

Sua Excelência
Senhor Presidente da República Portuguesa
Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa

Chamo-me Isabel Comte e exerci as funções de conservadora dos registos na Conservatória dos Registos Centrais durante 16 anos, com uma carreira de 23 anos. Sou autora da obra “A Lei da Nacionalidade Anotada e Comentada”, que já vai na sua 2ª edição. O direito da nacionalidade é desde há longa data uma matéria que me interessa.

Hoje exerço as funções de jurista numa sociedade de advogados e têm sido muitas as pessoas oriundas do Brasil, México, Colômbia, Reino Unido, Estados Unidos, Israel e outros que entraram em contacto com o escritório, seriamente preocupadas com o rumo das sucessivas alterações à Lei da Nacionalidade. São descendentes de judeus sefarditas que em 2013 confiaram na possibilidade de poder (re) adquirir a nacionalidade portuguesa que já seria sua, caso os seus antepassados não tivessem sido expulsos do território nacional e esbulhados de todos os seus bens. Desde a entrada em vigo do Decreto-Lei nº 30-A/2015, de 27 de fevereiro que muitos deles pediram a nacionalidade portuguesa, mas também são muitos os que se encontram a aguardar decisão dos seus pedidos e outros que ainda estão a reunir a devida documentação para o fazer. Todos estão receosos porquanto se sentem traídos e violados no seu direito fundamental à nacionalidade portuguesa, mormente quanto às recentes alterações (inconstitucionais) ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e à aprovação no passado dia 5 de janeiro de 2024 de mais uma alteração à Lei da Nacionalidade Portuguesa que contém normas inconstitucionais por desproporcionadas.

Permita-me dirigir-lhe algumas palavras quanto à matéria relacionada com a Lei da Nacionalidade, que no passado dia 05 de janeiro de 2024, foi alterada pela décima vez com aprovação em plenário do texto de substituição aprovado na especialidade em sede de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias.

Tem sido com alguma apreensão que tenho assistido a alterações constantes da lei da Nacionalidade, que em nada contribuem para a segurança e certeza jurídica devidas às pessoas que pretendem e têm o direito a requerer a nacionalidade portuguesa.

Desde a entrada em vigor da Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de abril, temos vindo a assistir a sucessivas alterações da Lei da Nacionalidade, com uma média de 3 anos de intervalo e com regulamentações que chegam a demorar 2 anos para serem concretizadas.

Algumas dessas alterações foram ditadas por uma alteração da composição da nossa sociedade e vinham ao encontro de problemas a resolver, com vista a facilitar o acesso à nacionalidade por parte de pessoas que aqui pretendem fixar a sua vida, o certo é que outras têm vindo a violar vários preceitos legais fundamentais do nosso ordenamento jurídico.

Tendo nascido em França, tenho muitos amigos e conhecidos que professam a religião judaica, sendo que muitos deles têm origem sefardita.

Foi com entusiasmo que a Lei Orgânica nº 1/2013, de 29 de julho foi acolhida, na senda de reparação histórica para com as comunidades de ascendentes de judeus de origem sefarditas portugueses que foram expulsos do território nacional, pese embora esta apenas tenha vindo a ser regulamentada pelo Decreto-Lei nº 30-A/2015, de 27 de fevereiro que veio aditar o artigo 24º-A ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.

À data, o legislador entendeu encontrar-se devidamente preenchido o requisito da ligação efetiva à comunidade nacional por parte de quem requeresse a aquisição da nacionalidade nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade, desde que fosse *demonstrada* “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”. Depois veio o artigo 24º-A, nº 3 do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa elencar os documentos necessários para instruir o pedido de nacionalidade, entre eles um certificado emitido por comunidade israelita com averbamento de radicação em Portugal.

De todo este arazoado, realça-se que o legislador entendeu que a ligação efetiva à comunidade nacional se poderia comprovar por vários fatores (*apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral de judeus sefardita de origem portuguesa*) não se tratando de requisitos fechados, em virtude de ter efetuado o elenco de forma aberta quando empregou o termo “*designadamente*”.

Não será de olvidar que o facto da comprovação da descendência na linha reta ou parentesco da linha colateral implica, por si só, uma forma de comprovar a ligação efetiva à comunidade nacional pelo critério do *ius sanguinis*, a que acresceram requisitos comprovativos de pertença a uma comunidade de ascendência portuguesa de origem judaica e sefardita, até porque esta forma de adquirir a nacionalidade portuguesa por naturalização encontra-se dispensada de comprovação de conhecimento da língua portuguesa e de residência legal em território nacional.

Contudo, é com muita perplexidade e desilusão que temos vindo a assistir a alterações a esta forma de adquirir a nacionalidade que, além de violarem as legítimas expectativas de reparação histórica que os descendentes desta comunidade até agora tinham, violam igualmente preceito constitucionais e do Estado de Direito Democrático que caracterizam o nosso sistema jurídico baseado na dignidade da pessoa humana.

A propósito de situações de aquisição da nacionalidade requeridas nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade e que teriam consubstanciado casos de abuso e de fraude, veio a ser discutida uma alteração à Lei da Nacionalidade em 2020, não se tendo chegado a acordo acerca da alteração desse artigo, tendo o legislador no artigo 3º, nº 2 da Lei Orgânica nº 2/2020, de 10 de novembro, remetido para o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, a garantia do cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, em caso de aquisição da nacionalidade portuguesa nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade.

Ora, tratando-se de uma aquisição da nacionalidade por naturalização que concilia o *ius sanguinis* com uma reparação histórica, as formas de comprovar a ligação efetiva à comunidade nacional já se encontram suficientemente garantidas pela prova da descendência que o requerente deveria formular, bem como pelo facto de comprovar que não foi condenado por sentença transitada em julgado em pena de prisão igual ou superior a 3 anos.

Acresce que a Lei da Nacionalidade prevê no artigo 12º-A um mecanismo a aplicar em caso de fraude na atribuição, aquisição e perda da nacionalidade.

Assim, veio o Governo regulamentar as Leis Orgânicas nº 2/2018, de 5 de julho e 2/2020, de 10 de novembro pelo Decreto-Lei nº 26/22, de 18 de março, no qual alterou a redação do artigo 24º-A do Regulamento da Nacionalidade, mormente o seu artigo 3º, exigindo, para comprovação da ligação efetiva à comunidade nacional “*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.”

Desde logo, permita-me destacar que a Lei Orgânica nº 2/2020, de 10 de novembro, no seu artigo 3º, nº 2 não poderia ter conferido poderes ao governo para determinar esses requisitos com vista a comprovar a ligação efetiva à comunidade nacional, nem o governo deveria ter efetuado essa alteração ao artigo 24º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, a coberto de que a Lei Orgânica nº 2/2020, de 10 de novembro lhe conferiu esse poder, dado que a mesma a conferir esse poder violou os termos em que se encontra determinada a separação de poderes, constituindo uma violação dos

princípios da determinabilidade da lei, corolário dos princípios do Estado de Direito Democrático e da reserva de lei parlamentar.

A definição de um elemento do Estado Português como será o de definir quem tem acesso à nacionalidade portuguesa constitui uma matéria de valor reforçado em virtude de envolver direitos fundamentais de natureza política e constitui matéria de reserva absoluta de competência legislativa (competência exclusiva) da Assembleia da República.

Pelo que, as Lei Orgânicas não são lei superiores às outras por terem valor reforçado, mas referem-se a leis que dispõem sobre matérias de grande importância, tudo nos termos dos artigos 112º, 164º, f), 166º, nº 2 e 168º, nº 4 da Constituição da República. Aqui chegados, não restam dúvidas que a alteração efetuada é nula por ser orgânica e formalmente inconstitucional, em virtude de a regulamentação por decreto-lei dever limitar-se à concretização dos aspetos técnicos da lei, sem alterar ou subverter a sua essência ou conteúdo.

A respeito desta questão, já o Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto se pronunciou nesse sentido por sentença proferida em 12 de dezembro de 2023, no proc.º 2367/23.3BEPRT.

Não satisfeito com esta alteração enviada, o Governo veio apresentar uma proposta de Lei que veio a ser votada no passado dia 5 de janeiro de 2024, no sentido de alterar a Lei da Nacionalidade (décima alteração!), como que reconhecendo a inconstitucionalidade acima mencionada, alterando o artigo 6º, nº 7 no sentido de estabelecer como requisito para obtenção da nacionalidade, por esta via, da exigência de residência legal de 3 anos em território nacional, além da comprovação da descendência em relação a judeus sefardita português.

Enquanto essa disposição não se encontrar em vigor (em virtude de a mesma carecer de ser regulamentada), encontra-se previsto um regime transitório cuja redação repete as exigências que já constavam da alteração efetuada ao artigo 24º-A, nº 3 e adiciona a possibilidade de comprovar a ligação efetiva caso o requerente comprove a residência legal de, pelo menos, 1 ano em território nacional.

Este regime pretende ser aplicável aos processos pendentes e submetidos na conservatória depois de 1 de setembro de 2023, data em que entraram em vigor as alterações ao artigo 24º-A do Regulamento da Nacionalidade, introduzidas pelo Decreto-Lei nº 26/22, de 18 de março.

Na prática, temos processos em que já foi requerida a nacionalidade portuguesa nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade e que à data do pedido se submeteram às normas que estavam em vigor. Com efeito, em termos de declaração de vontade com vista à aquisição da nacionalidade, o requerente deve preencher os requisitos previstos na Lei da Nacionalidade, de acordo com as normas que estão em vigor à data do pedido.

Como pode agora um requerente que já submeteu o seu processo na conservatória depois de 1 de setembro de 2022 ser surpreendido com novos requisitos aplicáveis a um pedido que já submeteu?

Nestes termos, e salvo melhor opinião, permita-me sugerir a V. Ex.^a que requeira a fiscalização preventiva da constitucionalidade desta norma, nos termos do artigo 278º da Constituição da República Portuguesa, porquanto não pode este regime aplicar-se a processos já submetidos. Acresce que a simples repetição do que fora previsto inconstitucionalmente no Regulamento da Nacionalidade, remete-nos para outra forma de inconstitucionalidade: a material.

Os requisitos das alíneas a) e b) do artigo 6º da proposta aprovada, referem-se a termos vagos e imprecisos, pois conceitos tais como ligação “efetiva e duradoura” necessitam de ser concretizados e devem ser indicados de forma explícita e clara quais os meios de prova que deverão ser carreados para instrução do pedido. E o que dizer das viagens “ao longo da vida”? Este meio de prova de ligação efetiva

à comunidade nacional não constitui sequer um índice real de ligação efetiva, antes sendo um requisito discriminatório em razão da situação económica de cada requerente, o que forçosamente viola os artigos 13º e 18º da Constituição da República Portuguesa.

Realço que a Lei da Nacionalidade contém normas de carácter substantivo, necessitando de ser regulamentadas e que apenas devem produzir efeitos para o futuro, nos termos do artigo 12º do Código Civil, com exceção de casos em que já foram previstas aplicações retroativas, em sede de atribuição da nacionalidade (artigo 1º, nº 1, alíneas d), e) e f)) por consubstanciarem um regime mais favorável.

De resto, sempre que seja prevista uma nova forma de adquirir a nacionalidade ou requisitos mais exigentes, devem estes forçosamente serem regulamentados para entrarem em vigor.

Não será demais lembrar que a nacionalidade é um direito fundamental, como o Tribunal Constitucional tem vindo a entender e o regime transitório que consta da proposta apresentada consubstancia-se numa violação do direito à nacionalidade por ser inadequado, desproporcional e discriminatório.

Inadequado porquanto os casos de irregularidades, no âmbito da obtenção da nacionalidade, já têm um regime próprio previsto no artigo 12º-A da Lei da Nacionalidade.

Desproporcional por ser excessivamente restritivo, principalmente se tivermos em conta que estamos no âmbito de Direitos, Liberdades e Garantias, o que forçadamente viola o artigo 18º da Constituição da República Portuguesa.

Finalmente, não pode tal regime transitório ser aplicável retroativamente e muito menos a pedidos de nacionalidade que já entraram na Conservatória há mais de 1 ano, sob pena de se por em causa a certeza jurídica, já para não falar de uma discriminação em sede de pedido da nacionalidade em razão das origens religiosas de um requerente, em contradição com os princípios de direito da nacionalidade aplicáveis no ordenamento jurídico português.

Mencione-se, ainda, a impossibilidade de os requerentes poderem serem titulares de bens transmitidos *mortis causa*, quando é do conhecimento comum que aos judeus sefarditas portugueses que foram expulsos do território nacional, foram confiscados todos os seus bens.

E o que dizer da possibilidade de comprovar, agora, a ligação efetiva à comunidade nacional com a titularidade de uma autorização de residência há mais de 1 ano, quando os pedidos já submetidos não foram submetidos a contar com essa exigência ou possibilidade, tudo sem prejuízo das dificuldades que todos os estrangeiros residentes em território têm tido em obter uma autorização de residência face aos atrasos do extinto SEF e ao reconhecimento do Presidente da AIMA de que existem 300.000 pedidos em atraso, podendo esse atraso chegar a 700.000 em 2024. Não podem ser previstos novos requisitos para processos que já foram submetidos o que viola o princípio da certeza jurídica e das legítimas expectativas dos requerentes.

Finalmente, a proposta aprovada, prevê que depois do regime transitório seja adotado um regime segundo o qual além da comprovação da ascendência, o requerente que pretenda adquirir a nacionalidade nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade, deverá comprovar que tem residência em território nacional há pelo menos 3 anos de forma seguida ou interpolada.

Aqui também parece, e salvo melhor opinião, que deverá Sua Excelência requerer a fiscalização preventiva desta norma, nos termos do artigo 278º da Constituição da República Portuguesa, porquanto se afigura existir um desequilíbrio na combinação do *ius sanguinis* com o *ius soli*, que não se verifica em mais nenhuma forma de obter a nacionalidade.

É verdade que no âmbito dos princípios de direito da nacionalidade, o princípio da nacionalidade efetiva assume uma importância em termos de assegurar que a obtenção da nacionalidade corresponda a uma nacionalidade que se traduza num vínculo efetivo e genuíno entre o requerente e o Estado. Em sede de aquisição da nacionalidade nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade o legislador já previu a forma de comprovar essa ligação que passa pelo *ius sanguinis* quando exige que seja produzida prova da descendência em relação a um judeu sefardita de origem portuguesa.

Na senda da doutrina dominante, a residência não é tida ainda como o principal fator de obtenção da nacionalidade. No ordenamento jurídico português o reforço do *ius soli* e o critério da residência tem tido mais relevo em sede de atribuição da nacionalidade a filhos de estrangeiros nascido em território nacional e para estrangeiro maiores de idade que não possam invocar laços de filiação ou qualquer outro laço de parentesco com nacional um nacional português.

A decisão dos pedidos de aquisição da nacionalidade nos termos do artigo 6º, nº 7 da Lei da Nacionalidade insere-se no âmbito do poder discricionário do Estado e verifica-se que sempre que o legislador prevê a possibilidade de aquisição da nacionalidade por parte de indivíduos que têm ascendência portuguesa, estes encontram-se dispensados de comprovar o conhecimento da língua portuguesa e a residência legal, o que já por si revela a violação do princípio da igualdade, nos termos do artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

Acresce que exigir uma residência legal de 3 anos a quem já comprovou uma ligação efetiva à comunidade nacionalidade através do critério do *ius sanguinis* constitui um verdadeiro obstáculo à obtenção da mesma, violando o princípio de que o Estado não deve legislar de forma a tornar a aplicação da Lei da Nacionalidade totalmente inoperacional apenas para uma categoria de indivíduos, não podendo limitar de forma desproporcionada o acesso a um direito fundamental, sob pena de violar o artigo 18º da Constituição da República Portuguesa.

Sua Excelência, Senhor Presidente da República Portuguesa, Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, certa de que terá em conta o acima explanado, face à experiência que tive no terreno com a matéria da nacionalidade, solicito que considere requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade da proposta aprovada e assim precaver a aplicação de normas inconstitucionais no ordenamento jurídico português que lesam o direito fundamental à obtenção da nacionalidade portuguesa.

Com os melhores cumprimentos e ao seu dispor,

Isabel Cardoso Batista Grilo Comte