.org/media/1092/listofdocumentation.pdf>. Itálico meu.

[78] Artigo 24.º-A, n.º 3, alínea d), do RNP.

[79] Rui Manuel Moura Ramos, «A naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses», pp. 2408-2412.

[80] Rui Manuel Moura Ramos, «A naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses», p. 2413.

[81] Artigo 24.º-A, n.º 3, alínea d), do RPN.

[82] Artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março: «1 – O presente decreto-lei aplica-se aos processos pendentes à data da sua entrada em vigor, exceto no que respeita aos processos com fundamento no n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade».

[83] Como resulta da alínea b) agora aditada ao n.º 7 do artigo 6.º.

[84] *Vd.* agora a decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juízo Administrativo Comum, Processo n.º 2367/23.3 BEPRT.

[85] João Batista Machado, *Âmbito de eficácia e âmbito de competência das leis (Limites das leis e conflitos das leis)*, Coimbra, Almedina, 1998 (reimpressão), p. 6.

[86] *Pedido do Presidente da República*, 4.º.

[87] Sobre esta, *vd.* Marcelo Rebelo de Sousa, *O valor jurídico do acto inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, pp. 245-246.

[88] Marcelo Rebelo de Sousa, *O valor jurídico do acto inconstitucional*, I, pp. 67-73.

[89] José Manuel M. Cardoso da Costa, *Curso de direito fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, 1972, p. 179, n. 1.

[90] Lei Constitucional 1/89, de 8 de julho.

[91] Estava em causa a retroatividade de um imposto extraordinário: «[...] se o princípio de proteção da confiança, ínsito na ideia de Estado de Direito Democrático, não exclui em absoluto a possibilidade de leis fiscais retroactivas, exclui-a seguramente quando se esteja perante uma retroactividade intolerável, que afecte de forma inadmissível e arbitrária os direitos e expectativas legitimamente fundados dos cidadãos contribuintes» (Acórdão n.º 11/83).

[92] Para uma síntese deste modelos e respetivos critérios, *vd.* Marta Nunes Vicente, *O Direito administrativo dos negócios: standards de proteção do investimento estrangeiro: a proteção do investimento estrangeiro contra a alteração normativa. Anatomia de uma “constituição” reforçada*, Coimbra, 2020, pp. 133-134; também Paulo da Mota Pinto, «A proteção da confiança na “jurisprudência da crise”», in Gonçalo de Almeida Ribeiro/ Luís Pereira Coutinho (org.), *O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 133-181.

[93] Sobre os fundamentos e sobre os tempos do procedimento que levou à Lei Orgânica n.º 2/2020, *vd.* Rui Manuel Noura Ramos, «A nona alteração à Lei da Nacionalidade portuguesa», pp. 633-637.

[94] Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España.

[95] «Disposición adicional primera. Plazos. 1. Los interesados deben formalizar su solicitud en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la presente Ley. Dicho plazo podrá ser prorrogado por acuerdo del Consejo de Ministros un año más».

[96] José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 263, em relação às disposições transitórias, refere a necessidade de verificar se foram regulados «de forma *justa, adequada e proporcionada*, os problemas resultantes da conexão de efeitos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor» (itálico no original).

[97] «den durch eine ungültige Norm erzeugten Rechtsschein»: *BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 11. August 2020 - 1 BvR 2654/17 -*, Rn. (números de margem) 1-36. *Vd.* também Sylvia Calmes, *Du principe de protection de la confiance legitime*, pp. 338-339.

[98] Jorge Reis Novais, *Princípios estruturantes de Estado de direito*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2022, p. 228.

[99] Artigo 1.º da Ley 12/2015, de 24/6: «1. A los efectos previstos en el apartado 1 del artículo 21 del Código Civil, en cuanto a las circunstancias excepcionales que se exigen para adquirir la nacionalidad española por carta de naturaleza, se entiende que tales circunstancias concurren en los sefardíes originarios de España que prueben dicha condición y una especial vinculación con España, aun cuando no tengan residencia legal en nuestro país. 2. La condición de sefardí originario de España se acreditará por los siguientes medios probatorios, valorados en su conjunto: a) Certificado expedido por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España. b) Certificado expedido por el presidente o cargo análogo de la comunidad judía de la zona de residencia o ciudad natal del interesado. c) Certificado de la autoridad rabínica competente, reconocida legalmente en el país de la residencia habitual del solicitante. El interesado podrá acompañar un certificado expedido por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España que avale la condición

de autoridad de quien lo expide. Alternativamente, para acreditar la idoneidad de los documentos mencionados en las letras b) y c) el solicitante deberá aportar: 1.º Copia de los Estatutos originales de la entidad religiosa extranjera. 2.º Certificado de la entidad extranjera que contenga los nombres de quienes hayan sido designados representantes legales. 3.º Certificado o documento que acredite que la entidad extranjera está legalmente reconocida en su país de origen. 4.º Certificado emitido por el representante legal de la entidad que acredite que el Rabino firmante ostenta, efectiva y actualmente, tal condición conforme a los requisitos establecidos en sus normas estatutarias. Además, los documentos a que hacen referencia los párrafos anteriores, excepción hecha del certificado expedido por el Presidente de la Comisión Permanente de la Federación de Comunidades Judías de España, se encontrarán, en su caso, debidamente autorizados, traducidos al castellano por traductor jurado y en los mismos deberá figurar la Apostilla de La Haya o el sello de la legalización correspondiente».

[100] Jörg Paul Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, Bern, Stämpfli, 1982, p. 129.

[101] Jörg Paul Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, p. 129.

[102] Sylvia Calmes, *Du principe de protection de la confiance legitime*, p. 413.

[103] Jorge Reis Novais, *Princípios estruturantes de Estado de direito*, p. 234.

[104] Joaquim de Carvalho, «Dois inéditos de Abraham Zacuto», in Idem, *Obra completa, II – História da cultura (1922-1948)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1982, pp. 41-113, p. 41.

[105] Isaac (Fernando) Cardoso, *Philosophia libera (1673) apud José Rosa*, «Isaac Cardoso», in Pedro Calafate (Dir.), *História do pensamento filosófico português*, Vol. II – *Renascimento e Contra-Reforma*, Lisboa, Caminho, 2001, pp. 285-334, p. 298 (también p. 302, onde se apresenta toda a dedicatória da obra em português).

