

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José João Abrantes
Presidente do Tribunal Constitucional
Rua de "O Século" n.º 111
1249-117 Lisboa

03/12/2025

URGENTE

Processo n.º 1383/2025
Fiscalização preventiva da constitucionalidade

Sua Excelência,

Nós, cidadãos legalmente residentes em Portugal, ou em processo de concessão de autorização de residência em Portugal, tendo tomado conhecimento do pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade de normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII – *Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade* – que foi enviado para a Presidência da República no dia 11 de novembro de 2025 para ser promulgado como lei orgânica, apresentado por um quinto dos Deputados à Assembleia da República, ao abrigo dos n.ºs 4 e 6 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa, vimos, pela presente, apresentar os nossos contributos para a discussão jurídica a ter lugar no Tribunal Constitucional, a título de *amicus curiae*, o que fazemos nos termos e com os fundamentos seguintes:

PARECER DE AMICUS CURIAE

I. Considerações gerais

1. Todos os cidadãos abaixo identificados têm expectativas legítimas e legalmente fundadas de se tornar cidadãos portugueses, pelo que vêm apresentar um conjunto de argumentos que entendem ser essencial que seja tido em conta pelo Tribunal Constitucional no âmbito dos presentes autos de fiscalização preventiva da constitucionalidade de algumas normas do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII – *Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade*.

2. É certo que não existe previsão legal expressa para a tomada em consideração destes elementos. Efetivamente, o artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que estabelece a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (LOFPTC), apenas prevê a audição do órgão de que tiver emanado a norma impugnada. Por seu turno, o artigo 64.º-A da LOFPTC prevê que o Tribunal possa requisitar a «quaisquer órgãos ou entidades os elementos que julguem necessários ou convenientes para a apreciação do pedido e a decisão do processo», mas apenas no âmbito da fiscalização sucessiva. No entanto, existe uma prática de o Tribunal Constitucional aceitar pareceres e elementos trazido por parte de entidades interessadas no

processo, que se retira de referências constantes dos Acórdãos n.º 247/2021, parág. 3, n.º 413/2014, parág. 4, n.º 187/2013, parág. I.4, n.º 711/2006, parág. 2, n.º 620/2007, parág. 1, todos do Plenário, sendo estes apensos por linha e tomados em consideração. Aqui se contam elementos e pareceres apresentados por Grupos Parlamentares e pela Associação Nacional de Municípios Portugueses – não se tratando, por isso, de autores das normas impugnadas ou de promotores de pedidos de fiscalização. É ao abrigo deste costume que remetemos as presentes considerações que muito respeitosamente solicitamos que sejam levadas à consideração dos Senhores Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional.

3. Neste contexto, aderimos, antes de mais, à fundamentação jurídica apresentada no pedido de fiscalização apresentado pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e rejeitamos, na sua íntegra, os argumentos apresentados na carta enviada pelos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do Centro Democrático Social – Partido Popular. Diga-se, a este respeito, que esta última carta contém um argumentário eminentemente político e não jurídico. Com efeito, entendemos que é indiferente para a fiscalização da constitucionalidade quem propôs certa norma no processo legislativo, quem introduziu determinada alteração na lei ou mesmo a alegada motivação dos referidos Deputados ao fazer o pedido. Após acusar o pedido de fiscalização de ser político, a carta recorre precisamente a argumentos, eles sim, políticos. Aliás, as críticas que têm sido feitas ao Tribunal Constitucional, no contexto deste e de outro processo, têm o exclusivo propósito de condicionar politicamente o Tribunal.

4. Consideramos que o Tribunal Constitucional português tem desempenhado o seu papel de guardião da Constituição de forma imparcial, leal e respeitadora do princípio da separação de poderes, tendo-se tornado um exemplo ao nível internacional – que, esperamos, se mantenha, apesar das pressões políticas que tem vindo a sofrer.

II. Exposição da nossa situação

5. Somos um conjunto de cidadãos estrangeiros que detém ou pretende vir a obter uma Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI), cujos requisitos constam, em particular, do artigo 90.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, por referência às atividades de investimento legalmente consagradas na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do mesmo diploma, num programa público de atração de investimento direto estrangeiro, a realizar por cidadãos de países estrangeiros.

6. Investimos em Portugal porque acreditamos na sua economia e na sua estabilidade política, social, mas também regulatória, bem como no facto de se tratar de uma democracia consolidada, respeitadora dos direitos fundamentais e do Estado de direito. Parte do atrativo de Portugal é a existência de regras claras que permitem a obtenção da cidadania portuguesa após o decurso de 5 anos de residência legal, cumprindo exigentes requisitos de demonstração de uma ligação efetiva ao país, como o conhecimento da língua e, naturalmente, a demonstração de que

o requerente dispõe de residência legal em Portugal¹. Aliás, após a crise financeira de 2008-2011, o Governo português, através dos seus Ministros e demais membros do Governo, mas também o próprio Estado português, através dos serviços e organismos competentes, entre eles a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) e a própria Agência para a Integração Migrações e Asilo (AIMA)², promoveu agressivamente este programa, que rendeu mais de 9 mil milhões de euros, revitalizou indústrias, criou empregos e fortaleceu as receitas fiscais do Estado. É de se referir que este montante do investimento é apenas o que resulta das estatísticas oficiais (infelizmente desatualizadas desde setembro de 2023), estimando-se que tal montante possa ser o dobro do reportado pelas autoridades competentes, caso se considere os investimentos realizados por requerentes cujos processos de concessão se encontram ainda pendentes.

7. Muitos investidores comprometeram as poupanças de uma vida, uma grande parte tendo em perspectiva a mudança para Portugal, tendo-se integrado na comunidade portuguesa, aprendendo a língua e a cultura e demonstrando interesse a longo prazo em Portugal. No entanto, diversos problemas no funcionamento dos serviços públicos de imigração, pública e sobejamente conhecidos, fazem com que existam atrasos significativos no processamento dos seus pedidos de autorização de residência e de nacionalidade – sem qualquer responsabilidade dos cidadãos estrangeiros requerentes. Os pedidos que, nos termos da lei, devem ser decididos no prazo de 90 dias, chegam a demorar até quatro anos. Há processos pendentes desde 2021 e que não têm perspectiva de ficar concluídos nos próximos 2 ou 3 anos. Milhares de pessoas não têm documentos válidos, sendo impedidas de trabalhar, viajar ou aceder a serviços públicos, sem que tenham qualquer responsabilidade por tal facto. Estima-se que mais de 20.000 investidores apenas no primeiro semestre de 2026 terão o respetivo agendamento junto da AIMA depois de anos de espera.

8. Esta situação torna-se ainda mais intolerável quando o atual Ministro da Presidência, com tutela sobre esta área, afirmou recentemente perante o Parlamento português durante o debate da especialidade da Proposta de Lei do Governo para o Orçamento do Estado para 2026 que o tratamento dos nossos pedidos – dos designados "vistos gold" – ficou *propositadamente* «para o fim», alegadamente «por uma razão de equidade social»³. O testemunho do Ministro da Presidência é bem revelador e procede-se à sua transcrição por uma questão de clareza e rigor:

"Porque estimamos um valor tão relevante de receitas próprias? Por uma razão, é que é no próximo ano que nós vamos resolver as últimas pendências que faltam e que por uma razão de equidade social foram deixadas para o fim. Sabe quais são

¹ Cfr. <https://vistos.mne.gov.pt/pt/ari-autorizacao-de-residencia-para-actividade-de-investimento> [link consultados pela última vez no dia 01/12/2025].

² Cfr. <https://aima.gov.pt/pt/viver/autorizacao-de-residencia-para-investimento-art-90-o-a> [link consultados pela última vez no dia 01/12/2025].

³ Cfr. a notícia «Governo diz que AIMA vai resolver pendências dos "vistos gold" no próximo», da RTP Notícias [link [aqui](#)], a notícia «AIMA vai resolver pendências dos vistos gold em 2026, anuncia ministro da Presidência», do Observador, [link [aqui](#)] ou a notícia «AIMA vai resolver pendências dos "vistos gold" no próximo ano», do Jornal de Negócios [link [aqui](#)], nos três casos, texto de Miguel A. Lopes, da Agência Lusa [links consultados pela última vez no dia 01/12/2025].

Sr. Deputado? Aquelas que pagam mais, São as ARIs, os chamados vistos gold. Nós, na nossa cadeia e escala de valores morais, decidimos atender primeiro aqueles mais pobres, aqueles mais vulneráveis, aqueles mais deixados para trás pelo Governo que o Senhor apoiou. Os da manifestação de interesse. A seguir, aqueles CPCL mal tratados com os cartões de segunda. Em terceiro, aqueles que estavam sem poder visitar a família, que eram aqueles que estavam com os cartões caducados. Só depois de tratarmos todos e no fim da fila deixámos os mais ricos. Para o fim da fila"⁴

Se assim é, então isso significa que os serviços do Estado sob sua tutela receberam ordens para dar prioridade a outros processos, prejudicando explicitamente os nossos. Como podemos então confiar que os nossos pedidos serão tratados de forma justa e em prazo?

9. A alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade constante do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII não cuida minimamente nem demonstra preocupação com a nossa situação e a de outros cidadãos estrangeiros, a residir legalmente em Portugal, que tinham uma expectativa de aquisição da cidadania portuguesa. Sem proteção do tempo já decorrido, sem regime transitório e sem proteção face à excessiva demora no processamento dos pedidos, a alteração pode significar que um prazo de 5 anos se transforma num interminável período de 15 anos.

10. Muitas famílias tinham feito planos para o futuro confiando na palavra do Estado português e no prazo de 5 anos previsto na lei portuguesa desde 2018, que sucedeu ao prazo de 6 anos que vigorou desde que a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, foi adotada em 1981. Este prazo, que permaneceu estável durante tantos anos, é agora subitamente alterado para o dobro – 10 anos. Isso pode significar que os investimentos que fizeram com uma maturidade de 8 anos, como é o caso de muitos fundos de investimento, fiquem comprometidos quando o prazo que têm de esperar aumenta tão significativamente. Mas também pode ter consequências devastadoras para famílias que, por exemplo, tinham planeado que a aquisição de cidadania portuguesa pelos pais significaria também a atribuição de nacionalidade aos seus filhos menores, entretanto integrados na sociedade portuguesa e a ser cá escolarizados – se em vez de 5 anos, a espera passar a ser de 15, crianças com 4 anos hoje não poderão beneficiar desta forma de aquisição da nacionalidade.

11. Face a este quadro, as alterações legais aprovadas vêm constituir uma alteração significativa das regras, estendendo os prazos e impondo novos encargos, traindo a nossa confiança na palavra e na boa fé do Estado português.

⁴ Cfr. audição do Ministro da Presidência em <https://canal.parlamento.pt/cid/8838/audicao-do-ministro-a> (Minuto 58 e seguintes).

12. Vemo-nos demonizados e penalizados pelo Estado português devido às suas próprias falhas administrativas. Muitos investidores podem considerar que Portugal deixará de oferecer um ambiente de investimento estável e previsível se esta alteração vier a entrar em vigor⁵.

III. Inconstitucionalidade de normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII

13. Naturalmente, não questionamos que a República Portuguesa tem o poder soberano de alterar as suas leis e de definir as regras aplicáveis à nacionalidade portuguesa. No entanto, reconhecendo-se que, num Estado de Direito democrático, maiorias parlamentares distintas podem rever e alterar os atos legislativos anteriormente vigentes, este poder não é ilimitado – conhece como limite, desde logo, a própria Constituição⁶.

14. Neste contexto, não podemos deixar de referir que as alterações à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade, constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, suscitam diversas questões de constitucionalidade.

15. Não podemos deixar de sublinhar o carácter restritivo de direitos fundamentais constante nestas alterações. Falamos, a este respeito, em especial, do direito fundamental à cidadania portuguesa consagrado no artigo 26.º da Constituição. Para compreendermos o conteúdo normativo deste direito devemos recorrer à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), por força do artigo 16.º, n.º 2, da Constituição. Ora, a esta luz, podemos considerar que o direito fundamental à cidadania tem duas dimensões: *i*) uma negativa, proibindo que um cidadão português seja arbitrariamente privado da sua nacionalidade (artigo 15.º, n.º 2, da DUDH); e *ii*) uma positiva, consagrando o direito de aceder à cidadania portuguesa (artigo 15.º, n.º 1, da DUDH). Não quer isto dizer que qualquer pessoa no mundo tenha o direito fundamental a ser cidadão português. No entanto, é de reconhecer a titularidade deste direito fundamental às pessoas que tenham a expectativa jurídica de adquirir a nacionalidade portuguesa, dentro de determinados parâmetros definidos pelo legislador interno, à luz do enquadramento internacional e constitucional, de forma a garantir o vínculo de integração efetiva na comunidade nacional⁷. Os cidadãos estrangeiros a residir em Portugal poderão, naturalmente, ser titulares deste direito fundamental (artigo 15.º, n.º 1, da Constituição).

⁵ Um inquérito realizado pelo NomadGate revelou que mais de 90% dos requerentes de autorização ARI, representando US\$ 2 bilhões, não teriam investido se estivessem cientes de que estas alterações teriam lugar. Cfr. link [aqui](#), consultado pela última vez no dia 01/12/2025.

⁶ Outros limites, como o Direito Internacional, nomeadamente os decorrentes da Convenção Europeia da Nacionalidade (CEN), elaborada em 1997 no seio do Conselho da Europa, que foi ratificada por Portugal, e o Direito da União Europeia, não serão aqui desenvolvidos por escaparem ao âmbito de uma fiscalização preventiva da constitucionalidade.

⁷ Cfr. 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*, Observatório da imigração, 2004, pág. 79 segs.; “O direito fundamental à cidadania portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Coimbra, 2004, págs. 265-313, pág. 277.

16. Ora, tratando-se de normas restritivas de um direito fundamental, reconhecido pelo artigo 26.º, n.º 1, da Constituição, ao qual se aplica o regime específico dos direitos, liberdades e garantias, por força do artigo 17.º da Constituição, elas devem respeitar os requisitos decorrentes do artigo 18.º da Constituição – nomeadamente no que diz respeito ao princípio da proporcionalidade e na identificação de quais os direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que são prosseguidos pela alteração. Ora, o legislador não pode limitar a invocar a sua margem de livre apreciação quando está a restringir direitos, liberdades e garantias – tem de apresentar, pelo menos, uma fundamentação racional e empírica para as alterações propostas. No entanto, nenhum aspeto das alterações propostas parece baseado em dados empíricos sólidos – v.g. qual é a explicação racional para sustentar que a ligação efetiva a Portugal apenas é alcançada após 10 anos em vez do prazo de 5 anos atualmente vigente?

17. Mesmo que não se entenda o artigo 26.º, n.º 1, da Constituição como reconhecimento do direito fundamental dos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal a aceder à nacionalidade portuguesa, de acordo com os parâmetros constitucionais, internacionais e legais – o que apenas se admite aqui por motivos de argumentação – ainda assim o legislador português sempre teria de respeitar outros limites jus-constitucionais: os decorrentes, por exemplo, dos artigos 36.º, 67.º e 68.º, relativos ao estatuto constitucional e proteção da família, casamento e filiação, maternidade e paternidade, bem como dos princípios jurídicos como o da igualdade, segurança jurídica e proteção da confiança. Naturalmente, este enquadramento jus-constitucional é aplicável a cidadãos estrangeiros residentes em Portugal. Ora, também a essa luz as alterações propostas se revelam inconstitucionais, por discriminatórias e igualmente porque violam os princípios da segurança jurídica e da tutela da confiança, que estão implícitos no princípio do Estado de direito, previsto no artigo 2.º da Constituição.

18. Como já referimos, aderimos à fundamentação do pedido de fiscalização preventiva de constitucionalidade. De qualquer forma e dado o seu impacto direto nas nossas situações pessoais, gostaríamos de desenvolver mais os argumentos relativos à inconstitucionalidade da:

- a) Ausência de um regime transitório das alterações, associada às normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto;
- b) Revogação do n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, decorrente do artigo 5.º do Decreto.

a) Ausência de um regime transitório das alterações, associada às normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto

19. O n.º 1 do artigo 7.º do Decreto determina que as regras decorrentes da alteração à Lei da Nacionalidade produzem efeitos a partir da data da sua entrada em vigor, ou seja, no dia seguinte ao da sua publicação. Prevê ainda que a todos os procedimentos administrativos que tenham início após a sua entrada em vigor já se aplicam as regras novas (artigo 7.º, n.º 2, do Decreto).

20. Este regime de produção de efeitos é diferente dos que habitualmente constam das leis de alteração à Lei da Nacionalidade, que costumam fazer depender da introdução de alterações no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro⁸. Uma exceção foi a recente alteração constante da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março, que previa um regime transitório no seu artigo 6.º - como foi reconhecido pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 128/2024, do Plenário, em fiscalização preventiva⁹.

21. É certo que estamos perante a aplicação de normas novas a situações jurídicas que, já existindo na ordem jurídica, ainda se encontram em consolidação – pois ainda não se encontram reunidas as condições para a naturalização. O facto de um cidadão estrangeiro ter obtido título de residência num determinado momento – em que vigora um determinado regime de aquisição da nacionalidade – não impede que tal regime não possa ser alterado durante o tempo em que residir legalmente em Portugal, eventualmente em sentido desfavorável ao da sua pretensão de aquisição da cidadania portuguesa. Nestes termos, não estamos perante uma afetação retroativa de direitos fundamentais, o que seria constitucionalmente inadmissível, por força do artigo 18.º, n.º 3, sendo a situação reconduzível ao fenómeno de “mera retrospectividade” ou de “retroatividade inautêntica”. Ainda assim, tal não implica que o legislador não tenha limites decorrentes da Constituição ou tenha uma liberdade total de regulação. Devem ser dadas garantias processuais, deve o regime novo ser aplicado de forma não discriminatória, e, bem assim, devem as vinculações internas (Constituição) e externas (Direito Internacional e Direito da União Europeia) ser respeitadas. Não há motivos para afirmar que os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal não merecem a proteção da sua segurança jurídica – até porque esta é uma dimensão objetiva – ou a tutela da sua confiança legítima. Não existe um momento determinante antes do qual não existe tutela da confiança: estando verificados os seus requisitos, ela é merecedora de proteção.

22. Decorre do princípio da segurança jurídica, ínsito no princípio do Estado de direito, a garantia da *previsibilidade* e a *determinabilidade* das consequências jurídicas dos atos jurídicos do Estado¹⁰. Resulta desse princípio a proibição de alterações legislativas arbitrárias ou repentinas, especialmente quando afetam situações jurídicas já consolidadas ou quando estejam muito perto desse estágio. Nesse contexto, o Tribunal Constitucional tem indicado ao legislador que a solução passa pela consagração de um regime transitório de forma a garantir que alterações legislativas desfavoráveis aos cidadãos são feitas gradualmente, sem mudanças abruptas, evitando ou minorando os prejuízos para quem agiu em conformidade com a lei anterior, sobretudo no quadro de relações jurídicas duradouras no domínio profissional ou no quadro do exercício de certos direitos fundamentais, como o direito à reforma ou pensão, ou ainda como no domínio

⁸ Cfr. o artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, artigo 9.º da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, o artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho.

⁹ Uma outra exceção é o da Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de janeiro, em que a alteração era mais vantajosa para os requerentes.

¹⁰ Cfr. JORGE REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2011, pág. 269.

tributário¹¹. A introdução de um regime transitório deve obedecer ao princípio da proporcionalidade, oferecendo uma solução justa, adequada e proporcionada aos problemas resultantes da aplicação dos efeitos jurídicos da lei nova a posições, relações e situações formadas ou em formação à luz da lei anterior e subsistentes no momento da sua entrada em vigor¹².

23. Há também aqui uma dimensão de tutela da confiança – a vertente subjetiva do princípio da segurança jurídica – que também decorre do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição. Trata-se de proteger a confiança dos cidadãos na estabilidade, continuidade, permanência e regularidade das situações e relações jurídicas vigentes¹³. O Tribunal Constitucional, em jurisprudência reiterada, tem vindo a estabelecer que a aplicabilidade do princípio da tutela da confiança depende do preenchimento cumulativo de três requisitos – a saber: que *«(1) o legislador tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos 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»*. Se todos estes requisitos verificarem, *«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»*¹⁴. Ora, todos estes requisitos se verificam no presente contexto.

24. Efetivamente, podemos concluir que existiu, ao longo dos anos, a exteriorização de uma conduta estadual convincente e apta a gerar expectativas de continuidade. De uma forma geral, é possível afirmar que o caminho percorrido pelo legislador, ao longo de mais de 20 anos, nas diversas alterações à Lei da Nacionalidade foi no sentido de diminuir a exigência para o acesso à nacionalidade portuguesa por parte de diferentes categorias de pessoas, nomeadamente por naturalização, com motivos diferentes, ao longo do tempo. Essa conduta estadual veio a confirmar-se, de forma decisiva, com as alterações introduzidas desde 2018 até agora – ao longo de sete anos, como, aliás, é admitido na exposição de motivos –, transmitindo aos cidadãos uma imagem de consistência de orientação legislativa tendente a gerar expectativas na sua manutenção. Esta realidade é especialmente relevante no contexto dos cidadãos estrangeiros que foram atraídos pela divulgação agressiva das ARI por parte de diferentes serviços e organismos do Estado português, com a promessa de um quadro regulatório estável e de uma via clara para a obtenção da cidadania. O surgimento, no discurso político, de uma retórica anti-imigração não é suficiente para abalar a confiança nas leis e na atuação do Estado português ao longo de 20 anos. Em abstrato, até se pode aceitar que anúncios de medidas políticas enfraquecem a consistência da

¹¹ Cfr., *v.g.*, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 188/2009, do Plenário, em fiscalização abstrata sucessiva, os Acórdãos do Tribunal Constitucional, em fiscalização concreta, n.º 294/2014, da 2.ª Secção, e n.º 851/2014, da 1.ª Secção, e a Declaração de Voto da Conselheira Dora Lucas Neto ao Acórdão n.º 128/2024, em fiscalização preventiva, do Plenário.

¹² Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra, 2018, pág. 263.

¹³ Cfr. JORGE MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, 3.ª ed., Coimbra, 2020, págs. 351 segs.; JORGE REIS NOVAIS, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra, 2022, pág. 213 segs.

¹⁴ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 408/2015, em fiscalização abstrata sucessiva, do Plenário, jurisprudência recentemente confirmada no Acórdão n.º 128/2024, em fiscalização preventiva, do Plenário.

atuação estadual, mas, no caso presente, a discussão política não foi, durante muito tempo, concretizada o suficiente para permitir aos cidadãos estrangeiros antecipar as medidas que acabaram por ser aprovadas pela Assembleia da República.

25. As expectativas de continuidade do regime atual ou de evolução favorável do regime de concessão de nacionalidade decorrem claramente do comportamento da República Portuguesa, devendo, por isso ser consideradas legítimas e fundadas em boas razões. Tais expectativas decorrem da aplicação da lei ainda em vigor, e fundadas em boas razões, no sentido da pretensão dos cidadãos estrangeiros que é integrar e pertencer à comunidade nacional, gozando dos direitos e sujeitando-se aos deveres decorrentes desse estatuto. Os cidadãos estrangeiros encararam de boa fé a promessa decorrente da atuação da República Portuguesa, no sentido de a aceitação das regras das ARI acarretar, decorrido o prazo de 5 anos e cumpridos os requisitos legais, a perspectiva de aquisição de nacionalidade. Com base nessas expectativas, fizeram planos de vida assentes no desejo de se virem a tornar-se cidadãos portugueses, cumpridos os requisitos legais previstos.

26. E, com base nessas expectativas e nos planos realizados na sua base, os cidadãos estrangeiros fizeram investimentos, mudaram-se para o território nacional, inscreveram os filhos em escolas portuguesas, aprenderam português, ou seja, concretizaram os referidos “*planos de vida*” que tinham formulado, baseados na confiança na palavra dada pelo Estado português. Este requisito resulta demonstrado pela própria seriedade do ato em causa – ninguém muda a sua vida para o outro lado do Atlântico, para um outro país, sem lhe ter associado planos de vida. Não é um ato leviano ou secundário.

27. Constatado o cumprimento dos referidos requisitos, ainda é necessário aferir se se perspetivam razões de interesse público que justifiquem, numa ponderação criteriosa, a alteração do comportamento estadual que gerou a expectativa. Mesmo quando as alterações legislativas evidenciem aquela *prevalência*, é ainda necessário apurar se a afetação da confiança assim implicada não é desrazoável ou excessiva, de acordo com um juízo de ponderação. Ora, o problema neste caso é que não se encontram razões de interesse público que justifiquem uma total ausência de previsão de um regime transitório que acautele as legítimas expectativas dos cidadãos estrangeiros legalmente residentes em Portugal. O mero desejo de uma produção rápida de efeitos do novo regime ou uma crítica ao regime anterior não são, só por si, suficientes para o justificar. Muito menos perante a ausência total de dados empíricos que justifique a urgência subjacente à entrada em vigor do regime *no dia seguinte* ao da sua publicação.

28. O Decreto não contém qualquer previsão de um regime transitório que acautele, mesmo que apenas parcialmente, as legítimas expectativas dos cidadãos que, já residindo em Portugal, tinham elaborado os seus planos de vida com base na versão atual da Lei da Nacionalidade. Note-se que a alteração no sentido de *restringir* ou *dificultar* a aquisição derivada de cidadania portuguesa, pela via da naturalização é significativa: o período total de residência legal em Portugal necessário para obtenção da nacionalidade por naturalização passa a ser o dobro, passando de cinco para 10 anos, no caso de não serem cidadãos de países de língua oficial portuguesa, sendo também agravado para os cidadãos de países lusófonos (7 anos) – para além

de exigências adicionais agora criadas, como a exigência de conhecimento da cultura portuguesa, um novo requisito relativo ao conhecimento, por parte do requerente, dos direitos e deveres fundamentais associados à nacionalidade e da organização política da República, entre outros. O legislador não cumpriu o dever constitucional de previsão de um regime transitório que evitasse alterações abruptas e que acautelasse os legítimos interesses dos cidadãos estrangeiros – com um regime transitório progressivo e um prazo de transição razoável antes da entrada em vigor do novo regime, que tomasse em conta as exigências de vários grupos de cidadãos que exigem tutela. A total ausência de qualquer regime transitório só pode conhecer a maior das censuras constitucionais, por violação do princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

29. É certo que o Tribunal Constitucional, considerou que *«nem todas as expetativas são iguais: “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”»*. Mesmo que se concordasse com esta afirmação, a verdade é que a total ausência de regime transitório proposto pelo Governo afeta transversalmente todas estas situações, lesando necessariamente também quem entrou e reside legalmente em território nacional. Assim, pelo menos relativamente a esses cidadãos, existiria uma expectativa tutelável, que está a ser manifestamente violada.

b) Violação do princípio da proteção da confiança e do princípio da igualdade pela revogação do n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, operada pelo artigo 5.º do Decreto

30. A atual redação do artigo 15.º, n.º 4, da Lei da Nacionalidade estabelece que «Para os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida». Trata-se de uma disposição inserida em 2024, pela Lei Orgânica n.º 1/2024, de 05 de março, e em vigor há pouco mais de 20 meses, com o propósito de, perante a situação de atraso sistemático e institucionalizado na instrução e processamento dos pedidos de autorização de residência temporária, não penalizar os cidadãos estrangeiros requerentes devido a essa falha da Administração Pública. Dito de outra forma, trata-se de acautelar a proteção dos cidadãos face à inércia da Administração em violação do dever de decidir dentro do prazo legal – algo que é comum na ordem jurídica portuguesa e que justifica, por exemplo, a consagração do instituto do deferimento ou indeferimento tácitos¹⁵.

¹⁵ Nesse sentido, defender que o artigo 15.º, n.º 4, da Lei da Nacionalidade subverte o princípio da separação de poderes, por decorrer de um legislador que se resigna à falta de atuação administrativa, como defende a carta dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, é o mesmo que defender que todas as normas de deferimento ou indeferimento tácitos existentes na nossa ordem jurídica são inconstitucionais, pelos mesmos motivos.

31. É, portanto, falso que este regime se aplicasse a cidadãos estrangeiros que se encontrassem a residir "irregularmente" em Portugal. O regime legal vigente permitia ao requerente da autorização de residência a possibilidade de permanecer em Portugal enquanto esta era decidida, enquanto titular de visto de residência. Para além disso, o prazo só releva, para efeitos do artigo 15.º, n.º 4, da Lei da Nacionalidade, no caso de a autorização ser deferida – ou seja, caso o requerente cumpra todos os requisitos legais. Não há motivo, portanto, para considerar a contagem do prazo decorrido como a contabilização de uma "situação irregular", pois tal situação, pura e simplesmente, não existe. O cidadão está numa situação regular, a aguardar decisão administrativa.

32. A norma que resulta da revogação em causa determina que o início da contabilização dos prazos de residência legal em território português, efetuada nos termos do artigo 15.º da Lei da Nacionalidade, apenas ocorre com o deferimento pela Administração do pedido de autorização de residência temporária, não sendo contabilizado o tempo decorrido entre o pedido apresentado pelo cidadão e a decisão pela Administração

33. A norma em causa tem um carácter restritivo face ao direito fundamental à cidadania, uma vez que dificulta a contabilização de tempo de residência legal em Portugal para efeitos da naturalização do cidadão estrangeiro. Uma norma que leva a desconsiderar parte do prazo, por vezes muito significativa, que deve decorrer para que se cumpra um dos requisitos para a aquisição da nacionalidade por naturalização é, naturalmente, restritiva desse direito. Também neste caso estamos perante uma restrição que é evidentemente desproporcional, desde logo por não lograr alcançar um objetivo que seja constitucionalmente valioso.

34. Mesmo que se afaste, também neste caso, a aplicação do direito fundamental à cidadania, sempre a norma seria desconforme com a Constituição, por desrespeito pelo princípio da segurança jurídica na sua vertente objetiva, decorrente do princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição. De facto, ao abrigo deste princípio, o Estado está vinculado a estabelecer regimes jurídicos que permitam aos cidadãos planear as suas vidas e tomar decisões com um nível de previsibilidade e determinabilidade razoáveis quanto às consequências das suas ações e da atuação das entidades públicas.

35. Ora, é evidente que esta solução normativa é constitucionalmente inadmissível à luz do princípio da segurança jurídica. A norma em causa coloca os cidadãos estrangeiros numa situação de absoluta incerteza quanto ao prazo *real* de residência em Portugal necessário para a obtenção da cidadania portuguesa. Passará a ser impossível, tendo em conta o estado de atraso sistemático da atuação da administração, efetivamente antecipar quanto tempo esperar pela decisão de autorização de residência temporária – sendo que só a partir desse momento começará a contagem do prazo de residência legal em território português para efeitos da Lei da Nacionalidade. O cidadão vê desconsiderado o momento que pode, de facto, controlar (*i.e.* o momento em que é requerida a autorização de residência temporária) e é deixado perante a discricionariedade e imprevisibilidade da atuação da administração. É-lhe impossível conhecer ou antecipar o momento em que o prazo de residência legal começará a contar e, por isso, quando

é que esse prazo termina – tornando-se impossível fazer planos para a sua vida no futuro relativamente a esse aspeto, central, da sua vida. Isto, e nunca é demais recordar, num momento em que o próprio Ministro da tutela admitiu ter dado indicações para *atrasar* o tratamento dos pedidos no âmbito dos vistos ARI – como se viu *supra*. Esta afirmação parece indiciar que os cidadãos estrangeiros passam a estar entregues a uma arbitrariedade de decisão administrativa absolutamente violadora das mais básicas garantias de segurança jurídica, bem como, diga-se, do princípio da proteção da dignidade da pessoa humana, valor no qual se funda a República Portuguesa (artigo 1.º da Constituição). Efetivamente, o cidadão estrangeiro é colocado numa situação de sujeição absoluta ao arbítrio da Administração e das suas ponderações auto reconhecidas como decisões personalizadas, com total desconsideração pela sua autonomia e livre-arbítrio e, pior, pelos prazos legalmente estabelecidos.

36. Há também uma dimensão de afetação das legítimas expectativas dos cidadãos estrangeiros. É possível pedir uma certidão de contagem de tempo hoje à AIMA, onde constará uma perspetiva temporal que será totalmente alterada se o novo regime entrar em vigor. Os cidadãos que tenham confiado em tal certidão – um documento oficial do Estado português – serão confrontados com uma alteração substancial dos dados em que se basearam para formular os seus planos de vida.

37. Naturalmente, este regime também coloca problemas muito complexos ao nível do princípio da igualdade – no caso presente, apenas na dimensão de proibição do arbítrio, constante do artigo 13.º, n.º 1, da Constituição, por não estar em causa nenhuma categoria prevista no artigo 13.º, n.º 2, da Constituição. Dois cidadãos estrangeiros que, tendo cumprido os requisitos legais, submetem o requerimento no mesmo dia, à mesma hora, poderão vir a ter datas de início de contagem do prazo de residência legal totalmente diferentes, apenas porque num caso a Administração foi mais diligente do que no outro. Atualmente, existem situações reais em que há diferenças de 2 ou 3 anos no respeito à decisão de deferimento da autorização de residência de processos submetidos no mesmo dia. Esta diferença continuará, dela resultando o tratamento diferenciados dos cidadãos estrangeiros quanto ao início da contagem do prazo. Não existe qualquer fundamento para este tratamento diferenciado, o que significa que estamos perante uma diferenciação arbitrária de situações – logo, inconstitucional.

38. Nem se diga que não existe violação do princípio da igualdade por a regra se aplicar a todos os cidadãos estrangeiros. De facto, a questão aqui é o tratamento discriminatório que resulta da aplicação da norma, não a aplicação discriminatória da norma. Também não fará sentido defender que o princípio da igualdade apenas tem aplicação a partir do momento da decisão administrativa, pois antes disso os cidadãos estrangeiros não têm expectativa jurídica de aquisição da nacionalidade. Já referimos que a tutela da confiança não tem um momento inicial previamente determinado, apenas necessitando que se verifiquem os requisitos reconhecidos pelo Tribunal Constitucional. Por outro lado, o momento em que é proferida a decisão é, precisamente, o motivo de diferenciação. De acordo com esse raciocínio, a proibição do arbítrio ficaria esvaziada de conteúdo útil enquanto norma de controlo, pois todas as distinções passariam a ter sempre um motivo de ser: o decorrente da norma criada pelo legislador, mesmo que sem motivo reconhecível.

39. O Tribunal Constitucional português já teve oportunidade de desenvolver este tema, perante um problema análogo, mas distinto – o de saber se era conforme à constituição a norma que determinava que a aposentação voluntária se regia pela lei em vigor no momento em que fosse proferido o despacho a reconhecer o direito à aposentação. Esta norma, que também colocava o cidadão perante a total discricionariedade da administração, foi julgada inconstitucional pelo Acórdão n.º 195/2017, da 3.ª Secção, em fiscalização concreta, tendo tal juízo sido reiterado pelo Acórdão n.º 130/2018, da 1.ª Secção, em fiscalização concreta, e pelas Decisões Sumárias n.ºs 235/2017, 101/2018 e 148/2018, tendo sido posteriormente declarada inconstitucional, a pedido do Ministério Público, através do Acórdão n.º 134/2019, do Plenário. Já antes, no Acórdão n.º 615/2007, da 3.ª Secção, em fiscalização concreta tinha o Tribunal Constitucional também censurado um regime legal que fazia depender «a aplicação de um ou de outro regime jurídico (...) na álea administrativa de os serviços enviarem o processo de aposentação para a Caixa Geral de Aposentações, mais cedo ou mais tarde, ficando assim dependente do acaso e não de qualquer critério objetivo, o que viola o princípio do Estado de Direito (artigo 2.º CRP)» (cfr. parágrafo 8 do Acórdão).

IV. Conclusão

40. Não podem restar dúvidas face ao exposto, que:

- a) Perante a natureza de direito fundamental do direito à cidadania, as alterações introduzidas pelo Decreto aprovado pela Assembleia da República são inconstitucionais por serem uma restrição desproporcional ao mesmo;
- b) Ainda que assim não se entenda, sempre se deverão considerar inconstitucionais, pelo menos:
 - i. A ausência de um regime transitório, associada às normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto, por violação dos princípios da segurança jurídica e da tutela da confiança, contidos no princípio do Estado de direito, previsto no artigo 2.º da Constituição;
 - ii. A revogação do n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), decorrente do artigo 5.º do Decreto aprovado pela Assembleia da República, por violação do princípio da segurança jurídica, igualmente contido no princípio do Estado de direito, previsto no artigo 2.º da Constituição, e do princípio da proibição do arbítrio, decorrente do artigo 13.º, n.º 1, da Constituição.

Pelo exposto,