Por determinação de Sua Exa. o PAR, dê-se conhecimento do Acórdão n.º 1134/2025 do Tribunal Constitucional aos GP's e DURP's, bem como à 1.ª Comissão.
Dê-se ainda conhecimento à DSAP.

Assinado por:
Rui Clero (Assinatura Qualificada)
16/12/2025 14:59

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

A Sua Excelência
O Presidente da Assembleia da República
Palácio de São Bento
Lisboa

N/Ofício n.º **48/2025**
Data: **15 de dezembro de 2025**
Autos de Fiscalização Preventiva n.º 1384/25
1ª Secção
Requerentes: Grupo de Deputados da Assembleia da República

Relativamente ao pedido de apreciação da constitucionalidade das normas do artigo 69º-D a aditar ao Código Penal, constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVIII - Altera o Código Penal, cumpre-me notificar Vossa Excelência do **Acórdão n.º 1134/2025**, proferido por este Tribunal no processo de fiscalização preventiva acima identificado.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos, tb pessoais
O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,

Anexo: *Cópia do acórdão n.º 1134/2025.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 1384/2025
Plenário
Relator: Conselheiro João Carlos Loureiro

ACÓRDÃO N.º 1134/2025

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1. Um grupo de cinquenta Deputados à Assembleia da República vem, ao abrigo do artigo 278.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional – LTC), submeter à apreciação deste Tribunal, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, um conjunto de normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, que altera o Código Penal, criando a pena acessória de perda da nacionalidade. Este Decreto foi aprovado pela Assembleia da República em 28 de outubro de 2025, tendo sido enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica em 11 de novembro de 2025.

2. As normas objeto do pedido são as constantes dos n.ºs 1, 2, alínea a), 4, 5 e 6 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII.

3. As referidas normas têm o seguinte conteúdo:

«Artigo 2.º
Aditamento ao Código Penal
É aditado ao Código Penal o artigo 69.º-D, com a seguinte redação:
"Artigo 69.º-D
Perda da nacionalidade
1 – Pode ser aplicada a pena de perda da nacionalidade portuguesa a quem tenha sido condenado em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a 4 anos, pela prática de um dos crimes previstos no n.º 4, desde que estejam reunidas, cumulativamente, as seguintes condições:
a) Os factos tenham sido praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade;

b) O agente seja nacional de outro Estado.
2 – Para efeito do disposto no número anterior, deve o tribunal ter em conta:
a) A desconsideração evidenciada pela conduta do agente relativamente à ordem de valores constitucionais, à comunidade nacional e à integridade e segurança do Estado português;
b) O tempo de residência legal em território nacional ao momento da condenação;
c) O grau de inserção familiar e comunitária do arguido;
d) A existência de ligação efetiva do agente ao Estado de que também é nacional.
3 – A condenação em pena acessória de perda da nacionalidade não pode ter como fundamento motivos políticos.
4 – Pode determinar a perda da nacionalidade a condenação do agente pela prática de:
a) Crimes contra a vida, previstos nos artigos 131.º e 132.º;
b) Crimes contra a integridade física, previstos nos artigos 144.º, 144.º-A, 144.º-B, na alínea c) do n.º 1 do 145.º e no artigo 152.º;
c) Crimes contra a liberdade pessoal, previstos nos artigos 154.º-B, 158.º, 159.º, 160.º, 161.º e 162.º;
d) Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, previstos nos artigos 164.º, 165.º, 166.º, 171.º, 172.º e 175.º;
e) Crime de associação criminosa, previsto no artigo 299.º;
f) Crimes contra a segurança do Estado, previstos nos artigos 308.º, 316.º, 317.º, 318.º, 319.º, 325.º, 326.º, 327.º, 329.º, 331.º e 333.º;
g) Crimes de auxílio à imigração ilegal, previstos nos artigos 183.º e 184.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;
h) Crimes relativos a infrações relacionadas com um grupo terrorista, a infrações terroristas e infrações relacionadas com atividades terroristas e ao financiamento do terrorismo, previstos nos artigos 3.º, 4.º e 5.º-A da lei de combate ao terrorismo, aprovada pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto;
i) Crimes de detenção de arma proibida e crime cometido com arma, e de tráfico e mediação de armas, previstos nos artigos 86.º e 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, que aprova o regime jurídico das armas e suas munições;
j) Crimes de tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, previstos nos artigos 21.º, 22.º, 28.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.
5 – Com exceção do disposto no número seguinte, quem for condenado à perda da nacionalidade pode requerer a sua reaquisição, nos termos da Lei da Nacionalidade, após o decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas.
6 – Quem for condenado à perda da nacionalidade, como pena acessória pela prática dos crimes referidos na alínea h) do n.º 4, só pode requerer a sua reaquisição, nos termos da Lei da Nacionalidade, 10 anos após o decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas."»

4. No essencial, a argumentação apresentada pelos requerentes para fundamentar o seu pedido desenvolve-se em três planos.

Em primeiro lugar, sublinhando a centralidade do direito à cidadania no ordenamento jurídico-constitucional português, as suas caraterísticas diferenciadoras (enquanto «*direito a ter*

direitos») e a gravidade da intervenção restritiva em causa (traduzida numa «*privação total do direito à cidadania para o seu titular*», acrescida de um «*extenso período temporal em que nem sequer se torna possível a sua reaquisição*»), os requerentes duvidam que a ponderação alcançada no Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, *maxime* nas normas contidas nos n.os 1 e 4 do artigo 69.º-D, cumpra as exigências colocadas pelo princípio da proporcionalidade (cf. artigo 18.º, n.º 2, da Constituição). Além disso, consideram que o disposto pela alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º-D, atenta a excessiva margem de apreciação que confere ao julgador, viola o princípio da legalidade criminal (cf. artigo 29.º, n.º 1, da Constituição). Concretizam nos seguintes termos:

«*11.º*

Se é certo que a versão vertida no Decreto n.º 18/XVII emenda a mão face ao elenco inicial excessivamente indeterminado de ilícitos penais constantes da Proposta de Lei do Governo, procedendo agora a uma tipificação por remissão para os normativos concretos do Código Penal ou de legislação penal extravagante, da leitura da lista de crimes plasmada no n.º 4 do artigo 69.º-D que admitem a aplicação da sanção acessória da perda da nacionalidade evidencia-se a falta de ligação finalística entre os ilícitos praticados e a sanção acessória (potencialmente) consequente – falta a evidência da necessidade da intervenção ablativa do direito fundamental para realizar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido (neste caso por via penal).

12.º

Atentemos até no que dispõe o n.º 2 do artigo 65.º do Código Penal, que espelha com clareza dois postulados de relevo, de exigência lógica de uma conexão entre a sanção acessória e a conduta ilícita, bem como da natureza transitória da sanção: "a lei pode fazer corresponder a certos crimes a proibição do exercício de determinados direitos ou profissões". Deve, pois, em primeiro lugar, estar em causa a verificação de uma correspondência funcional entre a sanção e o crime praticado e, por outro lado, não é a titularidade dos referidos direitos afetada, uma vez que é apenas o seu exercício que fica suspenso, por tempo determinado. Detenhamo-nos em cada uma destas questões.

13.º

Quanto ao primeiro ponto, verifica-se na leitura dos preceitos dos artigos 66.º a 69.º-C do Código Penal (sendo também o caso na legislação sancionatória extravagante) a presença, na maioria dos casos, de uma justificação adicional que legitima a aplicação cumulativa da sanção acessória. A ponderação da gravidade do ilícito na definição da pena está já realizada em sede de aplicação da pena principal, sendo necessário concluir que esta não é suficiente para garantir as finalidades de prevenção – não da prevenção geral, visto que essa se realiza na pena principal, mas antes da prevenção especial, que carece de especial conexão finalística com o crime praticado.

14.º

No caso vertente, importaria identificar até que ponto a prática do ilícito criminal é indiciadora da quebra irremediável de viabilidade da continuidade do vínculo da nacionalidade. Dito por outras palavras, a demonstração de que o bem jurídico tutelado pela previsão de um ilícito penal apresentaria um nexo com a nacionalidade, designadamente os crimes que põem em causa os laços de lealdade e pertença à comunidade política nacional e que asseguram a relação de pertença entre o indivíduo e o Estado.

Diferentemente do que sucede com outros ordenamentos de países com os quais gostamos de nos comparar – ainda que com quadros constitucionais não exatamente sobreponíveis ao nosso – a proposta não restringe a perda de nacionalidade dos cidadãos naturalizados aos casos em que praticaram crimes dos quais possa decorrer uma presunção de que os seus autores não pretendiam integrar ou repudiam a comunidade cuja nacionalidade adquiriram. Seria, por exemplo, o caso de restringir essa possibilidade de perda aos autores

de crimes contra o Estado português, como os crimes de terrorismo ou participação em organizações terroristas estrangeiras ou até integração nas forças armadas do outro país de que seja nacional. Enfim, crimes de cuja prática fosse legítimo concluir que aquele que adquiriu a nossa nacionalidade, na verdade, se quis colocar numa posição adversarial para com o nosso Estado.

15.º

Esse é, de resto, o raciocínio sobre admissibilidade de perda de nacionalidade subjacente à previsão constante do artigo 7.º da Convenção Europeia da Nacionalidade, da qual, como é sabido e reconhecido na exposição de motivos da Proposta de Lei, Portugal é signatário. Só interesses vitais do Estado-parte na convenção são aptos a ditar a quebra do vínculo e a perda da nacionalidade, não se bastando a prática de um outro ilícito, ainda que dotado de gravidade (que, note-se, terá sempre expressão diferenciadora na moldura abstrata da pena principal definida pelo legislador e na aplicação adequada ao seu grau de culpa determinada pelo julgador). O Relatório Explicativo da Convenção, elemento interpretativo de relevo, é ainda mais evidente na defesa desta linha, clarificando que nos interesses vitais do Estado não se incluem ilícitos criminais de natureza geral, por mais sérios que sejam. Não foi, porém, essa a vontade da maioria que aprovou a proposta. Assim, verificando-se a falta de qualquer conexão entre a nacionalidade e os bens tutelados pelos crimes de cuja prática se pretende agora possibilitar a sua perda. Para o efeito basta pensar no artigo 152.º do Código Penal (crime de violência doméstica), na detenção de arma proibida prevista na Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, ou no tráfico de estupefacientes previsto no Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, para que resultem inapelavelmente violados os supra aludidos princípios (sem que se esteja a formular qualquer juízo relativizador da gravidade dos três ilícitos referidos, entenda-se).

16.º

Acresce ainda ao exposto que, ao contrário da maioria das restantes sanções acessórias identificadas no Capítulo III do Título III do Livro I do Código Penal, onde se procede à inserção sistemática do novel artigo 69.º-D, não estamos perante uma sanção caracterizada por uma duração temporal limitada, correspondente à suspensão do exercício de um direito (fundamental), mas antes à sua perda, o que agrava a desproporção da sua utilização na ausência de nexo finalístico.

17.º

Três outras dimensões acrescem ainda à identificação de uma violação do n.º 2 do artigo 18.º na configuração da sanção acessória de perda da nacionalidade. Em primeiro lugar, a diminuição operada na versão final do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII da duração da pena de prisão principal de cinco para quatro anos, na comparação com a Proposta de Lei, alargando ainda de forma mais desproporcionada a possibilidade de recurso à perda alargada de nacionalidade, ao diminuir a gravidade dos crimes (evidenciada pelas concretas sanções aplicadas às condutas ilícitas).

18.º

Por outro lado, importa ter presente que, considerado o aumento significativo do período de residência legal exigido para a naturalização (para 7 ou 10 anos, consoante se tratar de cidadãos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa e da União Europeia, ou de países terceiros), bem como a alteração das regras de contagem de prazos da residência legal que se pretendem implementar com a revisão da Lei da Nacionalidade aprovada pelo Decreto n.º 17/XVII (objeto de pedido autónomo), e tendo ainda em conta a morosidade nos procedimentos administrativos necessários à concretização quer da residência legal, quer da aquisição da nacionalidade, o período de integração na comunidade nacional até que um anterior cidadão estrangeiro gozasse em plenitude e sem discriminação legal do mesmo estatuto de um cidadão originário poderia ascender a mais de duas décadas nalguns casos.

19.º

Finalmente, no que respeita à ponderação da culpa do agente e da gravidade dos ilícitos, o que se verifica é uma aplicação binária da sanção, ativando-se ou não a perda da nacionalidade sem qualquer outra possibilidade de adequação ao caso concreto, nomeadamente no que à duração da impossibilidade de reaquisição da nacionalidade respeita, aplicando-se a mesma bitola de 10 anos contados da caducidade da inscrição da sanção no registo criminal.

20.º

Sem prejuízo da existência de um juízo autónomo quanto à aplicação da sanção (no quadro do qual, fruto da presença intensa de conceitos indeterminados com pouca densidade até se confere alguma margem de apreciação ao julgador – excessiva na ótica do princípio da legalidade penal, em particular o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º-D), esse juízo não terá como acomodar a menor gravidade do crime em presença ou da conduta do agente».

Em segundo lugar, os requerentes entendem que o disposto nos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D viola a proibição de penas com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida (cf. artigo 30.º, n.º 1, da Constituição), com base na seguinte fundamentação:

«21.º

Quanto a esta matéria, os autores da proposta de alteração que esteve na origem do Decreto n.º 18/XVII justificam, na respetiva exposição de motivos da proposta de alteração, que "a reaquisição da nacionalidade portuguesa segue o regime geral da Lei da Nacionalidade, na sua nova redação, podendo a mesma ser requerida imediatamente após a caducidade definitiva da inscrição no registo criminal dos crimes pelos quais o agente tenha sido condenado – razão pela qual, evidentemente, a perda da nacionalidade não constitui uma pena de caráter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida".

22.º

Sucede, porém, que os grupos parlamentares proponentes incorrem numa equivocada identificação de qual o requisito negativo de (re)aquisição da nacionalidade que consta da lei vigente e da versão que resultaria dos trabalhos parlamentares: o que a atual alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade determina é que os requerentes "não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa", passando a versão que poderá eventualmente resultar da promulgação do Decreto n.º 17/XVII, que altera a Lei da Nacionalidade, a fixar a referida pena em duração igual ou superior a dois anos (na renumerada alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º), restringindo ainda mais a possibilidade de naturalização (matéria objeto do pedido de fiscalização preventiva igualmente subscrito pelos signatários). Sendo a eventual desconformidade constitucional desta solução (da atual alínea d) e/ou da futura alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º) abordada noutra sede, no pedido referente ao mencionado Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, a questão identificada quanto ao relevo do registo deve ser, por cautela, objeto de avaliação autónoma neste pedido.

23.º

O relevo do registo criminal é meramente probatório, nos termos do n.º 11 do mesmo artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, na versão ainda vigente e na que resultaria do Decreto n.º 17/XVII se vier a ser promulgado, não se traduzindo ele mesmo no requisito negativo para a naturalização. Ou seja, a existência de uma condenação com trânsito em julgado em pena de duração superior à prevista na lei pode ser oponível ao requerente, seja no processo de concessão de nacionalidade, seja na fase de oposição à aquisição nos termos do artigo 9.º, não relevando a eventual caducidade da sua inscrição no registo criminal. Esta possibilidade de ser atendida a realidade material, aliás, é tanto mais compreensível quanto a diversidade (ou mesmo disparidade) de critérios disciplinadores do cancelamento de inscrições no registo criminal de Estados terceiros poderia redundar numa aplicação não uniforme (ou até arbitrária) do critério material.

No caso vertente, ainda para mais, lidamos com um contexto em que as autoridades portuguesas não podem desconhecer a prévia condenação, estando por isso obrigadas a indeferir o requerimento e/ou a deduzir oposição à aquisição (nos termos, aliás, que o Decreto n.º 17/XVII, que altera a Lei da Nacionalidade vem intensificar).

24.º

Consequentemente, os n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D que o Decreto vem aditar ao Código Penal incorrem numa contradição insanável com o postulado na própria Lei da Nacionalidade, admitindo um procedimento de

reaquisição que aquela lei expressamente veda. Atenta a formulação do enunciado normativo, nem sequer se aventa como possível tratar-se de um normativo especial, uma vez que quer o n.º 5, quer o n.º 6 expressamente indicam que a reaquisição se faz "nos termos da Lei da Nacionalidade". Em suma (e conforme indicado também, a título de exemplo, no pareceres remetidos pelos Professores Doutores Jorge Bacelar Gouveia e Inês Ferreira Leite), a fórmula adotada não parece obstar à produção do efeito de perpetuidade, violando o n.º 1 do artigo 30.º da Constituição, condenando primeiro o agente à perda da nacionalidade, e mantendo-o depois num círculo vicioso do qual não logra sair, não podendo readquirir a nacionalidade (atento o facto acrescido de, no caso de entrar em vigor, o Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII passar a determinar que também na aquisição por casamento há que preencher o requisito negativo)».

Em terceiro lugar, os requerentes consideram que o disposto no n.º 1 do artigo 69.º-D viola os princípios da universalidade e da igualdade (cf. artigos 12.º e 13.º da Constituição), pelos seguintes motivos:

«25.º

Finalmente, cumpre ainda suscitar a questão da potencial violação do princípio da igualdade (artigo 13.º) e da universalidade (artigo 12.º) patente no requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º-D, que circunscreve a aplicação da sanção acessória de perda da nacionalidade a quem tenha praticado o ilícito penal nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa.

26.º

Na exposição de motivos da proposta de texto de substituição n.º 2, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP aludem ao facto de, compaginados os pareceres emitidos (muitos dos quais se pronunciaram criticamente pela introdução do tratamento diferenciado para cidadãos naturalizados), a lei vem agora "abranger todos os cidadãos portugueses que tenham adquirido a nacionalidade há menos de 10 anos, independentemente da via específica de acesso". Efetivamente, onde anteriormente a possibilidade de aplicação da sanção acessória se circunscrevia aos cidadãos naturalizados, correspondente a um dos critérios de aquisição derivada da nacionalidade (uma das situações do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade), passa agora também a abranger-se qualquer cidadão a quem tenha sido concedida a nacionalidade por efeito da vontade, como é o caso de menores e incapazes (artigo 2.º), aquisição pelo casamento ou união de facto (artigo 3.º) ou aquisição por adoção (artigo 5.º).

27.º

Todavia, ainda que o universo de destinatários potenciais da sanção acessória possa ter aumentado, o problema de base não se alterou na sua natureza, apenas se regista um aumento do número de potenciais lesados pelo tratamento jusfundamental discriminatório: aos titulares de nacionalidade originária continuará a não ter aplicação a sanção, sendo a sua titularidade para os demais sujeita a uma cláusula de precariedade nos 10 primeiros anos após a sua aquisição. Como referem vários autores, a Constituição não habilita nenhuma diferenciação de direitos por esta via, com a única exceção aos princípios constitucionais da igualdade e universalidade residindo na elegibilidade para a Presidência da República, reservada pelo artigo 122.º da Constituição a portugueses de origem.

28.º

A Constituição não prevê outra leitura daquele direito fundamental senão aquela de que, a partir do momento em que se obtém a cidadania portuguesa, é-se cidadão português. Aceitar outra solução quanto à aquisição da nacionalidade precarizaria por um longo período de uma década um conjunto de cidadãos que, como vimos, já terá percorrido (em caso de naturalização) um longo percurso de residência legal e de integração na comunidade, sendo igualmente desproporcional exigir-lhe um segundo período probatório a acrescer ao período em que pode ser deduzida oposição à aquisição, nos termos do artigo 9.º da Lei da Nacionalidade (de um ano com a lei em vigor, que poderá ascender a dois caso seja promulgada a alteração

constante do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII).

29.º

Este é também, de resto, o entendimento que subjaz à Convenção Europeia da Nacionalidade, que no n.º 2 do seu artigo 5.º afirma que cada "Estado Parte regular-se-á pelo princípio da não discriminação entre os seus nacionais, independentemente da nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente", e que tem acolhimento no Direito da União Europeia, que reconhece a cidadania da União a qualquer nacional de Estado-membro, independentemente da forma de obtenção».

Em síntese, o grupo de cinquenta Deputados à Assembleia da República requer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.os 1, 2, alínea a), 4, 5 e 6 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação dos princípios da proporcionalidade, da legalidade criminal, da universalidade e da igualdade, bem como da proibição de penas com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida, decorrentes dos artigos 12.º, 13.º, 18.º, n.º 2, 29.º e 30.º, n.º 1, todos da Constituição.

5. Notificado para o efeito previsto no artigo 54.º da LTC, o Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos, enviando ainda uma nota técnica sobre os trabalhos preparatórios que precederam a aprovação do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, elaborada pelos serviços de apoio à Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

6. 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

A. Conhecimento do pedido

7. Considerada a legitimidade dos requerentes (artigo 278.º, n.º 4, da Constituição), a circunstância de o pedido conter todas as indicações a que se refere o artigo 51.º, n.º 1, da LTC e a observância dos prazos aplicáveis (artigo 278.º, n.º 6, da Constituição e artigos 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º,

n.os 1 e 2, e 58.º da LTC), nada obsta ao conhecimento das questões de constitucionalidade formuladas nos presentes autos.

B. Considerações introdutórias

8. Do ponto de vista constitucional, assume centralidade nesta discussão o direito à cidadania, previsto expressamente no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição. Deixando de lado a questão do acesso ao direito, interessa-nos aqui partir da ideia de conservação de cidadania e de uma proibição, *prima facie*, de privação da cidadania.

Nacionalidade ou *cidadania* são dois termos comummente mobilizados para referir o vínculo jurídico que une um indivíduo a um Estado, conferindo àquele um particular estatuto materializado em direitos e deveres. Rui Manuel Moura Ramos afirma estarem em causa «duas faces de uma mesma realidade» (cf. "Nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 347-394, pp. 348-349), não obstante as diferenças que lhe podem ser apontadas e até a preferência manifestada pela Constituição face ao segundo (a este propósito, *vd.* Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 222). No contexto desta decisão, estes termos serão utilizados indistintamente.

Note-se que este vínculo jurídico a que aqui nos referimos assume particular relevância publicística. Afinal, é com ele, e através dele, que se constitui o suporte pessoal do Estado (o *povo*) – um dos elementos essenciais deste, a par do *território* e do *poder político* –, materializado pelo reconhecimento de uma série de «relações de pertença» (cf. António Marques dos Santos, "Nacionalidade e efetividade", *in* Idem, *Estudos de direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 279-310, pp. 280-281). Assim, esta matéria tem «por força de interessar essencialmente ao Estado e de por isso o implicar na respetiva regulamentação, uma vez que se trata a um tempo da definição da sua população constitutiva (e que participa a esse título na definição dos destinos da comunidade estadual) e dos limites da sua jurisdição estadual» (cf. Rui Manuel Moura Ramos, "Nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 347-394, p. 350). Porém, nada disto significa que à definição deste vínculo sejam

indiferentes laços de outra natureza, *maxime* de natureza privatística.

Mais, enquanto elemento fundamental do princípio republicano e do princípio democrático, a cidadania continua a assumir um papel essencial na estruturação do Estado Constitucional, enquanto Estado de Direito. Sem prejuízo de o princípio da universalidade na sua acção mais generosa (cf. artigo 12.º, n.º 1, conjugado com o artigo 15.º, n.º 1, ambos da Constituição) ter reduzido as diferenças tradicionais de estatuto entre cidadãos de um lado e estrangeiros e apátridas de outro, ainda assim, a relevância da cidadania persiste, como se ilustra no campo da participação política (desde logo, em termos da formação da vontade da comunidade política nacional) e na entrada no território, bem como em matéria de expulsão e extradição.

Acresce que, se durante muito tempo esta matéria consubstanciava «*domaine réservé*» dos Estados, sendo-lhes reconhecida uma amplíssima margem de apreciação na sua conformação, atualmente, a vinculação internacional e supranacional (nos termos que serão explorados mais adiante, em **D.1.** e **D.2.**) tende a comprimir tal margem, conquanto não a neutralize [cf., de forma geral, Fabien Marchadier, "La double nationalité au service des intérêts individuels", *Revue Européenne des Migrations Internationales* 39/2-3 (2023), pp. 197-206, p. 200]. De facto, cada Estado continua a ser ator principal na determinação de quem são os respetivos cidadãos.

Outro aspeto relevante é que a cidadania não deve ser encarada como uma espécie de «aliança eterna», de tal modo que há muito que os Estados acolhem modalidades mais ou menos amplas de perda (voluntária) da cidadania e privação (involuntária ou forçada) da cidadania (para melhor compreender esta distinção conceptual, cf. Paul Weis, *Nationality and statelessness in international law*, 2.ª edição, Alphen aan den Rijn, Sitjhoff & Noordhoff, 1979, p. 115). No primeiro caso, é ao indivíduo que cabe terminar o vínculo jurídico com um determinado Estado, renunciando voluntariamente ao mesmo e, assim, ao estatuto que aquele propicia. No segundo, é aos Estados que incumbe verificar a ausência de efetividade de tal vínculo jurídico, ou mesmo a existência de um vínculo jurídico mais forte, no indivíduo, com um outro Estado, daí retirando consequências no que respeita à subsistência do seu próprio vínculo de nacionalidade. Em algumas situações, a privação da cidadania surge mesmo como instrumento de sanção daqueles que são considerados culpados de falta de lealdade para com o Estado, desestabilizando fortemente ou quebrando a «relação de pertença» que confere materialidade àquele vínculo jurídico (cf. Rui Manuel Moura Ramos, "Nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª

edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 347-394, p. 381). Apesar da distinção traçada, impõe-se registar, ao nível normativo, doutrinário e jurisprudencial, uma pluralidade de usos, como acontece, por exemplo, com o termo *perda*, que às vezes se emprega em sentido mais amplo.

De facto, embora o instituto da privação da cidadania tenha raízes muito antigas, releva aqui a sua expressão no constitucionalismo moderno. Com o triunfo do ideário revolucionário de 1789, passou a integrar os textos constitucionais, afirmando-se como meio de defesa por excelência do Estado face a ameaças que fazem perigar a sua subsistência e integridade, como atos de traição. Porém, os excessos regularmente verificados e a sua instrumentalização, nomeadamente, para fins de perseguição política, religiosa ou étnico-racial (que, no século XX, atingiram o seu expoente máximo com o fascismo, o nazismo e o estalinismo) geraram traumas complexos e ainda hoje não superados (para uma síntese histórica, cf. Christian Prener, *Denationalisation and its discontents – citizenship revocation in the 21st century: legal, political and moral implications*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023, pp. 11 e ss.). Bem mais recentemente, o reforço das prioridades de segurança interna e externa definidas por vários países ocidentais em razão da ascensão de graves ameaças como o terrorismo tem reacendido os debates em torno do instituto, conferindo renovada centralidade aos deveres de lealdade do cidadão para com o Estado ou Estados de que é nacional [neste sentido, cf. Luuk van der Baaren, Maria Gerdes e Maarten Vink, "Waves of securitisation: the rise, fall and resurgence of citizenship striping regulations in Europe, 1960-2022", *Statelessness & Citizenship Review* 7/1 (2025), pp. 31-49, p. 46].

Uma última nota para se deixar claro que, em bom rigor, não faz sentido falar-se nem em perda nem em privação da cidadania naqueles casos em que a mesma tenha sido adquirida de modo fraudulento. De facto, tal aquisição afigura-se nula por ter sido concedida com base em informações falsas ou factos não existentes, o que determina a sua não produção de efeitos. Isto sem prejuízo da possibilidade de os Estados poderem atribuir relevância à posse de estado da nacionalidade, mediante institutos como o da «consolidação da nacionalidade», o que, aliás, aconteceu entre nós em 2018.

Antes de nos debruçarmos sobre as questões de constitucionalidade concretamente colocadas no caso *sub judice*, serão apresentados paradigmas em matéria de privação da cidadania (**C.**), bem como cartografados parâmetros de controlo relevantes em registo dialógico, encarando a Constituição na sua relação internormativa (**D.**), seguindo, por fim, para a análise dos princípios

constitucionais invocados neste contexto (E.).

C. Paradigmas

9. Uma análise cuidada dos regimes jurídicos em matéria de privação da cidadania em termos comparados permite descortinar a existência de paradigmas concorrentes, os quais têm vindo a transmutar-se de modo significativo ao longo das últimas décadas.

Neste contexto, podem ser identificados paradigmas de *proibição absoluta de privação da cidadania* e de *permissão excecional de privação da cidadania*, que serão analisados sumariamente nos parágrafos seguintes. Por razões que facilmente se compreendem, ficarão de fora desta análise eventuais paradigmas de *permissão arbitrária de privação da cidadania*, que não são admissíveis no quadro de um Estado Constitucional, atenta a imprescindível vinculação deste às exigências decorrentes do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático. Vejamos então.

C.1. Paradigma de proibição absoluta de privação da cidadania

10. No paradigma de *proibição absoluta de privação da cidadania*, tal como sugerido pela própria designação, não há lugar a qualquer modalidade de privação (involuntária ou forçada) da cidadania, mas tão-só à perda (voluntária) da cidadania, por via de renúncia por parte do seu titular.

Por exemplo, é o que acontece atualmente no ordenamento jurídico português, atendendo ao facto de que a Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação que lhe foi conferida pela Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março – LdN) se limita a dispor, desde a sua versão originária, que «[p]erdem a nacionalidade portuguesa os que, sendo nacionais de outro Estado, declarem que não querem ser portugueses» (cf. artigo 8.º).

Como sublinha Jorge Miranda, trata-se de um regime que «vai ainda para lá da Constituição, porque não só não consente privação (imposta) da cidadania portuguesa como apenas contempla a perda (voluntária) em certos casos» (cf. Jorge Miranda, "Artigo 4.º", *in* Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 92-96, p. 96). De facto, em termos subjetivos, admite-se entre nós a possibilidade de

perda da cidadania portuguesa por parte de cidadãos plurinacionais (independentemente do modo de obtenção daquela), vedando tal possibilidade a cidadãos que apenas tenham a cidadania portuguesa (mais uma vez, independentemente do modo de obtenção), ainda que estes não pretendam, por qualquer razão, manter vínculo jurídico com o Estado português. Ou seja, a possibilidade de perda da cidadania portuguesa surge condicionada pela exigência legalmente imposta de que a mesma não resulte em apatridia por parte do renunciante.

Procurando deslindar o sentido desta nossa solução, Rui Manuel Moura Ramos considera que o legislador decidiu conceber este instituto «como um meio, deixado nas mãos dos indivíduos, de limitar as situações de dupla nacionalidade», decretando o «apagamento do Estado enquanto instância decisória em sede de perda da nacionalidade». E acrescenta: «Pode estranhar-se que o Estado se apresente de tal modo indefeso perante as condutas dos seus nacionais que colimem o seu desaparecimento ou o seu eufeudamento a outros. Em defesa do silêncio da nossa lei a este propósito poderá apenas dizer-se que há outras formas de sancionar tais comportamentos e que a nacionalidade deve ser considerada um vínculo primário e essencial que, por isso mesmo, haverá de permanecer intocado qualquer que seja a censura que eventualmente possa merecer o seu titular» (cf. "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269, pp. 235-236).

Outro exemplo, também no quadrante europeu, é o da Polónia, cujo texto constitucional dispõe expressamente só ser admitida a perda da cidadania polaca por via de renúncia voluntária à mesma (cf. artigo 34.º, n.º 2, da Constituição polaca).

C.2. Paradigmas de permissão excecional de privação da cidadania

11. Nos paradigmas de *permissão excecional de privação da cidadania*, estão consagradas modalidades de privação (involuntária ou forçada) da cidadania, as quais se podem afirmar excecionais, porquanto estão sujeitas a uma série de limites e à observância de garantias essenciais, de matriz quer substantiva quer adjetiva, e derivam em linha reta dos princípios definidores da atuação de um Estado Constitucional, enquanto Estado de Direito Democrático.

De acordo com o *GLOBALCIT Citizenship Law Dataset* do *Global Citizenship Observatory* (cf.

https://globalcit.eu/modes-loss-citizenship/), em termos mundiais, são identificáveis, pelo menos, quinze modalidades de perda ou privação da cidadania: (1) renúncia voluntária; (2) residência no estrangeiro; (3) serviço em forças armadas estrangeiras; (4) outros serviços para Estado estrangeiro; (5) aquisição de outra cidadania; (6) não renúncia à cidadania estrangeira, quando adquirida pelo nascimento; (7) deslealdade ou traição; (8) outras infrações; (9) aquisição fraudulenta da cidadania (sem prejuízo de, *stricto sensu*, não ser possível falar nem em perda nem em privação da cidadania nestes casos); (10) não renúncia à cidadania estrangeira, quando adquirida de outro modo que não pelo nascimento; (11) privação da cidadania do progenitor; (12) privação da cidadania do cônjuge; (13) extinção do vínculo de filiação; (14) adoção ou guarda; (15) estabelecimento de cidadania estrangeira.

No quadro desta decisão, ao invés de considerarmos todas estas modalidades, iremos apenas concentrar-nos naquelas que apresentam maior relevância atendendo ao objeto concreto do pedido – o qual, recorde-se, se traduz num conjunto de normas que visam introduzir no ordenamento jurídico português uma pena acessória de perda da nacionalidade. Por essa razão, serão apenas consideradas as seguintes quatro modalidades: serviço em forças armadas estrangeiras; outros serviços para Estado estrangeiro; deslealdade ou traição; outras infrações. Além disso, tendo em conta a heterogeneidade dos regimes jurídicos vigentes no direito comparado, analisaremos dois critérios de base que nos permitirão mapear melhor os seus contornos e traçar semelhanças e diferenças:

i) Natureza e gravidade das condutas que conduzem ou podem conduzir à privação da cidadania, a viabilizar a distinção entre modelos maximalistas e minimalistas;

ii) Relevância temporal da conduta para efeitos de privação da cidadania, a viabilizar a distinção entre modelos temporalmente unitários e duais.

C.2.1. Modelos maximalistas e minimalistas

12. Como anunciado, neste primeiro caso, considerar-se-á a natureza e gravidade das condutas que conduzem ou podem conduzir à privação da cidadania, no quadro das quatro modalidades autonomizadas *supra*. Tenha-se em conta que esta análise comparada não pretende revelar-se taxativa, mas meramente ilustrativa.

12.1. Por um lado, há Estados que consagram a privação da cidadania – independentemente da concreta designação utilizada – caso o titular da mesma preste serviço em forças armadas estrangeiras ou outros tipos de serviços para Estado estrangeiro. Exemplo paradigmático é a Espanha, estando prevista, no artigo 25, n.º 1, alínea b), do *Código Civil*, a privação administrativa da cidadania em relação a «espanhóis que não o sejam de origem [...] quando se alistem voluntariamente nas forças armadas ou exerçam cargos políticos num Estado estrangeiro, contrariando proibição expressa do Governo». Também encontramos estas modalidades de privação da cidadania – com algumas especificidades e conjugadas com outras que serão mencionadas em seguida – em países como a Alemanha [§ 28(1)1 da *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG), que só abrange o alistamento voluntário e sem autorização em «forças armadas ou organização armada comparável de Estado estrangeiro, de que seja nacional»], a Áustria [§§ 32 e 33(1) da *Staatsbürgerschaftsgesetz* (StbG)], a França (artigo 23-8 do *Code Civil*) e a Itália (artigo 12, n.º 1, da *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*). Um aspeto a destacar é que, quanto ao âmbito subjetivo, estas disposições se aplicam independentemente de a cidadania ter sido adquirida em termos originários ou derivados – ao contrário do que se verifica no caso espanhol. Além disso, em regra, as mesmas só se aplicam caso não resultem em apatridia.

12.2. Por outro lado, há Estados que consagram a privação da cidadania por deslealdade ou traição, estando aqui abrangidas aquelas situações em que um indivíduo põe em causa a lealdade face ao Estado do qual é cidadão ou cuja conduta é seriamente prejudicial para os interesses vitais do Estado. Em alguns casos, a privação da cidadania é também admitida em razão da prática de outras infrações. Apenas a título de exemplo, considerem-se os seguintes países europeus:

i) *Alemanha*, onde, ao abrigo do § 28(1)2 da StAG, um cidadão alemão (independentemente de ter adquirido a cidadania em termos originários ou derivados) pode ser administrativamente privado da sua cidadania se «participa[r] concretamente em ações de combate de uma associação terrorista no estrangeiro». A privação da cidadania não pode resultar em apatridia;

ii) *Bélgica*, onde, ao abrigo do *Code de la nationalité belge*, um cidadão «que não [tenha] obtido a sua nacionalidade de um nacional belga ou adotante belga no dia do seu nascimento» ou «a quem não tenha sido atribuída a nacionalidade nos termos dos artigos 11 e 11bis» («Atribuição de nacionalidade belga em razão de nascimento na Bélgica ou por efeito coletivo de um ato de aquisição»), pode ser judicialmente privado da sua cidadania em caso

de incumprimento grave dos seus deveres enquanto cidadão belga (artigo 23, §1er.). O mesmo pode acontecer a cidadão belga «que não [tenha] obtido a sua nacionalidade de um nacional belga ou adotante belga no dia do seu nascimento» ou «a quem não tenha sido atribuída a nacionalidade nos termos do artigo 11» (apenas nas situações abrangidas pelo §1er., 1.º e 2.º), em caso de condenação por sentença transitada em julgado em pena de prisão efetiva de, pelo menos, cinco anos pela prática de certos crimes, nomeadamente, crimes contra o Rei, a família real ou a forma de governo; crimes contra a segurança interna ou externa do Estado; violações graves do direito internacional humanitário; infrações relacionadas com tráfico de seres humanos; infrações terroristas; ameaças de utilização de materiais radioativos, armas biológicas e químicas (artigos 23/1, §1er., 1.º, e 23/2, §1er.); e ainda, de condenação por sentença transitada em julgado em pena de prisão efetiva de, pelo menos, cinco anos por «infração cuja comissão tenha sido manifestamente facilitada pela posse da nacionalidade belga» (artigo 23/1, §1er., 2.º). A privação da cidadania não pode resultar em apatridia;

iii) *França*, onde, nos termos do artigo 25 do *Code Civil*, um «indivíduo que tenha adquirido a qualidade de francês» pode ser administrativamente privado da sua cidadania, nos seguintes casos: (1) condenação por «crime (*crime ou délit*) constituindo um atentado aos interesses fundamentais da Nação ou um crime (*crime ou délit*) constituindo um ato de terrorismo»; (2) condenação por «crime (*crime ou délit*) previsto e reprimido pelo Capítulo II do Título III do Livro IV do Código Penal», isto é, «atentados à administração pública cometidos por pessoas que exerçam uma função pública»; (3) condenação por subtração «às obrigações que para ele resultam do Código do Serviço Nacional»; (4) prática «em benefício de um Estado estrangeiro de atos incompatíveis com a qualidade de Francês e prejudiciais aos interesses da França». Note-se ainda que, à luz do artigo 23-7 do mesmo Código, o cidadão francês (independentemente de ter adquirido a cidadania em termos originários ou derivados) que «se comportar como cidadão de um país estrangeiro» pode, caso tenha a cidadania desse Estado, ser administrativamente privado da cidadania francesa. Também aqui a privação da cidadania não pode resultar em apatridia;

iv) *Itália*, onde, nos termos do artigo 10bis aditado à *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*, um cidadão italiano que tenha obtido a cidadania em termos derivados pode ser administrativamente privado da sua cidadania se for condenado por sentença transitada em julgado pela prática dos «crimes previstos no artigo 407, n.º 2, alínea a), subalínea 4), do Código de Processo Penal, bem como pelos crimes previstos nos artigos 270-ter e 270-quinquies.2, do Código

Penal», isto é, de crimes relacionados com fins de terrorismo ou subversão da ordem constitucional. Tal privação é decretada no prazo de 10 anos após o trânsito em julgado da referida decisão condenatória, por decreto do Presidente da República, sob proposta do Ministro do Interior. Apesar de nada ser mencionado expressamente neste diploma legal a esse respeito, das obrigações assumidas internacionalmente pelo Estado italiano resulta que a privação da cidadania não poderá resultar em apatridia.

12.3. Da análise comparada aqui apresentada pode concluir-se que existem leituras mais minimalistas e outras mais maximalistas da excecionalidade que preside à privação da cidadania num Estado Constitucional, ilustradas essencialmente em função da natureza e da maior ou menor gravidade das condutas que conduzem ou podem conduzir à mesma. No primeiro caso (*modelos minimalistas*), considerem-se os regimes jurídicos em vigor nos ordenamentos alemão, espanhol e italiano; no segundo (*modelos maximalistas*), são particularmente elucidativos os regimes jurídicos em vigor nos ordenamentos belga e francês. Em qualquer dos casos, a privação da cidadania está sujeita a uma série de limites e à observância de garantias essenciais.

Mais se pode verificar, por um lado, que alguns ordenamentos jurídicos estendem estas modalidades de privação da cidadania a todos os cidadãos, independentemente de aquela ter sido obtida em termos originários ou derivados (*v.g.*, Alemanha), outros reservam-nas aos casos em a cidadania foi obtida em termos derivados (*v.g.*, Bélgica e Espanha), outros ainda preveem casos de aplicação geral, estendida a todos os cidadãos, e casos de aplicação específica, reservada àqueles que obtiveram a cidadania em termos derivados (*v.g.*, França e Itália).

Por outro lado, em grande parte dos ordenamentos jurídicos mencionados, a privação da cidadania – recorde-se, nas quatro modalidades aqui consideradas – ocorre administrativamente, sem prejuízo da Bélgica, onde a mesma tem lugar judicialmente.

Por fim, a regra nestes ordenamentos jurídicos é a da prevenção da apatridia (*v.g.*, Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Itália).

C.2.2. Modelos temporalmente unitários e duais

13. Por sua vez, neste segundo caso, considerar-se-á a relevância temporal da conduta para efeitos de privação da cidadania, no quadro das quatro modalidades autonomizadas *supra*. Mais

uma vez, tenha-se em conta que esta análise comparada não pretende revelar-se taxativa, mas meramente ilustrativa.

Ora, a maior parte dos ordenamentos jurídicos convocados corresponde a *modelos temporalmente unitários*, isto é, para os quais é pura e simplesmente irrelevante o momento em que são levadas a cabo as condutas que conduzem ou podem conduzir à privação da cidadania. É o que acontece nos ordenamentos jurídicos alemão, espanhol e italiano.

Já outros ordenamentos jurídicos correspondem a *modelos temporalmente duais*, ou seja, para os quais as condutas que conduzem ou podem conduzir à privação da cidadania só relevam para tais efeitos a partir de determinado momento e/ou durante determinado período, transcorrido o qual aquela possibilidade (já, *per se*, excecional) é liminarmente afastada, resultando numa espécie de consolidação e/ou reforço do estatuto do cidadão em causa.

Neste sentido, são paradigmáticos os casos francês e belga:

i) Na *França*, dispõe o artigo 25-1 do *Code Civil* que a privação da cidadania só poderá ter lugar quando os factos referidos no artigo 25 do mesmo diploma (cf. *supra*) tenham ocorrido antes da «aquisição da cidadania francesa ou no prazo de dez anos a contar da data dessa aquisição». Mais se estabelece que a privação da cidadania «só pode ser pronunciada no prazo de dez anos a contar da prática dos referidos factos». Por fim, em caso de crime (*crime ou délit*) que constitua atentado aos interesses fundamentais da Nação ou tenha natureza terrorista, estes prazos são alargados para quinze anos;

ii) Na *Bélgica*, no referido *Code de la nationalité*, há casos em que a privação da cidadania só pode ter lugar com base em factos ocorridos no prazo de «dez anos a contar da data de obtenção da nacionalidade belga» (*v.g.*, em caso de condenação em pena de prisão efetiva de, pelo menos, cinco anos pela comissão dos crimes acima identificados, com exceção das violações graves do direito internacional humanitário, cuja prática e condenação em pena de prisão efetiva de, pelo menos, cinco anos podem conduzir à privação judicial da nacionalidade a todo o tempo) ou no prazo de «cinco anos a contar da data de obtenção da nacionalidade belga» (*v.g.*, em caso de condenação em pena de prisão efetiva de, pelo menos, cinco anos por «infração cuja comissão tenha sido manifestamente facilitada pela posse da nacionalidade belga»).

Atento o que até aqui foi dito, não restam dúvidas de que o regime jurídico consagrado no Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII se alinha com estes modelos temporalmente

duais, desde logo ao condicionar a possibilidade de aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa a que «os factos tenham sido praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade» (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º-D).

D. Parâmetro(s) em registo dialógico: a Constituição na sua relação internormativa

D.1. Privação da cidadania no direito internacional

14.1. O direito à cidadania surge hoje mencionado em vários diplomas de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além da referência básica ao artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) – «[t]odo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade» (n.º 1); «[n]inguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade» (n.º 2) –, relevam outros diplomas internacionais de vocação universal, de que são exemplo o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 24.º, n.º 3), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 5.º, alínea d), subalínea iii)), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (artigo 9.º), a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 7.º e 8.º) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (artigo 18.º).

Em especial, a privação da cidadania remete-nos para a *dimensão negativa* deste direito, sendo importante realçar não estar em causa uma impossibilidade absoluta de privação da cidadania, mas tão só de tal privação ser levada a cabo em termos arbitrários, de onde resulta, em primeira linha, a sua excecionalidade. Numa feliz síntese, impõe-se a existência de uma «conexão material entre o fundamento da perda e a função da nacionalidade como nota constitutiva do povo do Estado» (neste sentido, cf. Deutscher Bundestag, *Ausbürgerung aus Sicht des Völkerrechts*, WD2 – 3000 – 138/15, 2018, p. 7). Ou seja, será arbitrária a privação da cidadania desligada de fundamentos que não apontem para a quebra do vínculo efetivo entre o indivíduo e o Estado (neste sentido se pronuncia António Marques dos Santos, "Nacionalidade e efetividade", *in* Idem, *Estudos de direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 279-310, pp. 300-301). Em segunda linha, afigura-se necessário que a atuação de todos os órgãos do Estado (dos poderes legislativo, executivo e judicial)

seja conforme a uma série de exigências de cariz substantivo e adjetivo, não contendo «elementos de inadequação, injustiça, ilegitimidade ou falta de previsibilidade» (cf. Barbara von Rütte, *The human right to citizenship: situating the right to citizenship within international and regional human rights law*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2022, pp. 286 e ss.).

A esta soma-se uma *dimensão positiva*, que passa por um «direito à nacionalidade» [cf. Hugues Fulchiron, "Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité? (Variations sur l'évolution contemporaine des rapports entre individu et nationalité)", *in* AA.VV., *Le droit entre tradition et modernité: mélanges à la mémoire de Patrick Courbe*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 205-226], o que implica que cada Estado deve estabelecer condições legais que permitam aos interessados adquirir a cidadania, criar procedimentos que viabilizem essa aquisição *de facto* e, finalmente, conceder a cidadania a quem cumprir os referidos requisitos legais.

14.2. Por sua vez, quer a aquisição quer a privação da cidadania devem ser sempre levadas a cabo em termos não discriminatórios [cf. Leonardo S. C. Castilho, "Article 15 – The right to a nationality", *in* Humberto Cantú Rivera (ed.), *The Universal Declaration of Human Rights: a commentary*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2024, pp. 358-378, pp. 376-377]. A este *princípio da proibição da discriminação* somam-se outros especialmente relevantes no quadro do direito internacional (e, como se verá, supranacional) da nacionalidade, de que são exemplo o *princípio da nacionalidade efetiva* e o *princípio da prevenção ou redução da apatridia* [cf. Ana Rita Gil, "Princípios de direito da nacionalidade: sua consagração no ordenamento jurídico português", *O Direito* 142 (2010/4), pp. 723-760, esp. pp. 727-729 e 750-751]. A sua importância justifica um tratamento específico em termos jurídico-convencionais, por exemplo, no quadro da Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas (1954) ou na Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961), ambas assinadas e ratificadas pelos Estado português no ano de 2012. Em particular, considere-se o disposto nos artigos 8.º e 9.º desta última Convenção:

> «Artigo 8.º
> 1 – Um Estado Contratante não pode privar ninguém da sua nacionalidade se por essa via se tornar apátrida.
> 2 – Não obstante o disposto no n.º 1 do presente artigo, um indivíduo pode ser privado da nacionalidade de um Estado Contratante quando:
> a) Nos termos dos n.os 4 e 5 do artigo 7.º, a perda da nacionalidade seja admissível;
> b) Tenha obtido essa nacionalidade por meio de falsas declarações ou por qualquer outro meio fraudulento.
> 3 – Não obstante o disposto no n.º 1 do presente artigo, um Estado Contratante pode

reservar-se o direito de privar um indivíduo da nacionalidade desse mesmo Estado Contratante se, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, especificar que um indivíduo é privado desse direito com base num ou mais dos seguintes motivos, os quais deverão estar previstos no seu direito interno em vigor nessa data:
a) Quando, em violação do seu dever de lealdade para com o Estado Contratante, um indivíduo tenha:
i) Prestado ou continue a prestar serviços a um outro Estado ou tenha recebido ou continue a receber emolumentos de um outro Estado, em violação de uma proibição explícita desse Estado Contratante; ou
ii) Tido um comportamento que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado;
b) Quando um indivíduo tenha prestado juramento ou feito uma declaração formal de fidelidade a um outro Estado, ou tenha de forma inequívoca manifestado a sua determinação em renegar a sua fidelidade ao Estado Contratante.
4 – Um Estado Contratante só pode privar um indivíduo da sua nacionalidade nas condições fixadas nos n.os 2 e 3 do presente artigo, caso essa faculdade esteja prevista na lei, a qual deverá reconhecer ao indivíduo visado o direito a um processo justo perante um tribunal ou outro órgão independente.»

«Artigo 9.º
Os Estados Contratantes não podem privar nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos da sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos.»

Daqui se extrai que a privação da cidadania pode resultar de uma decisão do próprio Estado, quando tal seja admissível à luz da lei nacional, em relação a:

i) Indivíduo naturalizado que resida no estrangeiro por período legalmente definido, nunca inferior a sete anos consecutivos, sem que tenha declarado às autoridades competentes que pretende conservar a nacionalidade (cf. artigos 7.º, n.º 4, e 8.º, n.º 2, alínea a), da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia);

ii) Indivíduo nascido fora do território do Estado, mas seu nacional, que, findo o prazo de um ano a contar da maioridade, não observe a condição legalmente imposta de residência no território do Estado ou de registo junto de autoridade competente (cf. artigos 7.º, n.º 5, e 8.º, n.º 2, alínea a), da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia);

iii) Indivíduo que «tenha obtido a nacionalidade por meio de falsas declarações ou por qualquer outro meio fraudulento» (cf. artigo 8.º, n.º 2, alínea b), da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia).

Por sua vez, um Estado pode ainda decidir a privação da cidadania de:

i) Indivíduo que, em «violação do seu dever de lealdade para com o Estado Contratante», tenha «prestado ou continue a prestar serviços a um outro Estado ou tenha recebido ou continue a receber emolumentos de um outro Estado, em violação de uma proibição

explícita desse Estado»; ou, ainda, tenha «tido um comportamento que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado» (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea a), da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia);

ii) Indivíduo que «tenha prestado juramento ou feito uma declaração formal de fidelidade a um outro Estado ou tenha de forma inequívoca manifestado a sua determinação em renegar a sua fidelidade» ao Estado em causa (cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea b), da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia).

Agora, note-se, para que assim seja, o Estado tem de ter reservado tal direito no momento da assinatura, ratificação ou adesão à Convenção, especificando que um indivíduo pode ser privado da sua cidadania com base num ou mais dos motivos expostos, devendo os mesmos encontrar-se previstos no seu direito interno em vigor nessa data.

Em qualquer dos casos, deve ser observado o «direito a um processo justo» e tais decisões devem ser passíveis de controlo por um «tribunal ou outro órgão independente», nunca podendo ter na sua base «motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos».

Ora, vale ter em conta que as normas objeto do pedido de fiscalização podem comprometer o cumprimento por parte do Estado português das obrigações assumidas internacionalmente, nomeadamente por dois motivos:

i) Por preverem como causa de privação da cidadania a condenação pela prática de crimes de carácter geral, além daqueles que punam comportamentos que prejudiquem seriamente os interesses vitais do Estado;

ii) Por incluírem a condenação pela prática destes últimos tipos de crimes como causa de privação da cidadania, apesar de o direito interno não prever tal possibilidade no momento da assinatura, ratificação ou adesão à Convenção.

E isto porque, em 2012, a lei portuguesa apenas estabelecia a possibilidade de renúncia voluntária à cidadania portuguesa por parte de indivíduos plurinacionais, sendo também certo que, ao contrário do ocorrido com outros Estados europeus (por exemplo, Bélgica, França, Itália ou Reino Unido), a República Portuguesa não formulou oportunamente (isto é, no «momento da assinatura, da ratificação ou da adesão» à Convenção) qualquer declaração no sentido de se reservar o direito de privar um indivíduo da cidadania portuguesa nos casos previstos naquele artigo 8.º, n.º 3, da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia. No limite, os impactos podem mesmo fazer-se sentir ao nível da confiança que legitimamente os cidadãos têm no cumprimento por parte

do Estado das suas obrigações jurídico-internacionais (recorde-se que é no artigo 8.º, n.º 3, da referida Convenção que surge referência ao «dever de lealdade para com o Estado Contratante» – alínea a) – e à «fidelidade ao Estado Contratante» – alínea b)).

Acresce que, mesmo desconsiderando tal facto [por exemplo, admitindo a possibilidade de denúncia parcial da Convenção em razão de uma «alteração fundamental das circunstâncias», a qual teve como efeito uma «modificação radical da natureza das obrigações assumidas no tratado» pelo Estado português, nos termos do artigo 62.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados – para maiores desenvolvimentos em termos gerais, cf. Malcolm Shaw e Caroline Fournet, "1969 Vienna Convention: Article 62 Fundamental change of circumstances", pp. 1411-1433; "1986 Vienna Convention: Article 62 Fundamental change of circumstances", pp. 1434-1436, ambas as anotações *in* Olivier Corten e Pierre Klein (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 1411-1433], afigura-se que aquele preceito convencional apenas poderá dar cobertura à privação da cidadania baseada em condutas que sejam «sintomáticas de uma quebra da lealdade ou de um repúdio da aliança com o Estado Parte», o que não será certamente o caso quando esteja apenas em causa a prática de crimes de carácter geral [cf. Paul Weis, "The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961", *International and Comparative Law Quarterly* 11 (1962), pp. 1073-1096, p. 1084].

D.2. Privação da cidadania no direito europeu

D.2.1. Conselho da Europa

15.1. No quadro do Conselho da Europa, o principal diploma a ter em conta [apresentado como sendo, «provavelmente, o instrumento jurídico internacional mais relevante na matéria» – cf. Maria Rosaria Mauro e Martina Di Lollo, «Cittadinanza e diritti dei migranti: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale e delle recenti modifiche dell'ordinamento italiano", *in* Hilde Caroli Casavola (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021, pp. 153-176, p. 160] é a Convenção Europeia sobre Nacionalidade (CEN), a qual «estabelece as normas e os princípios em matéria de nacionalidade de pessoas singulares, bem como as normas

que regulamentam as obrigações militares em casos de pluralidade de nacionalidades, pelos quais os Estados Partes se deverão reger» (artigo 1.º). Em particular, releva o disposto no seu artigo 7.º:

> «Artigo 7.º – Perda de nacionalidade ex lege ou por iniciativa de um Estado Parte
> 1 – Um Estado Parte não poderá prever, no seu direito interno, a perda da sua nacionalidade ex lege ou por sua iniciativa, excepto nos seguintes casos:
> a) Aquisição voluntária de outra nacionalidade;
> b) Aquisição da nacionalidade do Estado Parte mediante conduta fraudulenta, informações falsas ou encobrimento de quaisquer factos relevantes atribuíveis ao requerente;
> c) Prestação voluntária de serviço numa força militar estrangeira;
> d) Conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado Parte;
> e) Ausência de um vínculo genuíno entre o Estado Parte e um nacional que resida habitualmente no estrangeiro;
> f) Sempre que, durante a menoridade de um indivíduo, se verificar que as condições prévias previstas pelo direito interno que conduziram a aquisição ex lege da nacionalidade do Estado Parte deixaram de se verificar;
> g) Adopção de um menor, se esse menor adquirir ou possuir a nacionalidade estrangeira de um ou de ambos os adoptantes.
> 2 – Um Estado Parte poderá prever a perda da sua nacionalidade por menores cujos pais percam tal nacionalidade, salvo nos casos previstos pelas alíneas c) e d) do n.º 1. Contudo, os menores não perderão tal nacionalidade se um dos seus pais a retiver.
> 3 – O direito interno de um Estado Parte não deverá prever a perda da sua nacionalidade nos termos dos n.ºs 1 e 2 do presente artigo se o indivíduo em causa se tornar, consequentemente, um apátrida, com excepção dos casos previstos no n.º 1, alínea b), do presente artigo.»

O rol de fundamentos para a privação da cidadania constante do referido preceito da CEN é entendido como uma lista máxima, nada impedindo que os Estados Partes, como fez Portugal no quadro da LdN vigente (cf. artigo 8.º), optem por um uso minimalista. Importa ter presente que convergem no preceito situações distintas: enquanto exercício de um direito ancorado em termos jus-internacionais e jusfundamentais de mudar de nacionalidade e também como sanção (cf. José María Espinar Vicente e Montserrat Guzmán Peces, *La nacionalidade y la extranjería en el sistema jurídico español*, Madrid, Dykinson, 2017, pp. 102-109). Deste elenco, o artigo 7.º, alínea d) – «Conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado Parte» – é o que se afigura mais relevante no contexto do caso *sub judice*, exigindo trabalho de concretização. Tradicionalmente, caem aqui situações como combater ao lado do inimigo contra o próprio Estado nacional, por exemplo. A formulação foi, aliás, acolhida no direito da nacionalidade do Reino Unido («*seriously prejudicial to the vital interest*» – cf. *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*). Assinale-se que é precisamente por via desta formulação que se tem tentado alargar, como se densificará, o elenco de crimes mobilizados para a privação da cidadania (*v.g.*, alterações ao quadro normativo dinamarquês: cf.,

para uma síntese, Christian Prener, *Denationalisation and its discontents – citizenship revocation in the 21st century: legal, political and moral implications*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023, esp. pp. 224-227).

De todo o modo, retenha-se que, como menciona o Relatório Explicativo da CEN (cf. Council of Europe, *Explanatory report to the European Convention on Nationality*, Strasbourg, Council of Europe, 1997, disponível em https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ccde7), este artigo 7.º consagra uma lista exaustiva de casos em que a privação da cidadania pode ser determinada automaticamente por força da lei (*ex lege*) ou por iniciativa de um Estado Parte (§58). Para lá disso, o Relatório aclara que a formulação constante da alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º foi retirada da já referida Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, aí estando incluídas, nomeadamente, a «traição e outras atividades dirigidas contra os interesses vitais do Estado em causa (por exemplo, trabalhar para um serviço secreto estrangeiro), mas sem incluir crimes de natureza geral, por mais graves que sejam» (§67). Da mesma forma, relembra que «a Convenção de 1961 estipula que uma conduta gravemente prejudicial aos interesses vitais do Estado só pode constituir motivo para a privação da nacionalidade se for um motivo de privação previsto na legislação interna do Estado em causa, que, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, o Estado especifique que irá manter» (§68).

Para além de tudo isto, a CEN impõe aos Estados a observância dos *princípios da nacionalidade efetiva* (*v.g.*, cf. artigo 7.º, n.º 1, alínea e)), *da proibição da discriminação* (cf. artigo 5.º) e *da prevenção ou redução da apatridia* (cf. artigo 4.º, alínea b), apesar do disposto no n.º 3 do artigo 7.º). Especificamente no que respeita àquele segundo princípio, vale ressaltar que estabelece, no seu artigo 5.º, n.º 2, que «[c]ada Estado Parte regular-se-á pelo princípio da não discriminação entre os seus nacionais, independentemente de a nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente», embora logo se esclareça não estar em causa uma «regra imperativa», mas antes uma «declaração de intenção» (cf. §45 do Relatório Explicativo da CEN, citado *supra*).

15.2. Ainda neste contexto, importa recordar que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (rebatizado «dos Direitos Humanos» – TEDH) já se pronunciou quanto à conformidade de algumas decisões de privação da cidadania com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (rebatizada «dos Direitos Humanos» – CEDH).

De facto, não existindo na CEDH ou em qualquer dos seus protocolos adicionais um preceito semelhante ao artigo 15.º da DUDH, numa primeira fase, o TEDH considerava as queixas apresentadas em casos relativos à privação da cidadania como inadmissíveis em razão da matéria (*ratione materiae*) – por exemplo, veja-se a decisão da entretanto extinta Comissão Europeia de Direitos Humanos no caso *X c. Áustria*, n.º 5212/71, datada de 5 de outubro de 1972.

Porém, nas últimas décadas, o Tribunal de Estrasburgo tem modificado o seu entendimento, desde logo ao considerar que:

i) A cidadania consubstancia um elemento essencial da identidade pessoal de cada indivíduo;

ii) A intervenção dos Estados Partes em matéria de cidadania não se pode revelar discriminatória ao abrigo do disposto no artigo 14.º da CEDH (nestes dois âmbitos, paradigmaticamente, cf. o Acórdão *Karassev c. Finlândia*, queixa n.º 31414/96, de 12 de janeiro de 1999);

iii) Uma privação da cidadania pode, em certas circunstâncias, conduzir à violação do direito ao respeito pela vida privada e familiar, consagrado no artigo 8.º da CEDH.

Neste sentido apontou, de forma inovadora, o Acórdão *Ramadan c. Malta*, queixa n.º 76136/12, de 17 de outubro de 2016, relativo a um caso de privação da cidadania maltesa em razão de anulação judicial de matrimónio contraído pelo queixoso de forma fraudulenta, já após este ter renunciado à cidadania egípcia como condição para a aquisição daquela primeira, o que o deixou em situação de apatridia. O Tribunal de Estrasburgo concluiu, por maioria, não ter havido lugar à violação pelo Estado maltês das obrigações resultantes do artigo 8.º da CEDH, considerando que a privação da cidadania foi determinada nos termos da lei, em observância do *due process* e com garantias de defesa adequadas, realçando ainda que a situação precária de apatridia do queixoso foi consequência do seu comportamento e de escolhas de índole fraudulenta.

Relevantes são, do mesmo modo, o Acórdão *K2 c. Reino Unido*, queixa n.º 42387/13, de 7 de fevereiro de 2017 (privação da cidadania britânica por parte de indivíduo com dupla cidadania – sudanesa e britânica –, em razão de alegado envolvimento em atividades terroristas), o Acórdão *Ghoumid e Outros c. França*, queixas n.ºs 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16 e 52302/16, de 25 de setembro de 2020 (privação da cidadania francesa por parte de cinco indivíduos com dupla cidadania – marroquina e francesa –, em razão de condenação por participação em associação com fins terroristas), o Acórdão *Adam Johansen c. Dinamarca*, queixa n.º 27801/19, de 1 de fevereiro de

2022 (privação da cidadania dinamarquesa por parte de indivíduo com dupla cidadania – dinamarquesa e tunisina –, em razão de condenação por atividades terroristas ligadas ao denominado Estado Islâmico), o Acórdão *Laraba c. Dinamarca*, queixa n.º 26781/19, de 22 de março de 2022 (privação da cidadania dinamarquesa por parte de indivíduo com dupla cidadania – dinamarquesa e argelina –, em razão de condenação por atividades terroristas ligadas ao designado Estado Islâmico) e o Acórdão *El Aroud e B.S. c. Bélgica*, queixas n.os 25491/18 e 27629/18, de 28 de abril de 2025 (privação da cidadania belga de dois indivíduos com dupla cidadania – belga e marroquina e belga e tunisina, respetivamente –, em razão de condenação por atividades terroristas). Em todos estes casos, o TEDH ou considerou as queixas inadmissíveis por serem «manifestamente mal fundadas» (cf. os referidos Acórdão *K2 c. Reino Unido*, Acórdão *Adam Johansen c. Dinamarca* e Acórdão *Laraba c. Dinamarca*) ou concluiu não ter havido lugar à violação por parte dos respetivos Estados das obrigações resultantes do artigo 8.º da CEDH (cf. os referidos Acórdão *Ghoumid e Outros c. França* e Acórdão *El Aroud e B.S. c. Bélgica*), porquanto as autoridades nacionais haviam atuado ao abrigo e em conformidade com a lei, de forma diligente e célere, e respeitando todas as garantias processuais relevantes. Em particular, destacou também que a existência de suspeitas fundadas ou decisões condenatórias face aos indivíduos em causa por atividades terroristas ou participação em associações dessa natureza autoriza os Estados a reavaliar, com maior rigor, se aqueles mantêm um laço de lealdade com o mesmo, alargando de forma relevante a sua margem de apreciação nesta matéria.

Posição distinta foi a adotada pelo Tribunal de Estrasburgo no Acórdão *Usmanov c. Rússia*, queixa n.º 43936/18, de 22 de março de 2021, onde aquele aproveitou para esclarecer qual a sua posição em relação à privação da cidadania. Neste sentido, referiu que:

i) Em primeiro lugar, é necessário apurar e avaliar as consequências concretas acarretadas pela medida de privação da cidadania para o queixoso (*consequence-based approach*), bem como se estas consubstanciam uma interferência na sua vida privada e familiar (§53);

ii) Em segundo lugar, é preciso apreciar se tal interferência se apresenta ou não arbitrária e/ou excessiva (§54), isto é:

   a. Se ocorreu ou não ao abrigo e em conformidade com a lei, ou seja, se tem base jurídica no direito interno e se o regime em causa é acessível aos destinatários e previsível quanto aos seus efeitos; por exemplo, «a lei deve indicar o âmbito do poder discricionário conferido às autoridades competentes e a forma do seu exercício, com

proteção suficiente contra interferências arbitrárias» (§64);

b. Se foi ou não acompanhada das necessárias garantias processuais, nomeadamente se a decisão em causa era impugnável judicialmente e em termos que assegurassem um processo justo e equitativo;

c. Se as autoridades nacionais atuaram ou não de maneira diligente e célere.

No caso concreto, seguindo esta metodologia, o Tribunal de Estrasburgo concluiu pela violação das obrigações assumidas pelo Estado russo à luz do artigo 8.º da CEDH.

Esta mesma metodologia tem vindo a ser mobilizada pelo TEDH em casos análogos, como mostra, por exemplo, o Acórdão *Emin Huseynov c. Azerbaijão (n.º 2)*, queixa n.º 1/16, de 13 de outubro de 2023 (privação da cidadania azerbaijana de um indivíduo, jornalista independente e presidente de uma organização não-governamental de proteção de jornalistas, deixando-o em situação de apatridia); e, ainda, em casos de recusa de emissão de documento de identidade (Acórdão *Ahmadov c. Azerbaijão*, queixa n.º 32538/10, de 30 de maio de 2020 e Acórdão *Hashemi e Outros c. Azerbaijão*, queixas n.ºs 1480/16, 3936/16, 15835/16, 28034/16, 34491/16, 51348/16 e 15904/17, de 13 de abril de 2022).

Por fim, é também imprescindível mencionar que o TEDH não considerou a apatridia na sequência da privação da cidadania como suscetível de configurar «tortura» ou uma «pena ou tratamento desumano ou degradante» para os efeitos do disposto no artigo 3.º da CEDH – neste sentido, *vd.* o Acórdão *Maknc e Outros c. Eslovénia*, queixa n.º 26828/06, de 31 de maio de 2007, §§198-201.

D.2.2. União Europeia

16. No quadro da União Europeia, assumem relevância as normas relativas à *cidadania europeia*, a qual é reconhecida a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. Recorde-se que a cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui. Em termos práticos, a mesma traduz-se no reconhecimento de um conjunto específico de direitos e deveres: liberdade de circulação e de permanência no território dos Estados-Membros, direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu, direito de eleger e de ser eleito nas eleições

municipais no Estado-Membro de residência e direito de proteção diplomática e consular (cf. artigos 20.º e ss. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; e, ainda, artigos 39.º a 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia). Recorde-se, do mesmo modo, que a proibição da discriminação em razão da nacionalidade configura um princípio básico de Direito da União Europeia (cf. artigo 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).

Ora, embora o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) reconheça que cada Estado-Membro tem competência para definir as condições de aquisição ou privação da sua nacionalidade, a verdade é que, resultando daí também a aquisição ou privação da cidadania europeia, os Estados-Membros não podem deixar de respeitar algumas exigências colocadas pelo Direito da União Europeia, desde logo por força do princípio da cooperação leal (cf. artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia).

Foi justamente isso que o Tribunal do Luxemburgo veio sublinhar no Acórdão *Rottman*, processo C-135/08, de 2 de março de 2010, no contexto de um caso de privação da cidadania alemã, adquirida por via de naturalização, a um cidadão da União, pelo facto de a mesma ter sido obtida de modo fraudulento. Segundo o TJUE, tal medida só é conforme ao Direito da União Europeia se respeitar o princípio da proporcionalidade, nomeadamente no que toca à gravidade da infração cometida pelo indivíduo em causa, ao período decorrido entre a aquisição e a privação da cidadania, bem como à possibilidade de reaquisição da cidadania do Estado de origem (recorde-se que o indivíduo em causa, após se ter naturalizado alemão, teve de renunciar à sua cidadania de origem – a austríaca). Mais acrescentou que, nos casos em que a cidadania tenha sido adquirida de modo fraudulento, o Direito da União Europeia não impõe ao Estado-Membro em causa que se abstenha de privar uma pessoa da sua cidadania pelo simples facto de a mesma não ter recuperado a cidadania do Estado de origem. No entanto, deve-se garantir que, antes dessa decisão de privação da cidadania produzir efeitos, foi concedido à pessoa em causa um prazo razoável para tentar recuperá-la.

Esta orientação jurisprudencial tem sido seguida em casos subsequentes, vedando privações arbitrárias da cidadania por parte de um Estado-Membro que resultem igualmente em privações arbitrárias da cidadania europeia. Neste sentido, *vd.* o Acórdão *Tjebbes e o.*, processo C-221/17, de 12 de março de 2019 (privação da cidadania de um Estado-Membro e, consequentemente, da

cidadania da União, em caso de interrupção prolongada do vínculo genuíno entre a pessoa em causa e esse Estado), o Acórdão *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, processo C-689/21, de 5 de setembro de 2023 (privação da cidadania de um Estado-Membro e, consequentemente, da cidadania da União, em caso de inexistência de vínculo genuíno entre a pessoa em causa e esse Estado), e o Acórdão *Stadt Duisburg*, processos apensos C-684/22 e C-686/22, de 25 de abril de 2024 (privação automática da cidadania alemã e, consequentemente, da cidadania da União, em caso de recuperação da nacionalidade turca). Particularmente importantes foram também as considerações tecidas no Acórdão *Wiener Landesregierung*, proc. C-118/20, de 18 de fevereiro de 2022, embora aí estivesse em causa uma situação de renúncia à cidadania de um Estado-Membro para obter a cidadania de outro Estado-Membro, em conformidade com a garantia dada por este último de naturalizar o interessado, tendo depois havido lugar à revogação de tal garantia por motivos de ordem e segurança públicas.

Em suma, a jurisprudência do TJUE vem considerando legítimo que um Estado-Membro queira proteger a relação especial de lealdade com os seus cidadãos, bem como a reciprocidade de direitos e deveres, que são fundamento do próprio vínculo jurídico da nacionalidade. Assim, nada impede que os Estados-Membros consagrem modalidades de privação da cidadania na sua legislação nacional. Contudo, cabe às autoridades nacionais competentes e aos órgãos jurisdicionais verificar se a privação da cidadania, quando implica a privação do estatuto de cidadão europeu, respeita o princípio da proporcionalidade, no que se refere às suas consequências sobre a situação do interessado e, eventualmente, sobre a dos membros da sua família.

D.3. Privação da cidadania na Constituição

17. A Constituição não define diretamente quem é cidadão português, apresentando, no seu artigo 4.º, uma norma remissiva, nos seguintes termos: «são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados por lei ou por convenção internacional». A doutrina esclarece que «a CRP se limitou a seguir na esteira das constituições de 1911 e 1933, que também se abstinham de qualquer definição material», ao contrário do que ocorreu com os nossos textos constitucionais de cariz monárquico (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República*

Portuguesa anotada, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 222; e, ainda, Jorge Miranda, "Artigo 4.º", *in* Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 92-96, p. 94).

Note-se, porém, que «o artigo 4.º está longe de constituir uma simples remissão em branco» (assim se pronuncia 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, ACIME, 2004, p. 79). Afinal de contas, releva que:

i) Vigora nesta matéria quer uma «reserva de lei da Assembleia» (artigo 164.º, alínea f), da Constituição) quer uma «reserva de tratado ou acordo da Assembleia» (artigo 161.º, alínea i), da Constituição);

ii) Desde a revisão constitucional de 1982 (cf. Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro), o artigo 26.º passou também a consagrar expressamente um direito à cidadania (n.º 1), bem como menção ao facto de que «[a] privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos» (n.º 3; hoje, n.º 4). E, note-se, está em causa um «direito, liberdade e garantia», o que, como sintetizou este Tribunal, nomeadamente nos seus Acórdãos n.ºs 599/2005 e 497/2019, «postula a sua subordinação a alguns corolários garantísticos que constitucionalmente enformam os direitos fundamentais, nomeadamente, aos princípios da sua universalidade e da igualdade, a vocação para a sua aplicabilidade direta, a vinculação de todas as autoridades públicas e privadas e a sujeição das restrições legais ao regime exigente constante dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP»;

iii) O direito à cidadania encontra-se abrangido pela «cláusula de intangibilidade» consagrada no artigo 19.º, n.º 6, da Constituição, não podendo ser afetado em caso de «declaração do estado de sítio ou do estado de emergência»;

iv) O direito à cidadania é limite material do exercício do poder de revisão, nos termos do disposto no artigo 288.º, alínea d), da Constituição.

Sobre o referido direito à cidadania, cabe ainda esclarecer estar em causa um «direito à Pátria», isto é, um «direito de adquirir (ou de readquirir) a qualidade de cidadão português, se preenchidos os respectivos requisitos e, bem assim, [um] direito de não ser privado dela por acto dos poderes públicos, a não ser nos casos e nos termos previstos na lei (e verificados os demais requisitos do art. 18.º- 2 e 3)», acrescentando-se, relativamente à privação da cidadania, que os

motivos que lhe subjazem devem ser «pertinentes e relevantes sob o ponto de vista da relação do cidadão com a colectividade» e que a mesma «não pode ser o resultado de uma pena ou de um efeito de pena» (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 466). Tais exigências parecem «[decorrer], em linha reta, dos princípios do Estado de Direito democrático» (cf. Jorge Miranda, "Artigo 4.º", *in* Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 92-96, p. 95) e da «fortíssima proximidade» deste direito fundamental com a dignidade da pessoa humana e com a sua salvaguarda (cf. 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, ACIME, 2004, p. 93). Portanto, se é certo que a nossa Constituição, ao contrário de outras, não identifica as causas que conduzem ou podem conduzir à privação da cidadania e os termos concretos em que tal se processará, remetendo para o legislador tal tarefa (artigo 164.º, alínea f)), nem por isso deixa de estabelecer vinculações constitucionais que necessariamente condicionam a atividade legislativa neste contexto.

Ora, a concretização dos preceitos constitucionais em matéria de cidadania foi levada a cabo por via da aprovação da LdN, pondo fim à vigência da Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959, desde logo em razão da incompatibilidade de várias das suas soluções com as regras e os princípios consagrados na Constituição (para maiores desenvolvimentos, cf. Rui Manuel Moura Ramos, "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269). Note-se que este diploma se reveste da forma de lei orgânica (cf. artigos 166.º, n.º 2, e 164.º, alínea f), da Constituição), possuindo, nessa medida, valor reforçado (cf. artigo 112.º, n.º 3, da Constituição) por força dos critérios da forma e procedimento específicos. No essencial, cabe-lhe a definição das regras e princípios relativos à aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade. Até ao momento, o mesmo já conheceu sucessivas alterações, a última das quais foi operada pela Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março – sendo de destacar também, pelo seu impacto, aquela operada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril [para maiores desenvolvimentos, *vd.* Rui Manuel Moura Ramos, "A renovação do direito português da nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 525-592; e, ainda, Vitalino Canas,

"Nacionalidade portuguesa depois de 2006", *in* Jorge Miranda (coord.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento*, Vol. II, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, pp. 851-888].

Por sua vez, a LdN já foi regulamentada por sucessivos diplomas (o designado «Regulamento da Nacionalidade Portuguesa»): originariamente, pelo Decreto n.º 43090, de 27 de julho de 1960 (apenas até à regulamentação da LdN por diploma conforme aos seus princípios informadores); posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de agosto; e, finalmente, pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro (em vigor, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho).

De facto, excluído o espaço das vinculações constitucionais traçadas, o legislador democrático goza de uma margem de liberdade conformadora deste regime, nomeadamente no que respeita à definição dos termos em que operam as referidas aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa. De todo o modo, recorde-se que uma das dimensões do direito à cidadania que decorrem do texto constitucional e que têm de ser salvaguardadas passa por não se ser privado arbitrariamente dela. Assim, sendo a cidadania um elemento fundamental que está constitucionalmente protegido, ainda que a montante – antes da aquisição da cidadania – os Estados possam ser mais ou menos exigentes em termos de requisitos, não restam dúvidas de que a sua privação, pela respetiva relevância, deve ser excecional, sujeitando-se a uma série de limites e à observância de garantias essenciais. Relevância que, entre nós e como se viu, se testemunha na necessidade de lei reforçada, com procedimento e forma específicos. Deste modo, exige-se um particular cuidado, sem prejuízo de variações em termos de textos constitucionais.

A excecionalidade da perda (*lato sensu*) da nacionalidade é afirmada, desde logo, na dogmática alemã, tendo presente o artigo 16.º da *Grundgesetz* (GG): cf. Maria Gerdes, "§ 4 Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit", *in* Bertold Huber, Maria Gerdes e Tarik Tabbara, *Staatsangehörigkeitsrecht*, München, C.H. Beck, 2025, pp. 133-157, a propósito da «perda permitida». Ainda no diálogo com outros textos constitucionais e considerando uma dogmática marcada pela abertura, refira-se que, por exemplo, na Constituição suíça, para além do artigo 37, mais geral, relativo aos direitos de cidadania, o artigo 38 é dedicado à aquisição e perda de cidadania (na versão francesa, fala-se de «*Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité*»; no alemão, «*Erwerb und Verlust der Bürgerrechte*»; em italiano, «*Acquisizione e perdita della cittadinanza*»). No que agora nos

importa, remete-se para o legislador federal a disciplina da perda de cidadania por filiação, casamento e adoção, mas também a perda e a reaquisição «por outros motivos» [cf. Felix Hafner e Denise Buser, "Art. 38", *in* Bernhard Ehrenzeller *et al.* (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Vol. I, 4.ª edição, Zürich, Schulthess, 2023, pp. 1474-1486, p. 1480]. Já na Itália, a Constituição prevê, no artigo 22, que «[n]inguém pode ser privado, por motivos políticos [...] da cidadania», solução que inspira o n.º 4 do artigo 26.º da nossa Constituição (tal como na italiana, há uma referência também à capacidade civil), mas não consagra uma disciplina da perda da cidadania [*vd.*, em síntese, Maria Rosaria Mauro e Martina Di Lollo, «Cittadinanza e diritti dei migranti: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale e delle recenti modifiche dell'ordinamento italiano", *in* Hilde Caroli Casavola (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2021, pp. 153-176, p. 165]. Em Espanha, o artigo 11 do texto constitucional, depois de remeter para a lei a disciplina desta matéria («A nacionalidade espanhola adquire-se, conserva-se e perde-se de acordo com o estabelecido por lei»), dispõe, no n.º 2, que «[n]enhum espanhol de origem pode ser privado da sua nacionalidade» (o n.º 3 refere-se a tratados de dupla nacionalidade). Assim, a Constituição espanhola assume que os cidadãos espanhóis de origem só podem perder a nacionalidade se assim o quiserem. Não se lhes aplica a perda da nacionalidade no sentido de privação quer se trate de sanção administrativa ou judicial [Javier Carrascosa González, "Pérdida de la nacionalidad española", *in* Alfonso Ortega Giménez (dir.), *Cuestiones prácticas actuales de derecho de la nacionalidad y extranjería*, Cizur Menor – Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 17-34, p. 19].

Considere-se ainda que a privação da cidadania também afeta, de modo especial, o princípio democrático, que pressupõe a igualdade dos cidadãos (cf. Matthias Friehe, "§ 105 Schutz der Staatsangehörigkeit", *in* Klaus Stern, Helge Sodan e Markus Möstl, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Bd. IV – *Die einzelnen Grundrechte*, 2.ª edição, München, C.H. Beck, 2022, pp. 209-224, p. 214). Não se trata de negar que há uma margem de decisão político-legislativa que cabe a cada comunidade e que permite que certas condutas alicercem a privação da cidadania, mas de dizer que, encerrando o vínculo de pertença a uma comunidade e tocando nomeadamente em direitos políticos, tal tem particular relevância num Estado de Direito Democrático (cf. artigo 2.º da Constituição).

Pode, portanto, concluir-se que a privação da cidadania é possível, mas não de modo arbitrário, o que impõe uma avaliação constitucional (em registo aberto ao direito internacional e supranacional), dirigida, desde logo, a identificar quais os bens e interesses que podem ser mobilizados para aferir das possibilidades de o legislador estabelecer hipóteses de privação da cidadania em conformidade com o parâmetro constitucional, ou seja, recortar fundamentos. Esta avaliação da constitucionalidade dos fundamentos legítimos de restrição releva do ponto de vista do princípio da proporcionalidade (cf. **E.1.2.**) e, mais especificamente, da necessidade penal (cf. **E.2.1.**). Voltaremos a estes aspetos.

E. Princípios constitucionais e privação da cidadania

E.1. Princípios constitucionais gerais

E.1.1. Princípios da universalidade e da igualdade

18.1 No caso *sub judice*, os requerentes suscitaram a potencial violação do princípio da universalidade (artigo 12.º) e da igualdade (artigo 13.º) patente no requisito da alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º-D, que não aplica a pena acessória de perda da nacionalidade aos «*titulares de nacionalidade originária*» e circunscreve a sua aplicação «*a quem tenha praticado o ilícito penal nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa*». De facto, para avaliar a (in)constitucionalidade do âmbito subjetivo das normas constantes do artigo 69.º-D do Código Penal, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, importa mobilizar princípios constitucionais gerais, desde logo, os da universalidade e da igualdade.

18.2. O primeiro a ser aqui considerado é o *princípio da universalidade* na sua aceção mais estrita. Ou seja, não se cura agora do princípio da equivalência, em sede de titularidade de direitos, entre nacionais de um lado e estrangeiros e apátridas de outro (universalidade em sentido amplo, isto é, os direitos fundamentais são direitos de todos), mas do princípio da universalidade como está consagrado no artigo 12.º, n.º 1, da Constituição: «[t]odos os cidadãos gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição». À sua luz, tem a doutrina sustentado que

não pode haver cidadãos de "primeira" e cidadãos de "segunda"; no que ora nos importa, não será legítima uma distinção entre "velhos" e "novos" cidadãos. Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira, tendo presente a memória constitucional portuguesa, escrevem: «A CRP, ao contrário das constituições portuguesas anteriores (excepto a de 1911), não faz distinção entre *cidadãos originários* e *cidadãos naturalizados*, sendo, por isso, inconstitucional qualquer restrição de direitos fundamentais dos **cidadãos portugueses não originários**, a não ser que a Constituição expressamente a admita ou determine (cfr., por ex., art. 122.º que reconhece capacidade eleitoral passiva para Presidente da República apenas aos portugueses de origem). A mesma doutrina é válida quanto aos cidadãos que tenham perdido e readquirido a cidadania portuguesa» (cf. *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 328-329, itálicos e negrito no original; e ainda, no mesmo sentido, Jorge Miranda, "Artigo 4.º", pp. 92-96, p. 96; "Artigo 12.º", pp. 155-158, p. 156, ambas as anotações integrando a *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017).

Dado que a afirmação é feita por contraste com soluções constitucionais portuguesas anteriores, importa ver em que termos operava a distinção repudiada, tendo presente que a defesa de outras vias neste campo é feita a partir de novos desafios resultantes, nomeadamente, da globalização, como, por exemplo, ameaças terroristas que revestem contornos distintos.

Na Constituição portuguesa de 1822, a distinção verificava-se ao nível da titularidade de direitos no que toca à capacidade eleitoral passiva. Assim, o artigo 34.º considerava como «absolutamente inelegíveis»: «[...] VI – Os estrangeiros, posto que tenham carta de naturalização». Na Carta Constitucional de 1826, se os «Estrangeiros naturalizados» tinham direito de voto nos termos do artigo 64.º, §2.º, não podiam, contudo, ser nomeados deputados (artigo 68.º, §2.º). Como explicitava Marnoco e Sousa (*Direito politico*, Coimbra, França Amado Editor, 1910, p. 498), a solução alicerçava-se no «receio de que o estrangeiro, mesmo naturalizado, exercesse no parlamento uma influencia nefasta para o país». Repare-se que, citando paralelos de outras ordens jurídicas (Genebra e Inglaterra), João de Sande Magalhães Mexia Salema (*Principios de direito politico applicados à Constituição Politica da Monarchia Portugueza de 1838: ou a theoria moderada dos governos monarchicos constitucionaes representativos*, Tomo I, Coimbra, 1841, p. 455) fala de uma «naturalisação incompleta». Na Constituição setembrista, no artigo 74.º, estabelecia-se:

«São habeis para ser eleitos Deputados todos os que podem votar, e que tiverem de renda anual quatrocentos mil réis, provenientes das mesmas fontes declaradas no Artigo 72.°. § único — Exceptuam-se os Estrangeiros naturalizados».

Já o artigo 118.° proibia que estrangeiros naturalizados pudessem ser Ministros.

A Constituição de 1911 vedava o acesso ao cargo de Presidente da República a quem não fosse português de origem (artigo 39.°, onde pode ler-se: «Só pode ser eleito Presidente da República o cidadão português, maior de 35 anos, no pleno gozo dos direitos civis e políticos, e que não tenha tido outra nacionalidade»). Por sua vez, na Constituição de 1933, no artigo 7.°, dispunha-se, em matéria de titularidade de direitos, a possibilidade de restrições estabelecidas por lei quanto aos cidadãos naturalizados. Legislador para quem o texto também remetia para que determinasse «como se adquire e como se perde a qualidade de cidadão português».

No caso *sub judice*, o legislador não pôs em causa que todos os cidadãos, independentemente do modo de obtenção da nacionalidade portuguesa, gozam dos mesmos direitos (sem prejuízo da mencionada ressalva constitucional do artigo 122.° da Constituição). Assim, conclui-se pela não violação do princípio da universalidade, consagrado no artigo 12.° da Constituição.

18.3. No entanto, está em causa uma diferenciação de tratamento, a avaliar em sede de princípio da igualdade (cf. artigo 13.° da Constituição), que, a haver lugar à privação da cidadania, se traduzirá numa perda de direitos. A questão concreta a analisar, por referência ao disposto na alínea a) do n.° 1 do artigo 69.°-D, é a de saber se há fundamento material bastante que justifique a diferenciação de tratamento operada em função do modo de obtenção da cidadania, bem como do (maior ou menor) período transcorrido desde o momento em que tal se concretizou. Por outras palavras, pretende saber-se se tal diferenciação prossegue um fim e sentido legítimos à luz da Constituição, alicerçando-se em argumentos que possam ser considerados sérios e razoáveis. De facto, como notam Gomes Canotilho e Vital Moreira, «quer o *fim*, quer os *critérios* do tratamento desigual têm de estar em conformidade com a Constituição. Mas, para além disso, o tratamento desigual deve pautar-se por critérios de justiça, exigindo-se, desta forma, uma correspondência entre a solução desigualitária e o parâmetro de justiça que lhe empresta fundamento material» (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 340-341; e ainda, essencialmente no mesmo sentido, Jorge Miranda e Rui Medeiros, "Artigo 13.°", *in* Idem, *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora,

2017, pp. 167-179). No mesmo sentido também tem vindo este Tribunal a pronunciar-se de forma reiterada, por exemplo, nos Acórdãos n.os 191/88, 231/94, 609/94, 563/96 e 69/2008 (apenas para mencionar aqueles onde as ideias precedentes estão vincadas de forma mais clara, ainda que no quadro de casos distintos deste).

Note-se que, na tradição constitucional portuguesa e não só, as previsões de privação de cidadania não discriminavam quanto à forma de obtenção da cidadania. Assim, logo na Constituição de 1822, o artigo 23.º estabelecia como causa de «[perda da] qualidade de cidadão Português»:

> «I – O que se naturalizar em país estrangeiro;
> II – O que sem licença do Governo aceitar emprego, pensão, ou condecoração de qualquer Governo estrangeiro».

Na mesma linha, a Carta Constitucional de 1826 dispunha, no artigo 8.º, que:

> «Perde os Direitos do Cidadão Português:
> § 1.º – O que se naturalizar em País estrangeiro.
> § 2.º – O que sem licença do Rei aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro».
> § 3.º – O que for banido por Sentença».

Acrescentada a hipótese de banimento, nem por isso se estabelece qualquer regime em termos de perda de nacionalidade para as pessoas que obtiveram a cidadania de forma derivada.

Na Constituição de 1838, o artigo 7.º previa o seguinte:

> «Perde os direitos de Cidadão português:
> I – O que for condenado no perdimento deles por sentença;
> II – O que se naturalizar em País Estrangeiro;
> III – O que sem licença do Governo aceitar mercê lucrativa ou honorífica de qualquer Governo Estrangeiro».

Na segunda metade do século XIX, em sede de Código Civil (Código de Seabra, 1867), disciplinou-se a questão no artigo 22.º [quanto à reaquisição da nacionalidade, *vd.* o artigo 23.º; para uma síntese do regime, *vd.* Rui Manuel Moura Ramos, "A evolução do direito da nacionalidade em Portugal (das Ordenações Filipinas à Lei n.º 2098)", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 11-63, pp. 36-38].

Com a implantação da República, a Constituição de 1911, no artigo 74.º, depois de dizer que «[s]ão cidadãos portugueses, para o efeito do exercício dos direitos políticos, todos aqueles que

a lei civil considere como tais», acrescentava, no § único, que «[a] perda e a recuperação da qualidade de cidadão português são também reguladas pela lei civil».

No Estado Novo, a Constituição de 1933 também deixava ao legislador, como se referiu, o encargo de disciplinar «como se perd[ia] a qualidade de cidadão português» (artigo 7.º).

Como se viu (**D.3.**), a Constituição segue fundamentalmente esta mesma linha, remetendo para lei da Assembleia da República a identificação dos casos e termos em que opera a perda (incluindo a privação) da cidadania (cf., desde logo, os artigos 26.º, n.º 4, e 164.º, alínea f), ambos da Constituição).

Na alteração legislativa agora aprovada, importa começar por delimitar o âmbito subjetivo da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa.

Com a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, apresentada pelo Governo à Assembleia da República, propôs-se a possibilidade de aplicação de «pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa aos *cidadãos naturalizados* que, tendo outra nacionalidade, sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, *por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa* [...]» (cf. artigo 8.º, n.º 2, da Proposta de Lei, itálicos nossos). Posteriormente, a redação foi substituída por proposta dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, de modo a «abranger todos os cidadãos portugueses que tenham adquirido a nacionalidade há menos de 10 anos, independentemente da via específica de acesso» (cf. Exposição de Motivos da Proposta de Texto de Substituição n.º 2 dos referidos Grupos Parlamentares, disponível em https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315160). Assim, o âmbito subjetivo da medida foi alargado, passando a referir-se que «pode ser aplicada a pena de perda da nacionalidade portuguesa ao agente que tenha sido condenado em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a 4 anos, pela prática de um dos crimes previstos no n.º 4, desde que estejam reunidas, cumulativamente, as seguintes condições: a) [o]s factos tenham sido praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade; b) [o] agente seja nacional de outro Estado». Note-se também que a expressão «ao agente» foi, entretanto, substituída por «a quem», sendo esta a que consta da versão final do diploma, agora sob apreciação.

Embora na doutrina se distinga entre aquisição originária e aquisição derivada da nacionalidade, na LdN a expressão «aquisição da nacionalidade» compreende apenas a segunda

(isto é, aquisição derivada; cf. Título I, Capítulo II, da LdN), reservando para a primeira a designação de «atribuição da nacionalidade» (cf. Título I, Capítulo I, da LdN). Assim, quando a alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º-D faz referência à «aquisição da nacionalidade», está a mobilizar o termo na específica aceção constante da LdN, abrangendo as situações de aquisição (*stricto sensu*) da nacionalidade, «independentemente da via específica de acesso», ou seja, aquisição «por efeito da vontade» (Secção I), «pela adoção» (Secção II) e «por naturalização» (Secção III). É este, portanto, o universo de destinatários a considerar.

Assim, a alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º-D estabelece uma diferenciação de tratamento operada em função do modo de obtenção da cidadania (*aquisição da nacionalidade* em confronto com *atribuição da nacionalidade*), bem como do período transcorrido desde o momento em que tal se concretizou (*aquisição há menos de 10 anos* em confronto com *aquisição há mais de 10 anos*).

Adianta-se, desde já, que não se vê fundamento material bastante para esta diferenciação de tratamento. Com efeito, na esteira da linha tradicional no direito português, as hipóteses de privação da cidadania devem decorrer de um fundamento objetivo, com gravidade e excecionalidade. Embora se possa dizer que há meios de sanção alternativos de reação a determinados atos, não é constitucionalmente ilegítimo que o legislador preveja a referida privação da cidadania. Mas já se tem dificuldade em descortinar que, por exemplo, se possa tratar diferentemente um português que obteve a cidadania por atribuição (e com dupla nacionalidade) que praticou crimes enquadráveis como terrorismo e um outro que, tendo obtido aquela por aquisição (e também com dupla nacionalidade), o tenha feito de uma forma menos grave e se sujeite a esta sanção. Nem o fim nem os critérios associados a tal tratamento diferenciado estão em conformidade com a Constituição. Para tal conclusão concorre o facto de, como se referiu *supra*, o texto constitucional português não viabilizar distinções deste tipo, além daquelas que ela própria determina expressamente (cf., novamente, o artigo 122.º da Constituição). Aliás, abstraindo da competência (Conselho de Ministros) e das críticas [cf. Rui Manuel Moura Ramos, "A evolução do direito da nacionalidade em Portugal (das Ordenações Filipinas à Lei n.º 2098)", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 11-63, pp. 54-55], recorda-se que já a possibilidade da perda constante da Base XX da anterior Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959, enquanto sanção, para além do alcance limitado em termos de crimes relevantes, não distinguia entre cidadãos portugueses [em geral, na doutrina, cf. José Gonçalves de Proença,

Comentário à nova lei da nacionalidade (Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959) e regulamento da nacionalidade portuguesa (Decreto-Lei n.º 43 090, de 27 de Julho de 1960), Lisboa, Edições Ática, 1960, pp. 117-119]. Do mesmo modo, cabe não olvidar que este *imperativo de não discriminação* constitui, como também se viu, um pilar estrutural nesta matéria, ideia que surge confirmada e reforçada pelo enquadramento internacional e supranacional vigente (cf. **D.1.** e **D.2.**) e ao qual a Constituição portuguesa, como «constituição amiga do direito internacional» [na doutrina portuguesa, *vd.* Gomes Canotilho, "Offenheit vor dem Völkerrecht und Völkerrechtsfreundlichkeit des portugiesischen Rechts", *Archiv des Völkerrechts* 34/1 (1996), pp. 47-71; e também, Idem, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 369, referindo-se a «amizade para com o direito internacional»], não se revela indiferente.

Mas a solução contrasta também com o panorama do ponto de vista comparado: encontramos diferentes ordenamentos em que é possível a privação da cidadania pela prática de certas condutas, sem distinção entre cidadãos.

Assim, à face do direito alemão, as atividades terroristas no estrangeiro, verificados certos pressupostos, são punidas [§ 28(1)2 da StAG] procurando responder, desta forma, ao problema de, a par de guerras convencionais, termos os chamados «conflitos assimétricos». Regista-se que mesmo esta via não tem escapado à crítica, sendo suscitada pela doutrina a questão da discriminação indireta (por exemplo, Samuel Hartwig, *Die Ausbürgerung von Terroristen: Der Rahmen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts*, Baden-Baden, Nomos, 2025, pp. 263-264, a partir da «origem étnica», citando a decisão do TEDH no caso *Biao c. Dinamarca*, queixa n.º 38590/10, de 24 de maio de 2016), embora a mesma possa não ter, entre nós, a consistência que assume noutros países.

Também o Reino Unido, aquando do debate que levou ao *Nationality, Immigration and Asylum Act*, considerou que se impunha rever a legislação de forma a compreender os nacionais desde o nascimento, pois estava-se perante uma discriminação dos outros cidadãos «[...] ao marcar as pessoas que se tornaram cidadãos de uma destas formas como, potencialmente, cidadãos de segunda classe em comparação com aqueles que adquiriram a cidadania por nascimento» (Lord Filkin, Lords Hansard, Vol. 637, 08. Juli 2002, c. 502 *apud* Samuel Hartwig, *Die Ausbürgerung von Terroristen: Der Rahmen des Völker-, Europa- und Verfassungsrechts*, Baden-Baden, Nomos, 2025, p. 143).

A Dinamarca também recusa esta distinção entre cidadãos, não operando com o código binário dinamarqueses por nascimento/dinamarqueses por aquisição derivada da nacionalidade (para uma síntese da ordem jurídica no que toca à privação da cidadania, *vd.* Christian Prener, *Denationalisation and its discontents – citizenship revocation in the 21st century: legal, political and moral implications*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023, pp. 207-230).

No entanto, contra o que até agora se afirmou, poderiam convocar-se outros exemplos, desde logo, a França e a Bélgica.

Em França, como se viu, encontramos um modelo dual que realça a provisoriedade da aquisição derivada da nacionalidade. O regime está disciplinado no *Code Civil* e, diferentemente do português e do belga, não é judicial (cf. **C.2.1.** e **C.2.2.**). Sem prejuízo das mudanças e não reconstituindo aqui toda a memória legislativa, no *Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers*, que veio modificar a lei de 1927 (*Loi du 10 août 1927*), encontrava-se um regime de cidadania condicional e, à época, também limitada em matéria de direitos, quer políticos (nos termos do artigo 20, que alterava o artigo 6, exigindo cinco anos após o decreto de naturalização para poder gozar do direito de voto e, em regra, de dez anos, estando em causa «funções ou mandatos eletivos» que pressuponham a cidadania francesa, salvo se tiver cumprido as obrigações militares ao serviço da nova pátria ou, em relação à segunda hipótese, transcorridos cinco anos) quer no que toca ao exercício de «funções públicas remuneradas pelo Estado, inscrito numa organização de advogados (*barreau*) ou nomeado titular de um cargo ministerial» (artigo 20, também com uma exceção relativa ao serviço militar).

No que agora nos importa, o artigo 22, que modificava os artigos 9 e 10 da *Loi du 10 août 1927*, previa a perda (*lato sensu*) da nacionalidade francesa. Interessa-nos particularmente o artigo 10, sobre a privação (*déchéance*) da nacionalidade, por decreto resultante de decisão governamental (ainda que dependendo de «parecer conforme do Conselho de Estado»):

> «1º Por ter praticado atos contrários à ordem pública, à segurança interna ou externa do Estado ou ao funcionamento das suas instituições»; «2º Por ter praticado, em benefício de um país estrangeiro, atos incompatíveis com a qualidade de cidadão francês»; «3º Por se ter subtraído às obrigações que lhe incumbem por força das leis de recrutamento»; «4º Por ter cometido, em França ou no estrangeiro, um crime (*crime ou délit*) que tenha resultado numa condenação a uma pena de pelo menos um ano de prisão».
> «O decreto deverá ser emitido no prazo de dez anos a contar da data do decreto de naturalização, se os factos forem anteriores ao referido decreto, e no prazo de dez anos a contar da data da prática dos factos, se forem posteriores à naturalização». «Esta perda será

aplicada independentemente da data de aquisição da nacionalidade francesa, mesmo que seja anterior à entrada em vigor da presente disposição, mas desde que os factos, se forem posteriores à naturalização, tenham sido cometidos antes do termo de um prazo de dez anos a contar dessa aquisição. Esta medida poderá, nas mesmas condições, ser alargada à mulher e aos filhos menores».

Já no quadro da V República (Constituição de 1958) o *Conseil Constitutionnel* validou um caminho de distinção entre franceses de origem (por atribuição) e por aquisição (derivada) da nacionalidade, no âmbito do combate ao terrorismo (*Décision n.º 96-377 DC du 16 juillet 1996*, cons. 23):

«Considerando que, no que diz respeito ao direito da nacionalidade, as pessoas que adquiriram a nacionalidade francesa e aquelas a quem a nacionalidade francesa foi atribuída à nascença se encontram na mesma situação; que, no entanto, o legislador pôde, tendo em conta o objetivo de reforçar a luta contra o terrorismo, prever a possibilidade, por um período limitado, de a autoridade administrativa retirar a nacionalidade francesa àqueles que a adquiriram, sem que a diferença de tratamento daí resultante viole o princípio da igualdade; que, além disso, tendo em conta a gravidade muito particular que revestem, por natureza, os atos de terrorismo, esta sanção pôde ser prevista sem desconhecer as exigências do artigo 8.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão».

Na doutrina, Fabienne Jault-Seseke, Sabine Corneloup e Ségolène Barbou des Places (*Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, PUF, 2015, p. 183) falam de «uma medida de desconfiança em relação aos naturalizados». E acrescentam que «a rutura de igualdade entre Franceses de origem e naturalizados que daí resulta é discutível». Aliás, na memória histórica do instituto da privação da nacionalidade tratou-se de uma mudança significativa, dado que, em meados do século XIX, os destinatários da privação eram os franceses (sem distinção quanto ao modo de aquisição da nacionalidade) que se dedicavam ao comércio de escravos (*Décret de 27 avril-3 mai 1848*). Na verdade, a grande mudança ter-se-á verificado no decurso da I Guerra Mundial passando o eixo para os naturalizados (cf. Fabienne Jault-Seseke, Sabine Corneloup e Ségolène Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, PUF, 2015, p. 183, com uma breve síntese da memória da figura).

No *Code Civil*, há uma diferença entre perda (*perte*) e privação (*déchéance*) da nacionalidade. A primeira compreende uma série de hipóteses, como a renúncia (artigo 23); a segunda, e que ora nos importa, está prevista no artigo 25, nos termos já explanados *supra* (cf. **C.2.1.**).

O Tribunal reiterou a sua posição numa decisão (*Décision n.º 2014-439 QPC du 23 janvier 2015*); para uma síntese, *vd.* Fabienne Jault-Seseke, "Le renouveau de la déchéance", *in* Sabine Corneloup e Etienne Pataut (dir.), *Perdre sa nationalité*, Paris, Lefebvre Dalloz, 2024, pp. 195-211, p.

206), sustentando que «ao estabelecer as condições em que a aquisição da nacionalidade pode ser posta em causa, as disposições contestadas não afetam uma situação legalmente adquirida».

Na sequência dos atentados de Paris de novembro de 2015, pensou-se em alterar a Constituição de forma a penalizar também os terroristas franceses nos casos de aquisição originária da nacionalidade. O *Projet de Loi Constitutionnelle de Protection de la Nation* [sobre este e para a sua contextualização, *vd.* Claire Zalc, "La déchéance de nationalité: Éléments d'histoire d'une révision constitutionnelle ratée", *Pouvoirs* 166 (2018), pp. 41-57] pretendia modificar o artigo 34 da Constituição, de forma a prever que um francês de origem binacional pudesse ser privado da nacionalidade no caso de «ser condenado por um crime constituindo um atentado grave à vida da Nação». Partia do facto de o registo legislativo francês neste campo (*Loi du 7 avril 1915*, *Loi du 10 août 1927* e *Décret-loi du 12 novembre 1938*) apontar para que, em relação aos franceses por aquisição originária (atribuição), a perda da nacionalidade só poder «resulta[r] normalmente de um ato voluntário ou de uma situação de facto e não de uma sanção». O «bloco de constitucionalidade» paramétrico integraria a proibição de privar da nacionalidade os franceses de origem, pelo que eventuais perdas de nacionalidade, a serem admissíveis, só poderiam valer para os casos de aquisição derivada da nacionalidade (cf. Christian Prener, *Denationalisation and its discontents – citizenship revocation in the 21st century: legal, political and moral implications*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2023, p. 293). Para se modificar este panorama, exigir-se-ia percorrer o caminho da revisão constitucional, que, contudo, fracassou. Na fundamentação, convoca-se um parecer do *Conseil d'État* (*Avis du 11 décembre 2015*), onde se lê que o projeto «responde a um objetivo legítimo que consiste em sancionar os autores de infrações tão graves que eles [os autores] não merecem mais pertencer à comunidade nacional».

No quadro da CEDH, o TEDH, ao apreciar legislação francesa (nomeadamente, os artigos 25 e 25-1 do *Code Civil*) que estabelece como sanção a privação de nacionalidade por envolvimento terrorista, veio considerar que tal seria admissível, na medida em que estava afastada a possibilidade de daí resultar uma situação de apatridia (cf. o já referido Acórdão *Ghoumid e Outros c. França*, §§50 e 58).

Por sua vez, na Bélgica, deparamo-nos também com um modelo dual sob reserva de decisão judicial, já esboçado *supra* (cf. **C.2.1.** e **C.2.2.**). A possibilidade de privação da nacionalidade está prevista, nos termos constantes do artigo 23 do *Code de la nationalité belge*, para casos de aquisição

da nacionalidade, sendo aplicável «[a]os belgas que não tenham obtido a sua nacionalidade de um autor belga nacional ou adotante belga no dia do seu nascimento e [a]os belgas a quem não tenha sido atribuída a nacionalidade nos termos dos artigos 11 e 11bis» (artigo 23, §1er.).

Em 2012 (*Loi modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration*), foi aditado um artigo 23/1, preceito que, sem prejuízo de diferenças no que toca ao âmbito pessoal (§1er., *in fine*), também estabelece, no que ora nos importa, diferenciações entre belgas. O mesmo vale para o artigo 23/2, aditado em 2015 (*Loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme*).

No *Arrêt n.º 85/2009 du 14 mai 2009*, a *Cour Constitutionnelle* belga procedeu à análise da sua conformidade com os artigos 10 (igualdade perante a lei) e 11 (proibição da discriminação no que toca ao gozo de direitos e liberdades) da Constituição belga. O cidadão, nascido em território belga, com dupla nacionalidade (também a marroquina), envolveu-se em atividades terroristas. Para quem obtenha a nacionalidade com base no artigo 12bis, §1er., 1.º, do *Code de la nationalité belge* – no caso, uma pessoa que corresponde a uma segunda geração de migração – a aquisição da cidadania só é possível a partir dos 18 anos. Defendia que essa diferença de tratamento (distinção entre belgas no que toca à privação da nacionalidade) violaria o princípio da igualdade e da não discriminação. A *Cour Constitutionnelle* entendeu que, só podendo adquirir a nacionalidade a partir dos 18 anos, a sua situação justificaria essa diferença de tratamento. Sublinhou-se que:

> «[...] o artigo 12-A prevê a possibilidade de oposição do Ministério Público fundada num impedimento resultante de factos pessoais graves, e que pode ser estabelecida uma ligação entre as causas de oposição à aquisição da nacionalidade e os motivos que podem justificar a privação da nacionalidade. Esta possibilidade de oposição não existe quando se trata de uma atribuição automática da nacionalidade nos termos do artigo 11 do Código».

Neste último caso, não podem perder a nacionalidade os filhos de belga(s), mas também os de pais estrangeiros em que um deles tenha nascido na Bélgica (artigo 11 do *Code de la nationalité belge*).

O artigo 23, §1er., 2.º, do mesmo Código afasta a apatridia, a não ser que «a nacionalidade tenha sido adquirida em resultado de conduta fraudulenta, através de informações falsas ou da dissimulação de um facto pertinente».

Neste caso, antes da privação da nacionalidade, deve ser dado um prazo razoável para que o interessado possa recuperar a sua nacionalidade originária (*Code de la nationalité belge*, artigo 23,

§1er., 2.º). Em jurisprudência posterior (*Arrêt n.º 16/2018 du 7 février 2018*), a *Cour Constitutionnelle* reafirmou que esta possibilidade prevista no *Code de la nationalité belge* não viola o quadro constitucional nem a CEDH. A favor do tratamento diferenciado e no sentido de que há um «critério de distinção objetivo e pertinente», reitera o maior peso e antiguidade dos laços comunitários dos belgas por nascimento em relação aos que não adquiriram automaticamente a nacionalidade, argumento já presente no referido *Arrêt n.º 85/2009*.

Registam-se outras decisões da *Cour Constitutionnelle* belga que convocam o artigo 23 (*Arrêt n.º 122/2015 du 17 septembre 2015*; *Arrêt n.º 116/2021 du 23 septembre 2021*; *Arrêt n.º 13/2023 du 26 janvier 2023*), mas centradas em questões de garantias, nomeadamente de prazos e do duplo grau de jurisdição. Assinala-se que, no *Arrêt n.º 116/2021*, se sustentou a natureza civil e não penal da privação da nacionalidade (sobre este ponto, *vd.* o já mencionado Acórdão *El Aroud e B.S. c. Bélgica*); uma síntese do quadro belga tendo presente a CEDH pode ver-se em Louise Reyntjens, "Citizenship deprivation under the European Convention system: a case study of Belgium", *Statelessness & Citizenship Review* (2019), pp. 263-282, pp. 270-273, com um resumo de diferentes alterações legislativas e questionando o referido critério dos laços comunitários.

Portugal pretende agora considerar apenas relevantes os casos de obtenção da nacionalidade por aquisição, não aplicando nunca a pena acessória de perda da nacionalidade aos portugueses que obtiveram a nacionalidade por atribuição, mesmo que tenham adquirido depois outra nacionalidade (cf., criticamente, referindo-se ao caso francês, e considerando que, na Alemanha, não se admitem «cidadãos de segunda classe», Daniel Thym, *Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 24. Juni 2019 über den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, BT-Drs. 19/9736 v. 29.4.*2019, p. 13).

Poderia perguntar-se, dadas as semelhanças com o quadro normativo de outros países, desde logo a França e a Bélgica, porque não é constitucionalmente admissível uma solução dessa natureza entre nós. Resumiremos as diferenças do seguinte modo:

a) A Constituição consagra expressamente um direito à cidadania e confere-lhe um estatuto jusfundamental elevado [ao ponto de, como vimos, qualificar o mesmo como um direito absolutamente garantido mesmo em estado de exceção (artigo 19.º, n.º 6), entre outros aspetos já sublinhados em **D.3.**], que contrasta com o carácter lacónico dos textos francês e belga. Nestes

casos, não há, ao nível constitucional, um quadro normativo semelhante ao português. Por um lado, a Constituição francesa de 1958 limita-se a prever, no artigo 3, que «[s]ão eleitores, nas condições determinadas pela lei, todos os cidadãos franceses maiores de idade, dos dois sexos, que gozam dos seus direitos civis e políticos». Mais: como se viu a propósito da fundamentação da falhada tentativa de alteração constitucional em 2015, refere que, de acordo com um dos elementos do «bloco de constitucionalidade» (princípios gerais da República), a privação da nacionalidade no caso dos franceses de origem seria vedada. Por outro lado, na Bélgica, o artigo 8 da lei fundamental basta-se com dispor que «[a] qualidade de Belga adquire-se, conserva-se e perde-se segundo as regras determinadas pela lei civil». A *Cour Constitutionnelle*, no já referido *Arrêt n.º 85/2009 du 14 mai 2009*, reconhece uma ampla margem ao legislador para decidir em matéria de perda de nacionalidade. Assim:

> «B.7. Sob reserva de uma apreciação manifestamente desrazoável, resulta do poder de apreciação do legislador decidir quais as categorias de belgas que podem ser objeto de uma medida de perda [de nacionalidade] e que categorias devem ser excluídas dessa possibilidade»;

b) Contrariamente também à memória do direito português do século XX no que toca à privação da cidadania em que não se consagrou um modelo temporalmente dual, este tem profundas raízes no caso francês. Aliás, a censura à discriminação dos cidadãos que não o sejam de origem na legislação francesa do século passado aparece ilustrada em grandes juristas da primeira metade de novecentos. Jean-Paulin Niboyet, tendo presente as mudanças territoriais francesas (refere a Alsácia), escrevia: «A ideia de Francês de primeira e de segunda zona não é muito bonita. O que é proibido para estes deve ser proibido também para os primeiros. [...] Na nossa opinião, a lei para permanecer coerente consigo própria devia englobar *todos os Franceses*» (*Manuel de droit international privé*, 2.ª edição, Paris, Sirey, 1928, p. 236 *apud* Jules Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, Dalloz, 2020, p. 534). Pierre Louis-Lucas [*La nationalité française: droit positif et conflits de lois*, Paris, Sirey, 1929, pp. 271-272, também citado por Jules Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, Dalloz, 2020, p. 535, que, em nota (258), dá conta da discordância de Marcel Caleb, «De la perte de la nationalité», *in* Institut de Droit Comparé (dir.), *La nationalité dans la science sociale et dans le droit contemporain*, Paris, Sirey, 1933, p. 287] entende até que os «Franceses pela vontade da lei», «sendo mais profundamente franceses, deviam também ser mais plenamente fiéis». Quanto à Bélgica, o que releva aqui não é a diferenciação anteriormente existente entre a «grande naturalização», que

procedia à equiparação entre belgas de origem e naturalizados, e a «naturalização ordinária» [cf., com as pertinentes indicações, Paul De Visscher, "La Constitution belge et le droit international", *Revue Belge de Droit International* (1986), pp. 5-58, pp. 18-19], a expressar-se numa titularidade limitada de direitos no último caso. Trata-se antes de ter presente que já na lei da nacionalidade de 1922 (*Loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité, Moniteur Belge, 25 mai du 15 mai*), a figura da privação (*déchéance*) da nacionalidade só se aplicava a belgas que o eram por opção e não aos chamados «belgas de sangue». Andrea Rea e Mathieu Bietlot ["Les changements du Code de la nationalité en Belgique: de la peur de l'étranger à son inclusion sous condition", *in* Marco Martiniello, Felice Dassetto e Andrea Rea (eds.), *Immigration et intégration en Belgique francophone: un état des savoirs*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2007, pp. 141-178, p. 153] falam da criação de uma «subnacionalidade» de belgas;

c) Acresce que esta diferenciação conhece críticas na doutrina, desde logo belga e francesa, que apontam para a sua inconstitucionalidade. Aliás, no caso francês, vários senadores suscitaram logo em 1996 dúvidas sérias sobre a constitucionalidade do diploma (Jules Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, Dalloz, 2020, p. 534). Na doutrina, a já mencionada *Décision n.º 96-377 DC du 16 juillet 1996* do *Conseil Constitutionnel* desencadeou uma série de censuras. Deixando de lado a questão das garantias procedimentais, criticou-se precisamente a «diferença de tratamento para pessoas colocadas na mesma situação» (Xavier Vandendriessche, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile annoté et commenté*, 15.ª edição, Paris, Lefebvre Dalloz, 2025, p. 1642). Em tom bastante crítico, Catherine Teitgen-Colly e François Julien-Laferrière ["Actes de terrorisme et droit des étrangers», *Actualité Juridique Droit Administratif* (1997), p. 86] consideram que «[o] *Conseil* afirma uma coisa e o seu contrário: não se compreende bem por que razão ele insistiu em estabelecer o princípio que, em relação ao direito da nacionalidade, todos os franceses, por nascimento ou por aquisição da nacionalidade francesa são iguais, se não tira daí as consequências que eles devem ser tratados de modo igual pelo direito da nacionalidade» (*apud* Jules Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, Dalloz, 2020, p. 533, n. 247, e, criticamente e com outras indicações, pp. 532-535).

Na Bélgica, ainda no tempo da *Cour d'Arbitrage* (depois denominada *Cour Constitutionnelle*), já se levantavam fortes reticências quanto à solução numa perspetiva do princípio da igualdade [Bruno Louis, "Odyssée de la nationalité et de la citoyenneté en Belgique", *in* Marie-Claire Foblets, R. Foqué e Michel Verwilghen (dir.), *Naar de Belgische nationaliteit: Een jaar toepassing van het nieuwe*

Wetboek van de Belgische nationaliteit (wet van 1 maart 2000)/Devenir belge. Un an d'application du nouveau Code de la nationalité belge (loi du 1 mars 2000), Bruxelles-Anvers-Apeldoorn, Bruylant-Maklu, 2002, pp. 477-504, p. 488]. Por sua vez, no *Rapport 2021 – Évaluation des mesures visant à lutter contre le terrorisme à la lumière des droits humains*, p. 76, elaborado por uma entidade da sociedade civil – o *Comité de vigilance en matière de lutte contre le terrorisme (Comité T)* – sublinha-se que os artigos 23 e 23/2 do *Code de la nationalité belge* «criam [...] duas categorias de belgas».

Também na Itália, em 2018, a *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*, foi alterada pelo *Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113* (*Decreto-legge convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132*), aditando um artigo (10bis) que discrimina, em termos de privação da cidadania, quem a obteve em termos derivados, como já foi explanado *supra* (**C.2.1.**). Recorde-se apenas que, a propósito deste diploma, igualmente conhecido como Decreto *Sicurezza* ou Decreto *Salvini*, Francesca Biondi dal Monte e Emanuele Rossi (*Diritto e immigrazioni: percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 275) dão conta da multiplicidade de críticas ao regime ali consagrado, nomeadamente considerando que o mesmo viola o artigo 3.º da Constituição italiana, ou seja, o princípio da igualdade. Mais recordam que uma parte dos «combatentes estrangeiro» (*foreign fighters*) são cidadãos da União Europeia.

E, note-se, as críticas até agora tecidas estendem-se também ao modelo temporalmente dual de privação da cidadania que se pretende consagrar na ordem jurídica portuguesa. Não há dúvida de que, aceitando-se que podem ser estabelecidos fundamentos constitucionalmente legítimos de privação de cidadania, esta pode cessar não apenas por renúncia do titular, mas também por decisão do próprio Estado. A opção consagrada na LdN, no sentido da «secura» (cf. Rui Manuel Moura Ramos, "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269, p. 221) contrasta quer com a história do direito da nacionalidade entre nós quer com o panorama juscomparatístico. Contudo, a existência de um número muito limitado de fundamentos de privação da cidadania que são havidos como atos reveladores da rotura da relação com o seu Estado, ainda que com uma pequena adaptação aos tempos (pense-se em ameaças terroristas, por exemplo), que pode pôr fim à relação de cidadania não é sinónimo de admissibilidade, à luz da Constituição, de um modelo desta natureza, sob alargada prova. Como se referiu, há diferenças entre a nossa lei fundamental e os quadros constitucionais francês e belga (abstraindo agora dos pontos de separação legislativa entre eles – na Bélgica trata-se de reserva judicial) que são determinantes. De facto, como já foi

sublinhado *supra*, o controlo dos requisitos da aquisição da nacionalidade e da sua validade deve ser feito *ex ante*, podendo o legislador ser mais exigente neste domínio. Depois da aquisição da nacionalidade, só fundamentos excecionais é que podem pôr fim a esta relação jusfundamental entre cidadão e Estado. Ou seja, se esta não tem, de qualquer um dos lados, de ser para toda a vida, não é, entre nós, constitucionalmente sustentável o referido modelo temporalmente dual, quer assente num elenco vasto de crimes cuja prática pode fazer cessar a relação quer se baste meramente com a aplicação de penas principais com certa duração, independentemente do ilícito em causa. É constitucionalmente inadmissível uma cidadania «sob reserva» ou «provisória» (cf. Matthias Friehe, "§ 105 Schutz der Staatsangehörigkeit", *in* Klaus Stern, Helge Sodan e Markus Möstl, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Bd. IV – *Die einzelnen Grundrechte*, 2.ª edição, München, C.H. Beck, 2022, pp. 209-224, p. 215, que fala de «*Staatsangehörigkeit auf Probe*» ou «*auf Widerruf*»).

Tudo isto confirmando, como logo se adiantou, não existir fundamento material bastante para a diferenciação de tratamento operada em função do modo de obtenção da cidadania (*aquisição da nacionalidade* em confronto com *atribuição da nacionalidade*), bem como do período transcorrido desde o momento em que tal se concretizou (*aquisição há menos de 10 anos* em confronto com *aquisição há mais de 10 anos*). Aliás, o alargamento do âmbito subjetivo da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, operado nos termos referidos *supra*, face àquele que constava da versão originária – e que, recorde-se, estava limitado aos casos de *aquisição por naturalização* –, ao tornar possível a aplicação da referida pena acessória a cidadãos que tenham adquirido a nacionalidade *por efeito da vontade* ou *pela adoção*, não só não resolveu o problema da diferença injustificada de tratamento face a cidadãos que tenham obtido a nacionalidade portuguesa por atribuição, como abriu a porta a diferenças de tratamento face àqueles que a tenham adquirido por naturalização. Com efeito, o modelo temporalmente dual adotado pode, em certos casos e em relação a determinados destinatários, diminuir ou mesmo afastar a aplicabilidade da pena acessória.

Concluindo este ponto, a norma do n.º 1 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, viola o princípio da igualdade, decorrente do artigo 13.º da Constituição. Dado o carácter matricial deste n.º 1, a afirmação da sua inconstitucionalidade não pode deixar de se repercutir nas restantes normas objeto do pedido (cf. n.ºs 2, alínea a), 4, 5 e 6 daquele artigo), que estão dependentes da própria previsão da pena acessória

de perda da nacionalidade portuguesa, desenvolvendo o seu regime. Tanto bastaria para concluir pela inconstitucionalidade das normas fiscalizadas.

E.1.2. Princípio da proporcionalidade

19. O Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, ao criar uma pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, leva inexoravelmente a cabo uma restrição ao já referido direito à cidadania consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição – e, mais do que isso, uma restrição a um «direito, liberdade e garantia», conquanto aquele se encontra formalmente inserido no Capítulo I do Título II da Parte I da Constituição.

Aliás, como sublinham os requerentes, está em causa uma restrição muito intensa do referido direito, não apenas considerando a relevância que a Constituição lhe confere e a sua proximidade à dignidade da pessoa humana, mas também tendo em conta que o resultado da aplicação de tal pena acessória, se e quando a mesma se vier a concretizar, será a privação da cidadania portuguesa (n.º 1 do artigo 69.º-D), acrescida da impossibilidade de requerer a reaquisição da mesma até ao decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 5 do artigo 69.º-D) ou, em caso de infrações relacionadas com o terrorismo, até 10 anos após essa mesma data (n.º 6 do artigo 69.º-D). Naturalmente, a intensidade desta restrição jusfundamental não pode deixar de ser tida em conta ao escrutinar-se a conformidade da mesma com as regras e princípios constitucionais. O que não significa, note-se, que se deixe de reconhecer a margem de conformação que assiste ao legislador nesta matéria, reservando-se os juízos de censura deste Tribunal para «opções legislativamente manifestamente arbitrárias ou excessivas» (neste sentido, por exemplo, *vd.* os Acórdãos n.ºs 634/93, 274/98, 295/2003 e 605/2007, e ainda, na doutrina, cf. Maria João Antunes, *Constituição, lei penal e controlo de constitucionalidade*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 84).

De facto, se é verdade que o texto constitucional, no seu artigo 26.º, n.º 4, autoriza a lei a estabelecer restrições ao conteúdo juridicamente garantido do direito à cidadania, no quadro de reserva de lei restritiva, não menos certo é que tais restrições, como já se disse, não podem ter como fundamento motivos políticos (artigo 26.º, n.º 4, *in fine*) e não podem deixar de respeitar os

corolários garantísticos que constitucionalmente enformam os direitos fundamentais, em geral, e os direitos, liberdades e garantias, em particular (a este propósito, volte a recordar-se o que foi asseverado por este Tribunal nos Acórdãos n.os 599/2005 e 497/2019).

Em particular, torna-se imprescindível aferir se a restrição jusfundamental operada pela introdução de uma pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa se limita «ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos», nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 18.º, onde está consagrado o princípio da proporcionalidade.

Como é sabido, trata-se de um subprincípio do Estado de Direito, que se desdobra ele próprio em três princípios: «(a) *princípio da adequação* (também designado por *princípio da idoneidade*), isto é, as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); (b) *princípio da exigibilidade* (também chamado *princípio da necessidade* ou da *indispensabilidade*), ou seja, as medidas restritivas previstas na lei devem revelar-se necessárias (tornaram-se exigíveis), porque os fins visados pela lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias; (c) *princípio da proporcionalidade em sentido restrito*, que significa que os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa "justa medida", impedindo-se a adoção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos» (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 392-393).

A fim de se analisar a sua (in)observância no caso *sub judice*, comecemos por recordar que, nos termos do disposto nos n.os 1 e 4 do artigo 69.º-D, pode ser aplicada a pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, quando cumulativamente:

i) O agente tenha sido condenado pela prática de: a) *crimes contra a vida*, previstos nos artigos 131.º e 132.º; b) *crimes contra a integridade física*, previstos nos artigos 144.º, 144.º-A, 144.º-B, na alínea *e*) do n.º 1 do 145.º e no artigo 152.º; c) *crimes contra a liberdade pessoal*, previstos nos artigos 154.º-B, 158.º, 159.º, 160.º, 161.º e 162.º; d) *crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual*, previstos nos artigos 164.º, 165.º, 166.º, 171.º, 172.º e 175.º; e) *crime de associação criminosa*, previsto no artigo 299.º; f) *crimes contra a segurança do Estado*, previstos nos artigos 308.º, 316.º, 317.º, 318.º, 319.º, 325.º, 326.º, 327.º, 329.º, 331.º e 333.º; g) *crimes de auxílio à imigração ilegal*, previstos nos artigos 183.º e 184.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que

aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; h) *crimes relativos a infrações relacionadas com um grupo terrorista, a infrações terroristas e infrações relacionadas com atividades terroristas e ao financiamento do terrorismo*, previstos nos artigos 3.º, 4.º e 5.º-A da Lei de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto; i) *crimes de detenção de arma proibida e crime cometido com arma, e de tráfico e mediação de armas*, previstos nos artigos 86.º e 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, que aprova o regime jurídico das armas e suas munições; ou j) *crimes de tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas*, previstos nos artigos 21.º, 22.º, 28.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas;

ii) A condenação tenha sido em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a 4 anos, pela prática de um dos crimes mencionados em i);

iii) Os factos que estão na base da condenação tenham sido praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade;

iv) O agente seja nacional de outro Estado.

Neste contexto, à luz do princípio da adequação ou idoneidade, importa verificar se esta medida restritiva legalmente prevista se revela meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei.

De facto, a lista de crimes consagrada no referido n.º 4 do artigo 69.º-D, cuja prática poderá conduzir a condenação que desencadeie a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, ainda que delimitada em termos taxativos, é bastante extensa e heterogénea. Para o concluir, basta que atentemos na multiplicidade de direitos ou bens previstos e protegidos pela Constituição que tais crimes visam tutelar: entre eles encontram-se, desde logo, a *vida*, a *integridade física*, a *liberdade pessoal*, a *liberdade e autodeterminação sexual*, a *saúde pública*, a *paz pública* ou a *segurança do Estado*, apenas para mencionar os mais evidentes e que colhem consenso doutrinal e jurisprudencial. Na verdade, esta multiplicidade não facilita a apreensão cabal dos fins visados pela lei, aspeto essencial para que se possa ajuizar, desde logo, da sua legitimidade.

Tal dificuldade pode, porém, ser ultrapassada. Logo no momento inicial do procedimento legislativo que conduziu à aprovação do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, a própria Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, apresentada pelo Governo à Assembleia da República, refere que «a muito maior exigência colocada no acesso à naturalização

– que tem por pressuposto uma visão da nacionalidade como sinal de plena integração e de compromisso com a comunidade nacional – deve ter por corolário a possibilidade de perda desse estatuto quando, num período temporal de dez anos, o beneficiário quebra ostensivamente esse compromisso através da prática de determinados crimes graves» (p. 23). Ressalvado o facto de que as intenções do Governo – órgão proponente – não têm de se confundir com as da Assembleia da República – órgão que deliberou e aprovou aquela proposta –, daqui resulta uma preocupação com a violação de deveres face à comunidade nacional.

Esta ideia foi posteriormente reforçada pela Exposição de Motivos da Proposta de Texto de Substituição n.º 2 dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP (disponível em https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=315160), onde se esclarece que o fundamento da aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa é «a desconsideração evidenciada pela conduta do agente relativamente à ordem de valores constitucional, à comunidade nacional que o procurou integrar e à integridade e segurança do Estado português». Na sequência, propôs-se a redução do elenco de crimes que podem desencadear a aplicação da mesma, assegurando-se uma «recondução [do instituto] a condutas que correspondem a interesses vitais da comunidade política», ou seja, a «condutas que ponham em causa a dignidade e autoridade das instituições da República» ou «que violem o essencial do princípio da dignidade humana como constitutivo da vida em comunidade». Ficam, portanto, enunciados quais os fins visados pela lei.

Importa relembrar que, no quadro de um Estado Constitucional, a privação da cidadania é *excecional*, estando sujeita a uma *série de limites* e à observância de *garantias essenciais*, de matriz quer substantiva quer adjetiva. Ilustrativamente, na Alemanha distingue-se entre uma «privação proibida» («*Entziehung*») e uma «perda constitucionalmente legítima» («*Verlust*»). A «privação proibida» remete-nos, desde logo, para a experiência traumática, traduzida numa violação de direitos da pessoa, seja no plano internacional seja ao nível nacional (desde logo, constitucional).

Ao abrigo da Constituição portuguesa, estas exigências têm de ser levadas particularmente a sério, desde logo considerando o *elevado estatuto jusfundamental* que a mesma dispensa à cidadania em sinal de reconhecimento da sua proximidade à dignidade da pessoa humana, que já tivemos a oportunidade de evidenciar *supra* (**D.3.**), e a gravidade da restrição jusfundamental que a medida em causa encerra, como também se viu. Assim, à luz do nosso enquadramento jurídico-

constitucional, estão excluídos do rol de fundamentos legítimos para a privação da cidadania, porque *arbitrários*, todos aqueles que não sejam pertinentes e relevantes sob o ponto de vista da «relação de pertença» que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado. Por outras palavras, não pode existir privação da cidadania fora daqueles casos que envolvam forte desestabilização ou quebra da referida «relação de pertença», em resultado de violação grave pelo cidadão dos seus deveres de lealdade para com o Estado. De resto, esta ideia está há muito presente entre nós. A título de exemplo, considere-se o que aparece referido numa obra escrita no quadro da Constituição de 1838, a propósito do «perdimento dos direitos de Cidadão»: «[c]omo porém de taes Leyes o prototypo he a justiça, evidente he que, que jamais faráõ perder a qualidade de Cidadão por outras causas, que não sejão aquellas, que relevantemente atestem falta d'amor e interesse para com a Patria [...]» (cf. João de Sande Magalhães Mexia Salema, *Principios de direito politico applicados à Constituição Politica da Monarchia Portugueza de 1838: ou a theoria moderada dos governos monarchicos constitucionaes representativos*, Tomo I, Coimbra, 1841, p. 469).

Neste mesmo sentido aponta o Direito Internacional e Europeu (cf. **D.1.** e **D.2.**), cuja proibição de privações arbitrárias da cidadania impõe a existência de uma «conexão material entre o fundamento da perda e a função da nacionalidade como nota constitutiva do povo do Estado» (voltamos a tomar de empréstimo a feliz síntese constante de Deutscher Bundestag, *Ausbürgerung aus Sicht des Völkerrechts*, WD2 – 3000 – 138/15, 2018, p. 7). É o que se pode extrair, desde logo, da interpretação que vem sendo feita, em termos maioritários, do artigo 15.º, n.º 2, da DUDH, do artigo 8.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia e do artigo 7.º da CEN. Neste último caso, paradigmaticamente, recorde-se que a privação da cidadania (só) está autorizada em casos de prestação voluntária de serviço numa força militar estrangeira (n.º 1, alínea c)) ou de prática de condutas que prejudiquem seriamente os interesses vitais do Estado Parte (n.º 1, alínea d)), não estando incluída neste último caso a prática de crimes de natureza geral, por mais graves que sejam (assim, o já mencionado §67 do Relatório Explicativo da CEN, diploma que, não obstante não tenha natureza jurídica vinculativa, serve de elemento auxiliar na determinação do âmbito, sentido e alcance das disposições da Convenção; aliás, não podemos ignorar que já era este o entendimento prevalecente aquando da elaboração e aprovação da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de onde o conteúdo desta alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da CEN foi decantado – cf. artigo 8.º, n.º 3, alínea a), subalínea ii) daquela Convenção). Sendo certo que estas considerações

assumem especial importância, como se viu, no quadro de um texto constitucional que manifesta franca abertura ao direito internacional e supranacional, como é o caso da Constituição portuguesa.

Em termos comparados, é também esta a linha que tem sido seguida, mesmo nos modelos que apelidámos de maximalistas (por exemplo, nos ordenamentos belga e francês). Nesses casos, a privação da cidadania tem sido reservada para sancionar comportamentos de deslealdade ou traição face ao Estado ou que ponham em causa os seus interesses vitais, de que são exemplo a prestação de serviço em forças armadas estrangeiras ou outros tipos de serviços para Estado estrangeiro, a prática de crimes ou infrações contra os órgãos de soberania ou instituições estatais em geral, a prática de crimes ou infrações relacionadas com o terrorismo ou a prática de crimes ou infrações que comprometam seriamente a segurança interna e externa.

Não restam, portanto, dúvidas de que, à luz da nossa Constituição, o instituto da privação da cidadania só poderá ter como fim legítimo garantir a existência de uma efetiva «relação de pertença» que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado português. É neste contexto que se poderão identificar os outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos que devem ser salvaguardados, como manda o texto constitucional. A prossecução de fim distinto daquele parece não ter cabimento nem em termos comparados, nem jurídico-internacionais, muito menos à luz de uma Constituição, como a portuguesa, que confere tamanha relevância à cidadania.

Ora, analisando-se o n.º 4 do artigo 69.º-D, pode verificar-se que as intenções manifestadas pelo legislador, e a que aludimos *supra*, não surgem devidamente concretizadas. Afinal, apesar da redução do elenco de crimes que podem conduzir à aplicação da pena acessória face àquele que constava da redação originária, ainda são abrangidos pela norma outros tantos que se referem a condutas cuja prática não permite concluir – em alguns casos, nem sequer indicia – forte desestabilização ou quebra da «relação de pertença» que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado. É o que acontece em relação nos seguintes casos: a) *crimes contra a vida*, previstos nos artigos 131.º e 132.º do Código Penal; b) *crimes contra a integridade física*, previstos nos artigos 144.º, 144.º-A, 144.º-B, na alínea c) do n.º 1 do 145.º e no artigo 152.º do Código Penal; c) *crimes contra a liberdade pessoal*, previstos nos artigos 154.º-B, 158.º, 159.º, 160.º, 161.º e 162.º do Código Penal; d) *crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual*, previstos nos artigos 164.º, 165.º, 166.º, 171.º, 172.º e 175.º do Código Penal; e) *crime de associação criminosa*, previsto no artigo 299.º do

Código Penal; g) *crimes de auxílio à imigração ilegal*, previstos nos artigos 183.º e 184.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; i) *crimes de detenção de arma proibida e crime cometido com arma, e de tráfico e mediação de armas*, previstos nos artigos 86.º e 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, que aprova o regime jurídico das armas e suas munições; e nos j) *crimes de tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas*, previstos nos artigos 21.º, 22.º, 28.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, que aprova o regime jurídico aplicável ao tráfico e consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. Assim, em tais situações, a aplicação de uma pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa não se configura como uma medida apta ou idónea para a prossecução dos fins (legítimos) em causa, o que nos leva a concluir pela violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição.

Repare-se que este mesmo juízo não se estende às alíneas f) e h) do n.º 4 do artigo 69.º-D, já que, nesses casos, estão em causa condutas cuja prática permite concluir – ou, pelo menos, indicia – forte desestabilização ou quebra da «relação de pertença» que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado, tornando então a pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa apta ou idónea à prossecução do referido fim (legítimo). Mais, concede-se que a mesma se possa afigurar necessária ou exigível para a prossecução de tal fim e que respeite as exigências da proporcionalidade em sentido estrito. Nesta senda, importa especialmente sublinhar a opção do legislador português de sujeitar o instituto da privação da cidadania a um modelo judicial e de o colocar na órbita do direito penal, configurando-o como uma pena acessória. Tal apresenta vantagens, porquanto assim se reclama que a mesma só possa ter lugar mediante intervenção de um juiz e a observância de uma série de exigências substantivas e processuais próprias deste ramo do direito, o que não deixa de lhe conferir um pendor mais garantístico, especialmente se comparado com aqueles países em que a privação da cidadania é levada a cabo administrativamente (mesmo que na sequência de condenações penais prévias).

Em suma, atendendo a tudo o que foi exposto, é de concluir pela inconstitucionalidade das normas do n.º 1 e das alíneas a), b), c), d), e), g), i) e j) do n.º 4 do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 26.º, n.º 1, ambos da Constituição.

E.2. Princípios constitucionais específicos do direito penal

20. Como já se observou, o Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII formula a privação da cidadania portuguesa como uma pena acessória.

Antes de mais, importa deixar claro que as penas acessórias são verdadeiras penas. Nessa medida, «aplicam-se por referência ao conteúdo do ilícito típico» (cf. Maria João Antunes, *Penas e medidas de segurança*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2024, p. 44). Além disso, desempenham uma «**função preventiva adjuvante da pena principal**, de que o sistema penal não pode ou não quer prescindir; e, na verdade, de uma função preventiva que não se esgota na *intimidação da generalidade*, mas se dirige também, ao menos em alguma medida, à *perigosidade* do delinquente» (cf. Jorge de Figueiredo Dias, *Direito penal português: as consequências jurídicas do crime*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 96, §88, negrito e itálicos no original). Depois, é indispensável que «[a pena acessória] ganhe um específico conteúdo de censura do facto, por aqui se estabelecendo a sua **necessária ligação à culpa**; também não bastando, para tanto, obviamente, que a pena acessória se traduza num mal para quem a sofre, ou permita a sua individualização perante aquele a quem é aplicada» (cf. Jorge de Figueiredo Dias, *Direito penal português: as consequências jurídicas do crime*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 96, §89, negrito e itálicos no original). Por fim, estas penas devem ser «determinadas concretamente em função dos critérios gerais de determinação da medida da pena previstos no artigo 71.º do CP, a partir de uma moldura que estabelece os seus limites (mínimo e máximo) de duração» (cf. Maria João Antunes, *Penas e medidas de segurança*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2024, p. 44).

Assim, são plenamente aplicáveis neste contexto princípios fundamentais que estruturam o direito constitucional penal, entre eles o princípio da necessidade penal (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição) e o princípio da legalidade criminal (artigo 29.º, n.º 1, da Constituição), bem como a proibição de penas restritivas de liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida (artigo 30.º, n.º 1, da Constituição). Vejamos se o regime jurídico consagrado no Decreto em apreço os coloca em crise.

E.2.1. Princípio da necessidade penal

21.1. Sustentam os requerentes que «*da leitura da lista de crimes plasmada no n.º 4 do artigo 69.º-D que admitem a aplicação da sanção acessória da perda da nacionalidade evidencia-se a falta de ligação finalística entre os ilícitos praticados e a sanção acessória (potencialmente) consequente – falta a evidência da necessidade da intervenção ablativa do direito fundamental para realizar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido (neste caso por via penal)*». Tal resulta, no seu entender, numa violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição.

Por outro lado, acrescentam, tal violação surge igualmente evidenciada pela «*diminuição operada na versão final do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII [cf. n.º 1 do artigo 69.º-D] da duração da pena de prisão principal de cinco para quatro anos, na comparação com a Proposta de Lei, alargando ainda de forma mais desproporcionada a possibilidade de recurso à perda alargada de nacionalidade, ao diminuir a gravidade dos crimes (evidenciada pelas concretas sanções aplicadas às condutas ilícitas)*».

Por fim, observam que, «*no que respeita à ponderação da culpa do agente e da gravidade dos ilícitos, o que se verifica é uma aplicação binária da sanção, ativando-se ou não a perda da nacionalidade sem qualquer outra possibilidade de adequação ao caso concreto, nomeadamente no que à duração da impossibilidade de reaquisição da nacionalidade respeita, aplicando-se a mesma bitola de 10 anos contados da caducidade da inscrição da sanção no registo criminal*».

Vejamos.

21.2. Em primeiro lugar, comecemos por lembrar ser no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição que encontramos o critério constitucional sobre a criminalização, o qual deve ser considerado simultaneamente sob a vertente da *dignidade penal* (*i.e.*, a criminalização de uma ação ou omissão só é constitucionalmente legítima quando tal conduta lesar ou puser em perigo direitos ou bens previstos e protegidos pela própria Constituição) e da *necessidade penal* (*i.e.*, a proteção de tais valores não pode realizar-se senão através da aplicação de penas ou medidas de segurança aos agentes que lesem ou ponham em perigo tais bens jurídicos) – cf. Américo Taipa de Carvalho, "Artigo 29.º", *in* Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 485-491, pp. 487-488. Ora, é precisamente ao nível desta segunda dimensão – da *necessidade penal* – que são colocadas dúvidas de constitucionalidade no caso *sub judice*.

Não voltando a insistir em aspetos que já foram evidenciados *supra* (E.1.2.), limitar-nos-emos a frisar que, para o princípio da necessidade penal não ser posto em causa pelo n.º 4 do artigo 69.º-D – onde, relembre-se, estão previstos os crimes cuja prática, conjugada com outras condições previstas naquele artigo, poderá desencadear a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa –, seria necessário concluir que, em todos os casos ali previstos, o conteúdo da conduta violadora apresenta numa conexão clara com o conteúdo da pena acessória aplicada, conferindo à mesma um específico conteúdo de censura do facto e permitindo-lhe cumprir uma função adjuvante da pena principal (e que esta não lograria prosseguir – ou prosseguir de modo igualmente eficaz – por si) na tutela de direitos ou bens previstos e protegidos pela Constituição. Recorrendo às palavras de Inês Ferreira Leite, «[o] que torna legítima a aplicação de pena acessória, ao lado da pena principal, é a necessidade de responder ao facto praticado pelo agente e à personalidade do agente revelada pelo facto», de acordo com uma lógica de «divisão de tarefas»: assim, «[cabe] à pena principal assegurar o reduto mínimo dos fins de censurabilidade do facto culposo – tendo sempre como limite a viabilidade da ressocialização – e [...] [cabe] à pena acessória a garantia de finalidades mais específicas de prevenção especial negativa e positiva. Mas, o que justifica a pena acessória são, ainda, finalidades jurídico-penais» [cf. Inês Ferreira Leite, *Ne (idem) bis in idem: proibição da dupla punição e de duplo julgamento: contributos para a racionalidade do poder punitivo público*, Vol. II, Lisboa, AAFDL, 2016, pp. 601-602]. Em termos práticos, e atendendo às circunstâncias específicas do caso em apreço, impõe-se que a prática da conduta violadora – isto é, de cada uma das condutas a que se refere o n.º 4 do artigo 69.º-D – permita concluir – ou, pelo menos, indicie – forte desestabilização ou quebra da «relação de pertença» que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado.

No caso *sub judice*, não é isso que acontece. Bem vistas as coisas, em relação aos crimes elencados nas alíneas a), b), c), d), e), g), i) e j) do n.º 4 do artigo 69.º-D, não se consegue inferir qual o específico conteúdo de censura do facto que permitiria à pena acessória cumprir uma função adjuvante da pena principal, tornando necessária a sua aplicação, porquanto, de facto, «*a ponderação da gravidade do ilícito na definição da pena está já realizada em sede de aplicação da pena principal*», para recorrermos às palavras dos próprios requerentes.

Não obstante a gravidade das condutas em causa, que aqui não se questiona nem pretende relativizar, a verdade é que a sua prática não reclama a aplicação de uma pena acessória desta

natureza, já que a salvaguarda dos direitos ou bens previstos e protegidos pela Constituição é integralmente assegurada pela aplicação da pena principal. Assim sendo, em tais casos, a possibilidade de aplicação de uma pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa surgiria *arbitrária*, porque *desnecessária*, por estar desligada de um específico conteúdo do facto ilícito que lhe permita prosseguir uma função adjuvante da pena principal e, assim, justifique materialmente a aplicação em espécie daquela pena.

Atento tudo aquilo que foi exposto, sai reforçado o juízo de inconstitucionalidade das normas do n.º 1 e das alíneas a), b), c), d), e), g), i) e j) do n.º 4 do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação do princípio da necessidade penal, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, conjugado com o artigo 26.º, n.º 1, ambos da Constituição.

Mais uma vez, relativamente às alíneas f) e h) do n.º 4 do artigo 69.º-D, o problema agora explanado não se coloca, porquanto, nestes casos, e tendo em conta o exposto *supra*, o conteúdo da conduta violadora apresenta uma conexão clara com o conteúdo da pena acessória aplicada, conferindo à mesma um específico conteúdo de censura do facto e permitindo-lhe cumprir uma função adjuvante da pena principal na tutela de direitos ou bens previstos e protegidos pela Constituição. Assim, no que a este aspeto diz respeito, afigura-se não estar em causa uma opção legislativa manifestamente arbitrária ou excessiva; caso contrário, a mesma também mereceria a censura deste Tribunal.

21.3. Porém, noutro plano, os requerentes também questionam se o legislador não foi além do estritamente necessário na configuração da possibilidade de recurso a tal pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa «a quem tenha sido condenado em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a 4 anos» (cf. n.º 1 do artigo 69.º-D). Notam, aliás, que a versão final do Decreto em apreço reduziu este valor dos cinco anos inicialmente definidos para os atuais quatro, o que, na sua opinião, «[alarga] *ainda de forma mais desproporcionada a possibilidade de recurso*» à pena acessória em causa, ao «*diminuir a gravidade dos crimes (evidenciada pelas concretas sanções aplicadas às condutas ilícitas)*».

De facto, a favor do seu juízo abona o facto de que está em causa uma restrição intensa do direito à cidadania – direito fundamental pessoal constitucionalmente protegido em termos significativos e com clara proximidade à dignidade da pessoa humana, como temos reiteradamente frisado –, desde logo evidenciada pelos seus efeitos: a privação da cidadania portuguesa, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º-D (e note-se, em termos de "tudo ou nada"), acrescida da impossibilidade

de requerer a reaquisição da mesma até ao decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 5 do artigo 69.º-D) ou, em caso de infrações relacionadas com o terrorismo, até 10 anos após essa mesma data (n.º 6 do artigo 69.º-D). Tudo isto reclamando um escrutínio rigoroso da necessidade da pena, também no que a esta específica condição diz respeito.

Assim, não só seria manifestamente insuficiente que o legislador se tivesse bastado com a simples condenação pela prática de um dos crimes mencionados nas alíneas f) e h) do n.º 4 do artigo 69.º-D, independentemente da pena aplicada, como se afigura também insuficiente que o n.º 1 do artigo 69.º-D se baste com a condenação, pela prática de um destes crimes, em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a 4 anos. Ao ser assim, o legislador foi para lá do estritamente necessário, admitindo a aplicação de uma pena que configura uma restrição intensa de um direito fundamental pessoal em casos em que a menor gravidade dos crimes, evidenciada pelas concretas sanções aplicadas, não o justifica. Para nos socorrermos das palavras de Maria João Antunes, embora proferidas a outro propósito, é de recear que tal condição, assim conformada, seja «[significativa] de uma utilização destas sanções que já não se enquadre propriamente na sua justificação político-criminal, parecendo resvalar antes para o âmbito dos indesejáveis efeitos estigmatizantes das penas» (cf. "Penas acessórias e aplicação a título principal", *in* AA.VV., *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Américo Taipa de Carvalho*, Porto, Universidade Católica Editora, 2022, pp. 71-83, p. 79).

Por todo o exposto, é de concluir pela inconstitucionalidade das normas do n.º 1 e do n.º 4 – também por referência às alíneas f) e h) – do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação do princípio da necessidade penal, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, conjugado com o artigo 26.º, n.º 1, ambos da Constituição.

21.4. Entendem também os requerentes que a natureza binária (como se viu, em termos de "tudo ou nada") do modo como foi configurada a aplicação desta pena acessória não permite a necessária adequação ao caso concreto, nomeadamente no que respeita à duração da impossibilidade de reaquisição da nacionalidade, a qual só é possível, nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 69.º-D, «após o decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas» ou, no caso de crimes relacionados com o terrorismo, «10 anos pós o decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas».

De facto, uma vez verificadas as condições previstas n.os 1 e 4 do artigo 69.º-D, e ponderadas as circunstâncias elencadas no n.º 2 desse mesmo artigo, decidindo-se o juiz pela aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa resultam, como se viu, dois efeitos para o visado: (1) a privação da cidadania, por força do n.º 1 do artigo 69.º-D e (2) a impossibilidade de requerer a reaquisição da mesma até ao decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 5 do artigo 69.º-D) ou, em caso de infrações relacionadas com o terrorismo, até 10 anos após essa mesma data (n.º 6 do artigo 69.º-D).

Assim se conclui estar em causa uma pena modelada de forma fixa, sem que o legislador tenha aberto ao juiz a possibilidade de, após levar a cabo a ponderação subjacente à decisão de aplicar a pena, proceder à necessária graduação da mesma, fixando-a entre o mínimo e o máximo que a lei prevê, de acordo com todas as circunstâncias atendíveis (grau de culpa, necessidades de prevenção, entre outras), por forma a punir de modo diferente situações que, sendo aparentemente iguais, são, em si mesmas, diferentes, e de modo também a evitar o risco de aplicar penas desproporcionadas às infrações cometidas, tendo em consideração todo o quadro que envolveu a prática de cada uma delas.

Este tem sido, de resto, o entendimento reiterado do Tribunal Constitucional em vastíssima jurisprudência. Vejam-se, apenas a título de exemplo, os Acórdãos n.os 202/2000, 95/2001, 20/2002, 124/2004 e 5/2007. Este último Acórdão afirma, de modo lapidar, a desconformidade com a Constituição das penas fixas:

> «**4.3.** [...] o Direito Penal, no Estado de Direito, tem de edificar-se sobre o homem como ser pessoal e livre, ancorado na **dignidade da pessoa humana**, que tenha a **culpa** como fundamento e limite da pena, pois não é admissível pena sem culpa, nem em medida tal que exceda a da culpa. Ou seja: há-de ser um **direito penal de culpa**. E é – ou deve ser – um Direito Penal que só pode intervir para a protecção de bens jurídicos com **dignidade penal** (ou, para utilizar uma expressão hoje corrente, com **ressonância ética**), sendo que uma tal danosidade social, capaz de justificar a imposição de uma punição, há-de ser ajuizada no plano ético-jurídico, e não num plano meramente sociológico.
> O Direito Penal, enquanto **direito de protecção**, cumpre, por isso, uma função de *ultima ratio*, pois só se justifica que intervenha se a protecção dos bens jurídicos não puder ser assegurada com eficácia mediante o recurso a outras medidas de política social menos violentas e gravosas do que as sanções criminais. A **necessidade da pena** – que, repete-se, há-de ser uma **pena de culpa** – limita, pois, o âmbito de intervenção do Direito Penal, ou é mesmo o critério decisivo dessa intervenção.

O legislador ordinário, além de um **princípio de humanidade** na previsão das penas, que logo releva do princípio da dignidade da pessoa humana [...], há-de ainda ter em conta que a ideia de necessidade da pena leva implicada a da sua **adequação** e **proporcionalidade**.
4.4. É bem certo o Tribunal Constitucional, quando teve que ajuizar uma norma penal à luz do princípio constitucional da proporcionalidade, sempre sublinhou que o legislador goza de ampla liberdade na definição dos crimes e no estabelecimento das penas correspondentes (...). E sublinhou, bem assim, que, nessa matéria, só pode censurar-se, *ratione constitutionis*, as decisões legislativas que contenham incriminações arbitrárias ou punições excessivas: é que, no Estado de Direito, o legislador está vinculado por concepções de justiça; ora, o **princípio de justiça** impede-o de actuar arbitrariamente ou de forma excessiva (...).
[...]
4.6. O **princípio da culpa**, enquanto princípio conformador do Direito Penal de um Estado de Direito, proíbe – já se disse – que se aplique pena sem culpa e, bem assim, que a medida da pena ultrapasse a medida da culpa.
Trata-se de um princípio que emana da Constituição e logo se decanta da **dignidade da pessoa** humana, em que se baseia a República (art.º 1.º da Constituição) e, bem assim do direito de liberdade (art.º 27.º, n.º 1); No dizer de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, vai buscar o seu "fundamento axiológico ao princípio da inviolabilidade da dignidade pessoal: o princípio axiológico mais essencial à ideia do Estado de Direito democrático". (...)
Ora, um Direito Penal de culpa não é compatível com a existência de **penas fixas**: de facto, sendo a culpa não apenas princípio fundante da pena, mas também o seu limite, é em função dela (e, obviamente também, das exigências de prevenção) que, em cada caso, se há-de encontrar a medida concreta da pena, situada entre o mínimo e o máximo previsto na lei para aquele tipo de comportamento. Ora, prevendo a lei uma *pena fixa*, o juiz não pode, na determinação da pena a aplicar ao caso que lhe é submetido, atender ao grau e intensidade de culpa do agente.
A previsão, pela Lei, de uma **pena fixa** também não permite que o juiz, na determinação concreta da medida da pena, leve em consideração o grau de ilicitude do facto, o modo de execução do mesmo e a gravidade das suas consequências, nem tão-pouco o grau de violação dos deveres impostos ao agente, nem as circunstâncias do caso que, não fazendo parte do tipo de crime, deponham a favor ou contra ele; nem, enfim, à situação socio-económica do agente.
Ora, tal obriga a que o juiz se veja forçado a tratar de modo igual situações que só aparentemente são iguais, por, essencialmente, acabarem por ser muito diferentes. Ou seja: prevendo a lei uma pena fixa, o juiz não tem maneira de atender à **diferença** das várias situações que se lhe apresentam.
4.7. Mas, o **princípio da igualdade** – que impõe se dê tratamento igual a situações essencialmente iguais, e se trate diferentemente as que forem diferentes – também vincula o juiz. A essência da aplicação do princípio da igualdade encontra o seu ponto de apoio na determinação dos fundamentos fácticos e valorativos da diferenciação jurídica consagrada no ordenamento. O que significa que a prevalência da igualdade como valor supremo do ordenamento tem de ser caso a caso compaginada com a liberdade que assiste ao legislador de ponderar os diversos interesses em jogo e diferenciar o seu tratamento no caso de entender que tal se justifica. (...)
A lei que prevê uma **pena fixa** pode também conduzir a que o juiz se veja forçado a aplicar uma **pena excessiva** para a gravidade da infracção, assim deixando de observar o **princípio da proporcionalidade**, que exige que a gravidade das sanções criminais seja proporcional à gravidade das infracções [...].

> Por isso, a norma legal que preveja uma pena fixa viola o **princípio da culpa**, o **princípio da igualdade**, e o **princípio da proporcionalidade**. E isto é assim para qualquer tipo de pena, *maxime*, pena de prisão ou pena de multa».

Repare-se que não se desconhece a querela já antiga no seio deste Tribunal relativamente à questão de saber se todas as penas fixas são necessariamente desprovidas de legitimidade constitucional. Recorde-se, a este propósito, o que foi asseverado no Acórdão n.º 83/91:

> «[...] o estudo do Direito Penal comparado mostra que a expressão *pena fixa* é utilizada com sentidos diversos: num sentido mais forte, a expressão *pena fixa* é utilizada para caracterizar uma pena prevista na lei quanto a certo crime, a qual tem de ser aplicada pelo juiz *rigidamente*, desde que se venha a provar que o arguido agiu ilícita e culposamente, isto é, que é imputável e que não se verifica nenhuma causa de exclusão da ilicitude ou culpabilidade. Neste sentido, o poder do juiz limita-se a condenar ou a não condenar o arguido. Devendo condená-lo, terá de lhe aplicar a pena prevista na lei, sem possibilidade de qualquer graduação. Num sentido mais fraco da expressão, pode falar-se ainda de *pena fixa* quando a norma estatuidora da sanção estabelece uma pena determinada, não graduável em princípio pelo juiz, mas não exclui que este último possa recorrer a institutos de natureza geral, como os da *atenuação especial da pena* ou da *dispensa da pena*, para adequar a sanção à personalidade do agente e às circunstâncias apuradas quanto à infracção. Neste último sentido mais fraco, a pena só tendencialmente se pode dizer que é fixa.
> O juízo de legitimidade constitucional relativamente a cada um destes casos não tem necessariamente de ser o mesmo».

Ora, ainda que se concedesse a bondade desta tese, admitindo-se estarmos, no caso *sub judice*, perante uma "pena apenas tendencialmente fixa", a verdade é que nem assim os problemas suscitados se dissipariam, porquanto os institutos da *atenuação especial da pena* e da *dispensa da pena* não são sequer aplicáveis às penas acessórias. Portanto, mesmo que fosse líquida a adequação destes institutos de natureza geral para servir de sucedâneos da possibilidade de determinação concreta da pena – o que, repita-se, não é –, nem por isso as normas em apreço poderiam ser tidas conformes à Constituição, porquanto o julgador, no caso, não pode recorrer a nenhum deles para adequar a pena ao grau e à intensidade de culpa do agente.

Assim sendo, é forçoso concluir pela inconstitucionalidade das normas consagradas nos n.ºs 1, 5 e 6 do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação dos princípios da culpa, da igualdade e da proporcionalidade, consagrados nos artigos 1.º, 13.º, n.º 1, 18.º, n.º 2, este em conjugação com o 26.º, n.º 1, todos da Constituição.

E.2.2. Princípio da legalidade criminal

22. Entendem também os requerentes que se verifica uma forte presença de conceitos indeterminados que confere uma excessiva margem de apreciação ao julgador aquando da prossecução do juízo – autónomo – quanto à aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, em violação do princípio da legalidade penal, consagrado no artigo 29.º, n.º 1, da Constituição. Em particular, sustentam que tal margem é excedida pelo disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º-D, a qual incumbe o tribunal de ter em conta «[a] desconsideração evidenciada pela conduta do agente relativamente à ordem de valores constitucionais, à comunidade nacional e à integridade e segurança do Estado português».

Vejamos.

Está consagrado no artigo 29.º da Constituição o essencial do regime constitucional da lei criminal, aí encontrando respaldo o *princípio da legalidade* – «só a *lei* é competente para definir crimes (bem com os pressupostos das medidas de segurança) e respetivas penas (bem como as medidas de segurança)» –, o *princípio da tipicidade* – «a lei deve *especificar* suficientemente os factos que constituem o tipo legal de crime (ou que constituem os pressupostos de medidas de segurança), bem como *tipificar* as penas (ou as medidas de segurança)» –, o *princípio da não retroatividade da lei penal* – «a lei não pode criminalizar factos passados (nem lhes dar relevância para efeitos de medida de segurança) nem punir mais severamente crimes anteriormente praticados (ou aplicar medidas de segurança mais gravosas a pressupostos anteriormente verificados)» – e o *princípio da aplicação retroativa da lei penal mais favorável* – «a lei despenalizadora ou que puna menos severamente determinado crime aplica-se aos factos passados». E, note-se, estes vários princípios tanto possuem uma «dimensão subjectiva», que confere aos cidadãos um direito a não serem criminalmente punidos ou sofrerem medida de segurança à margem deles, como uma «dimensão objectiva», impondo ao legislador uma obrigação de conformação legislativa do direito e do processo penal de acordo com os mesmos – por todos, *vd.* Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 494-495.

Na doutrina penal, Jorge de Figueiredo Dias destaca que, «[n]o plano da determinabilidade do *tipo legal* ou *tipo de garantia* [...], importa que a descrição da matéria proibida e de todos os outros requisitos de que dependa em concreto uma punição seja levada até a um ponto em que se tornem objetivamente determináveis os comportamentos proibidos e sancionados e, consequentemente,

se torne objetivamente motivável e dirigível a conduta dos cidadãos». É certo, acrescenta o autor, que «é inevitável que a formulação de tipos legais não consiga renunciar à utilização de elementos *normativos*, de conceitos *indeterminados*, de cláusulas *gerais* e de fórmulas *gerais de valor*»; o importante é que «a sua utilização não obste à determinabilidade objetiva das condutas proibidas e demais elementos de punibilidade requeridos», ou seja, «se, apesar da indeterminação inevitável resultante da utilização destes elementos, do *conjunto da regulamentação típica* deriva ou não **uma área e um fim de proteção da norma claramente determinados**». Tudo isto, note-se, «sob pena de violação irremissível, neste plano, do princípio da legalidade e sobretudo da sua teleologia garantística» – cf. Jorge de Figueiredo Dias, *Direito penal: parte geral*, Tomo I, 3.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 218-220.

Em primeiro lugar, importa precisar que as dúvidas suscitadas pelos requerentes em relação à, nas suas próprias palavras, «*presença intensa de conceitos indeterminados com pouca densidade*» não se referem ao modo como foram definidas pelo legislador as condições que, uma vez cumulativamente verificadas, permitem (em abstrato) a aplicação pelo juiz da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, mas antes às circunstâncias que aquele deve ponderar para decidir da aplicação da mesma em concreto. São elas, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º-D:

> «a) A desconsideração evidenciada pela conduta do agente relativamente à ordem de valores constitucionais, à comunidade nacional e à integridade e segurança do Estado português;
> b) O tempo de residência legal em território nacional ao momento da condenação;
> c) O grau de inserção familiar e comunitária do arguido;
> d) A existência de ligação efetiva do agente ao Estado de que também é nacional.»

Aliás, convém lembrar que a exigência desta ponderação autónoma (n.º 1 do artigo 69.º-D, quando refere «[p]ode ser aplicada») e a identificação das circunstâncias que nela devem ser consideradas (n.º 2 do artigo 69.º-D) afiguram-se essenciais para impedir a violação do disposto no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, que determina que «[n]enhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos». De facto, como observa Francisco Borges, «a intervenção de uma entidade habilitada para decidir no caso concreto, podendo ter uma amplitude maior ou menor, conforme a configuração dos critérios legais que a conformem, permitirá equilibrar de forma razoável, por um lado, a necessidade de assegurar o mandamento político-criminal humanístico de promoção da ressocialização do condenado, e, por outro, a exigência de não desguarnecer de forma significativa a protecção do interesse público e

dos valores em cada caso em causa» [cf. "Efeitos automáticos das penas: uma reflexão", *in* Pedro Machete *et al.* (coords.), *Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Manuel da Costa Andrade*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2023, pp. 875-909, p. 906]. Neste sentido tem-se reiteradamente pronunciado este Tribunal, *maxime* nos Acórdãos n.os 16/84, 310/85, 75/86, 94/86, 284/89, 748/93, 522/95, 327/99, 202/2000, 262/2003, 36/2008, 25/2011, 311/2012, 748/2014, 106/2016, 331/2016, 376/2018, 145/2021, 354/2021, 348/2022, 722/2022, 927/2023, 688/2024 e 127/2025.

Ora, a precisão supramencionada não é despicienda, porquanto, em tal contexto, a utilização pelo legislador de conceitos indeterminados e com menor densidade é (mais) compreensível e até, em alguns casos, inevitável. De resto, só deste modo logrará conferir ao julgador a margem de que necessita para poder ajuizar da necessidade da pena em concreto, tendo em conta as caraterísticas especiais do crime praticado em conjugação com as circunstâncias especiais do agente. Juízo este que se afigura imprescindível para que a pena acessória possa cumprir a já referida função adjuvante da pena principal na tutela de direitos ou bens previstos e protegidos pela Constituição.

Nesta senda, mesmo reconhecendo-se que a circunstância prevista na alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º-D confere, de facto, uma certa margem de apreciação ao julgador, considera-se que a mesma não vai para lá do estritamente necessário para viabilizar e facilitar a avaliação e ponderação, em concreto, do grau de desestabilização ou quebra da «relação de pertença» que confere materialidade ao vínculo jurídico que o cidadão em causa tem com o Estado Português provocada pelo facto cometido, a fim de se apurar se à pena de prisão efetiva aplicada a título principal deve acrescer a pena acessória de perda da nacionalidade.

Por outro lado, ao não padecer esta circunstância de irremediável arbitrariedade, não está vedada a possibilidade de ser controlada objetivamente na sua aplicação individualizada e concreta, à luz das exigências próprias do princípio da proporcionalidade.

Sendo de recordar, igualmente, que a mesma não valerá *per se*, havendo de ser devidamente articulada com as demais circunstâncias que constam naquele n.º 2 do artigo 69.º-D. Aliás, em última instância, pode mesmo afirmar-se que a «desconsideração evidenciada pela conduta do agente relativamente à ordem de valores constitucionais, à comunidade nacional e à integridade e segurança do Estado português» é inerente ao próprio tipo dos crimes elencados nas alíneas f) e h)

do n.º 4 do artigo 69.º-D, os únicos cuja prática, como se viu, poderiam legitimar a privação da cidadania portuguesa. Este facto não só contribuirá para a devida apreciação por parte do julgador desta circunstância, mas também para a sua articulação com as restantes.

Assim, tudo ponderado, a norma da alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, não impede que, do «conjunto da regulamentação típica», derive «uma área e um fim de proteção da norma claramente determinados», para tomarmos novamente de empréstimo as palavras de Jorge de Figueiredo Dias. Consequentemente, resta concluir pela não violação do princípio da legalidade criminal, consagrado no n.º 1 do artigo 29.º da Constituição, na sua dimensão de tipicidade penal.

E.2.3. Proibição de penas restritivas de liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida

23. Na opinião dos requerentes, as normas dos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, violam o disposto no artigo 30.º, n.º 1, da Constituição, onde se lê que «[n]ão pode haver penas nem medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração limitada ou indefinida».

Baseiam-se no fundamento de que, uma vez aplicada a pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, a reaquisição da mesma em momento posterior, embora aparentemente possível à luz do disposto nos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D, não se afiguraria praticável *de facto*, porquanto a alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LdN estabelece como requisito para a (nova) aquisição da nacionalidade que os requerentes «não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa» (referindo ainda que o Decreto n.º 17/XVII, que altera a LdN, a ser promulgado, virá fixar a referida pena em duração igual ou superior a dois anos, na renumerada alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º). E acrescentam: «[o] *relevo do registo criminal é meramente probatório, nos termos do n.º 11 do mesmo artigo 6.º da LN* [...], *não se traduzindo ele mesmo no requisito negativo para a naturalização. Ou seja, a existência de uma condenação com trânsito em julgado em pena de duração superior à prevista na lei pode ser oponível ao requerente, seja no processo de concessão de nacionalidade, seja na fase de oposição à aquisição nos termos*

do artigo 9.º, não relevando a eventual caducidade da sua inscrição no registo criminal. Esta possibilidade de ser atendida a realidade material, aliás, é tanto mais compreensível quanto a diversidade (ou mesmo disparidade) de critérios disciplinadores do cancelamento de inscrições no registo criminal de Estados terceiros poderia redundar numa aplicação não uniforme (ou até arbitrária) do critério material».

Vejamos.

Antes de mais, o teor do preceito invocado (artigo 30.º, n.º 1, da Constituição) abrange somente as «penas [...] privativas ou restritivas da liberdade». Resta saber, porém, como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, «se tal proibição de penas perpétuas ou de duração ilimitada ou indefinida é *extensível às demais penas*, sempre que elas se traduzam em amputar ou restringir, de modo perpétuo ou indefinido, a esfera de direitos das pessoas (interdições profissionais definitivas, incapacidades eleitorais perpétuas, etc.), quanto mais não seja por efeito do princípio do Estado de direito democrático» (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 502, itálico no original).

Recorde-se que, no seu Acórdão n.º 353/86, este Tribunal se pronunciou no seguinte sentido:

> «[...] ao menos em princípio, não haverá obstáculo constitucional à existência de uma pena que se traduza na proibição perpétua do exercício de uma determinada actividade ou profissão ou na expulsão de uma ordem profissional, apesar de, por essa forma, se afectar a liberdade de escolha de profissão.
> Ilegitimidade constitucional talvez só haja, pois, se a imposição de uma pena do tipo apontado puser em causa o direito à sobrevivência do condenado (cf. F. Lemme, «Brevi note sulle pene acessorie previste per i reati concernenti la violazione delia disciplina delia pesca marítima (1, 14 juglio 1965, nº 963)», *in* Giurisprudenza Costituzionale, XVII, t. I, 1972, pp. 136 e 144).
> É que o direito à sobrevivência é uma dimensão do próprio direito à vida (artigo 24º), uma exigência da dignidade da pessoa humana (cf. o artigo 2.º), que é o limite absoluto que o legislador não pode ultrapassar».

A manter-se este entendimento, não restam dúvidas de que o artigo 30.º, n.º 1, da Constituição não seria sequer aplicável no caso *sub judice*, porquanto a pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa não configura uma pena «privativa ou restritiva da liberdade».

Por sua vez, admitindo-se a aplicabilidade deste artigo 30.º, n.º 1, da Constituição ao caso em apreço – desde logo, em função da conexão íntima da cidadania com a dignidade da pessoa humana –, importa recordar que o mesmo só se opõe a penas «com carácter perpétuo ou de

duração ilimitada ou indefinida». Ora, o carácter perpétuo significa «sanção "para toda a vida"», envolvendo também, no entender de alguma doutrina, «qualquer sanção que, mesmo formalmente de duração limitada, tenha um limite máximo de quantitativo tal que, objetiva e facticamente, se possa dizer perpétuo». Por sua vez, «[s]*anção de duração ilimitada* seria aquela para a qual não estivesse fixado, na lei, o limite mínimo e máximo, enquanto a *sanção de duração indefinida* seria aquela em que o limite máximo não fosse definido pela lei, mas ficasse dependente de uma decisão administrativa ou judicial» – cf. Damião da Cunha, "Artigo 30.º", *in* Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa anotada*, Vol. I, 2.ª edição, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, pp. 492-502, p. 494.

Recorde-se que da aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa resultam, como se viu, dois efeitos para o visado: (1) a privação da cidadania, como decorre do n.º 1 do artigo 69.º-D e (2) a impossibilidade de requerer a reaquisição da mesma até ao decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 5 do artigo 69.º-D) ou, em caso de infrações relacionadas com o terrorismo, até 10 anos após o decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 6 do artigo 69.º-D).

Acontece que, de facto, aquela reaquisição será feita «nos termos da Lei da Nacionalidade», como se pode ler expressamente quer no n.º 5 quer no n.º 6 do artigo 69.º-D, o que implica que seja tido em conta o que a mesma estabelece nesse contexto. Ora, a LdN não prevê um processo específico para reaquisição da cidadania, pelo que será aplicável o que vem disposto no artigo 6.º, nomeadamente, na alínea d) do n.º 1, a qual, independentemente da questão de saber se é constitucionalmente conforme, estabelece como requisito para a aquisição da nacionalidade que os requerentes «não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa», fazendo-se «prova da inexistência de [tal] condenação [...] mediante a exibição de certificados de registo criminal emitidos: a) Pelos serviços competentes portugueses; b) Pelos serviços competentes do país do nascimento, do país da nacionalidade e dos países onde tenha tido residência, desde que neles tenha tido residência após completar a idade de imputabilidade penal», conforme resulta expressamente do n.º 11 daquele mesmo artigo.

Em casos de reaquisição da cidadania portuguesa por parte de quem tenha sido privado dela por via da aplicação desta pena acessória, à luz do disposto nos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D, aquelas normas da LdN não podem deixar de ser razoavelmente interpretadas com recurso aos elementos sistemático e teleológico (desde logo, presumindo-se que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, como manda o artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil), ou seja, no sentido de que, em tais casos, as condenações oponíveis ao requerente, quer no âmbito do processo de (nova) aquisição da nacionalidade (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º) quer na fase de oposição à aquisição (cf. alínea b) do artigo 9.º da LdN), são apenas aquelas ainda inscritas no registo criminal (sob pena de se chegar a um resultado ilógico e contraditório: por um lado, o legislador, nos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D admitiria a reaquisição da nacionalidade, mas, por outro, a mesma seria impossível por força da alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LdN). De resto, isso mesmo resulta da conjugação da alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LdN com o n.º 11 do mesmo artigo, segundo o qual a prova da inexistência – logo, também da existência – de condenação se faz mediante a exibição do certificado de registo criminal.

Acresce que o que consta dos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D é que «quem for condenado à perda da nacionalidade pode requerer a reaquisição, nos termos da Lei da Nacionalidade, após o decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das *penas respetivas*» (itálico nosso), isto é, da pena principal e da pena acessória de perda da nacionalidade, ambas aplicadas por tribunal português no quadro de processo penal e inscritas no registo criminal, nos termos previstos na lei. Ora, o cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal de tais penas ocorrerá nos termos do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 37/2015, de 5 de maio. Aí pode ler-se que:

> «1 – As decisões inscritas cessam a sua vigência no registo criminal nos seguintes prazos:
> a) Decisões que tenham aplicado pena de prisão ou medida de segurança, com ressalva dos prazos de cancelamento previstos na Lei n.º 113/2009, de 17 de setembro, com respeito aos crimes previstos no capítulo V do título I do livro II do Código Penal, decorridos 5, 7 ou 10 anos sobre a extinção da pena ou medida de segurança, se a sua duração tiver sido inferior a 5 anos, entre 5 e 8 anos ou superior a 8 anos, respetivamente, e desde que, entretanto, não tenha ocorrido nova condenação por crime de qualquer natureza;
> [...]
> g) Decisões que tenham aplicado pena acessória, após o decurso do prazo para esta fixado na respetiva sentença condenatória ou, tratando-se de pena acessória sem prazo, após a decisão de reabilitação.
> 2 – Quando a decisão tenha aplicado pena principal e pena acessória, os prazos previstos no número anterior contam-se a partir da extinção da pena de maior duração.

> [...]
> 6 – As decisões cuja vigência haja cessado são mantidas em ficheiro informático próprio durante um período máximo de 3 anos, o qual apenas pode ser acedido pelos serviços de identificação criminal para efeito de reposição de registo indevidamente cancelado ou retirado, e findo aquele prazo máximo são canceladas de forma irrevogável.»

Transcorridos os prazos e cumpridas as condições previstas neste preceito legal, as penas em causa (repita-se: a pena principal e a pena acessória de perda da nacionalidade, que são aquelas a que se referem exclusivamente os n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D) cessarão a sua vigência no registo criminal, promovendo-se o cancelamento definitivo da sua inscrição.

Operado o cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas (n.º 5 do artigo 69.º-D) ou, em caso de infrações relacionadas com o terrorismo, decorridos 10 anos após o prazo para o cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 6 do artigo 69.º-D), as mesmas deixam de ser oponíveis ao requerente, não colocando em causa a (nova) aquisição da cidadania portuguesa (que passa então a ser possível *de facto*), assim assegurando que a pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa não se apresenta como uma pena de duração ilimitada ou indefinida.

Em suma, seguindo uma interpretação assente nos elementos sistemático e teleológico do que consta dos artigos 6.º e 11.º da LdN, as normas dos n.os 5 e 6 do artigo 69.º-D, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, devidamente articuladas com aquelas, não violam a proibição de penas restritivas de liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida, consagrada no artigo 30.º, n.º 1, da Constituição.

Ainda assim, recorde-se que, tal como se concluiu em **E.1.1.**, tendo em conta o carácter matricial do n.º 1 do artigo 69.º-D, a afirmação da sua inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade (pelos motivos ali expostos) não pode deixar de se refletir nas restantes normas objeto do pedido, designadamente as dos n.os 5 e 6 do mesmo artigo, que estão dependentes da própria previsão da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, desenvolvendo o seu regime.

III – Decisão

Com os fundamentos acima expostos, o Tribunal Constitucional pronuncia-se pela inconstitucionalidade das normas do artigo 69.º-D, n.ºs 1, 2, alínea a), 4, 5 e 6, aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da culpa, consagrados nos artigos 1.º, 13.º, n.º 1, e 18.º, n.º 2, este em conjugação com o artigo 26.º, n.º 1, todos da Constituição.

Lisboa, 15 de dezembro de 2025