

ACÓRDÃO Nº 409/2026

Processo n.º 595/2026

Plenário

Relatora: Conselheira Mariana Canotilho

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional,

I. RELATÓRIO

1. Um grupo de cinquenta e um Deputados à Assembleia da República vem, ao abrigo do artigo 278.º, n.ºs 4 e 6, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, doravante «LTC»), submeter à apreciação deste Tribunal, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, as normas dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 69.º-D a aditar ao Código Penal, constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, que “Altera o Código Penal, criando a pena acessória de perda da nacionalidade”, aprovado pela Assembleia da República e enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica em 13 de abril de 2026.

2. As normas objeto do pedido são as constantes dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII e têm o seguinte teor:

«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, sendo nacional de outro Estado, tenha sido condenado em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a 5 anos, por um dos crimes previstos no n.º 4, e os factos tenham sido praticados nos 15 anos posteriores ao momento a partir do qual se produziram os efeitos da obtenção da nacionalidade.

(...)

4 - Pode determinar a perda da nacionalidade a condenação do agente pela prática de:

- a) Crime de homicídio qualificado, previsto no artigo 132.º;
- b) Crime de escravidão, previsto no artigo 159.º;
- c) Crime de tráfico de pessoas, previsto no artigo 160.º;
- d) Crime de violação, previsto no artigo 164.º;
- e) Crimes de abuso sexual, previstos nos artigos 165.º, 166.º, 171.º e 172.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 e 333.º;

g) 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;

h) Crime de associação criminosa, quando tenha por base atividades relacionadas com alguns dos crimes referidos nas alíneas anteriores, com o crime de tráfico e mediação de armas previsto no artigo 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, ou com o crime 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, quando o agente seja chefe ou dirigente da associação, nos termos do artigo 299.º.

5 - Quem for condenado à pena de perda da nacionalidade pode requerer a sua reobtenção a partir de momento a fixar dentro dos seguintes limites:

a) Para os crimes referidos nas alíneas d), e) e g) do n.º 4, num período fixado entre 15 e 25 anos após o trânsito em julgado da condenação na pena acessória de perda da nacionalidade;

b) Para os crimes referidos nas restantes alíneas do n.º 4, num período fixado entre 10 e 15 anos após o trânsito em julgado da condenação na pena acessória de perda da nacionalidade.

(...).»

Segundo os requerentes, as normas questionadas padecem do vício de inconstitucionalidade material, por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade e da necessidade penal, previstos, respetivamente, nos artigos 13.º e 18.º, n.º 2, ambos da Constituição da República Portuguesa.

3. Os fundamentos apresentados no pedido, para sustentar a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados, são os seguintes:

«(...)

**Violação do princípio da proporcionalidade (e da
necessidade penal) no recorte da sanção acessória de perda da
nacionalidade**

11.º

Em primeiro lugar, cumpre sublinhar a especial exigência com o que o legislador ordinário se deve confrontar ao proceder ao recorte de uma sanção (acessória ou principal) como a de perda de um direito com as características do direito fundamental à cidadania, consagrado no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição e objeto de proteção por via convencional e legislativa. Sendo certo que o n.º 4 do artigo 26.º credencia o legislador ordinário a operar uma intervenção restritiva do direito, admitindo até a sua privação, também é certo que o faz desde logo afastando expressamente qualquer motivação política na fundamentação. Ademais, a este quadro particularmente exigente vem ainda acrescer todo o complexo de vinculações para o legislador ordinário decorrentes dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º, aplicáveis a qualquer intervenção restritiva de direitos, liberdades e garantias.

12.º

No caso vertente, além disso, verifica-se um especial grau de exigência na concretização de restrições - seja pela centralidade que o texto constitucional confere ao direito fundamental à cidadania, ao incluí-lo no catálogo daqueles que nem em estado de sítio ou de emergência podem ser objeto de suspensão (n.º 6 do artigo 19.º), seja pelo facto de o sacrifício em presença ir muito para lá de uma afetação menor do seu conteúdo. Efetivamente, mais do que uma mera restrição temporalmente balizada ou circunscrita a algumas das posições jurídicas nele contidas, a aplicação de uma sanção de perda da nacionalidade como a que surge desenhada no Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII (e como surgia igualmente no Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII) acarreta uma privação total do direito à cidadania para o seu titular, à qual vem acrescer um extenso período temporal em que nem sequer se torna possível a sua reacquirição.

13.º

Atentas as características do direito fundamental à cidadania, uma decisão de aplicação de uma sanção acessória de perda da nacionalidade acarretará igualmente a privação de todos os benefícios dele decorrentes nos planos constitucional, convencional e legal. A característica diferenciadora do direito à cidadania como um *direito a ter direitos*, uma condição indispensável para aceder ao feixe alargado e multifacetado de posições jurídicas indispensáveis à participação na comunidade política impõe um especial cuidado no desenho de qualquer intervenção restritiva e, por maioria de razão, numa intervenção que elimina o direito da esfera do seu até aí titular.

14.º

É precisamente quanto a este ponto que se torna essencial convocar o princípio da proporcionalidade nas suas múltiplas vertentes: a privação da cidadania deve visar a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e mostrar-se adequada à realização dessas finalidades, tendo sempre presente que perante a escala de sacrifício que é imposta (a perda do direito fundamental) se impõe uma ponderação assente na verificação exigente de um grau de realização equivalente do lado dos direitos ou interesses a tutelar. É neste ponto que a ponderação alcançada através do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII parece falhar, uma vez mais, o teste de conformidade constitucional.

15.º

A versão agora vertida no Decreto n.º 49/XVII diminui o número de ilícitos penais suscetíveis de condução à aplicação da sanção acessória de perda da nacionalidade (como já o fazia o Decreto n.º 18/XVII, que limitou o elenco inicial excessivamente indeterminado de ilícitos penais constantes da Proposta de Lei do Governo), circunscrevendo a tipificação por remissão para os normativos concretos do Código Penal ou de legislação penal extravagante.

16.º

Todavia, 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 continua a evidenciar-se a falta de ligação finalística entre os ilícitos praticados e a sanção acessória (potencialmente) consequente - faltando a evidência da necessidade da intervenção ablativa do direito fundamental para realizar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido (neste caso por via penal).

17.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.

18.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.

19.º

No caso vertente, importa, pois, continuar a centrar a atenção na identificação de 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.

20.º

Como refere o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 1134/2025, convocando uma reflexão decorrente da avaliação do Direito Internacional e Europeu nesta matéria, *“a 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»”*.

21.º

Recorda ainda o Tribunal na referida decisão que esta linha é a que resulta da interpretação maioritária dos dispositivos de Direito Internacional relevantes na matéria - a saber, o artigo 15.º, n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do artigo 8.º da Convenção para a Redução dos Casos da Apatridia e do artigo 7.º da Convenção Europeia sobre Nacionalidade.

22.º

O caso da Convenção Europeia da Nacionalidade é especialmente impressionante, na medida em que, como a própria exposição de motivos da Proposta de Lei recorda, Portugal é seu 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 §67 do 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.

23.º

Recordado o que se expôs no requerimento da fiscalização preventiva do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, verifica-se que Acórdão n.º 1134/2025 acolheu a preocupação aí expressa, identificado uma fonte de inconstitucionalidade da norma, ao concluir que *“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.

24.º

Ademais, analisando a totalidade das remissões para ilícitos penais constantes da versão do n.º 4 do artigo 69.º-D constante do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, o Tribunal Constitucional foi até mais longe do que apenas identificar pela negativa os crimes que não se revelam suscetíveis de assegurar o respeito pelo princípio da proporcionalidade neste domínio, afirmando expressamente 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)”*, acrescentando ainda que se concede até *“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”*.

25.º

Não obstante a clareza da decisão neste ponto, não foi, porém, acolhida no novo Decreto da Assembleia da República a fórmula que obviaria à inconstitucionalidade, tendo sido outra a vontade da maioria que aprovou a nova redação.

26.º

Assim, verifica-se a permanência no n.º 4 do artigo 69.º-D de vários ilícitos penais que, na linha da jurisprudência do Tribunal Constitucional vertida na pronúncia pela inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, evidenciam a falta de conexão entre os bens jurídicos tutelados e a realidade da nacionalidade que justifiquem a ativação de uma sanção acessória que determine a sua perda. Compaginada a decisão com o novo elenco, identifica-se ainda a presença dos artigos 132.º, 159.º, 160.º, 165.º, 166.º, 171.º e 172.º do Código Penal, bem como do crime de associação criminosa (previsto no artigo 299.º do Código Penal), ainda que circunscrito a atividades relacionadas com os crimes anteriormente referidos no mesmo número ou com o crime de tráfico e mediação de armas (previsto no artigo 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro) ou com o crime 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) e desde que o agente seja chefe ou dirigente da associação

27.º

A opção pela manutenção dos preceitos objeto de pronúncia pela inconstitucionalidade é intencional, já que a exposição de motivos das propostas apresentadas pelo PSD/CDS o afirmam expressamente, indicando que se mantêm *“como tipo legais aptos a possibilitar a perda da nacionalidade não apenas os crimes referentes a condutas contra a segurança do Estado e de terrorismo - já validados pela decisão do Tribunal Constitucional mas também outros cinco tipos legais: homicídio qualificado, escravidão, tráfico de pessoas, violação e abuso sexual. Estes tipos legais preveem condutas que de forma perentória atentam contra o mais essencial da vida em comunidade.”* Os autores

das propostas insistem, ao arrepio da decisão clara e unânime do Tribunal Constitucional, que *“o seu cometimento é passível (em abstrato) de justificar uma violação grave e inadmissível pelo cidadão dos seus deveres de lealdade para com o Estado”* apontando aí a *“razão pela qual não se abdica da sua previsão.”*

O aditamento a este elenco de cinco crimes do crime de associação criminosa decorre da aprovação de proposta de alteração formulada pelo Grupo Parlamentar do Chega.

28.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 denexo finalístico. A faculdade de eventual reacquirição da nacionalidade está dependente da sujeição a novo processo de naturalização, pelo que fica patente o caráter ablativo da intervenção sobre o direito à cidadania.

29.º

Duas outras dimensões podem ainda (continuar) a acrescer à identificação de uma violação do n.º 2 do artigo 18.º na configuração da sanção acessória de perda da nacionalidade, sendo por isso desejável uma pronúncia sobre as mesmas.

30.º

Em primeiro lugar, ainda que se possa concluir que se trata de uma dimensão da norma que se encontra na margem de conformação do legislador, afigura-se relevante que o Tribunal possa apreciar a duração da pena de prisão principal efetiva que é pressuposto da aplicação da sanção de perda de nacionalidade. As propostas iniciais de alteração do PSD/CDS procuravam ir ao encontro do disposto no Acórdão n.º 1134/2025, aumentando a duração da sanção principal para 6 anos, mas foi a proposta do Grupo Parlamentar do Chega que viria a ser aprovada, constando, pois, do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII uma duração da pena de prisão principal de cinco anos.

31.º

Como refere o Acórdão n.º 1134/2025 *«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.

32.º

Para além desta densificação a partir da dimensão penal do princípio da necessidade, o Tribunal Constitucional afirmou ainda que mesmo em relação aos ilícitos penais que poderiam mostrar-se idóneos para justificar uma sanção de perda da nacionalidade, a demonstração da necessidade penal estaria por realizar. Refere o Acórdão n.º 1134/2025 que *“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 69º-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.”*

33.º

Acrescenta o Tribunal que ao preceder desta forma *“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”,* daí extraíndo a conclusão da *“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.”*

34.º

Em suma, cumprirá aferir, quanto a este ponto e especificamente em relação às alíneas f) e g) do n.º 4 do artigo 69.º-D da nova versão resultante do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII (que correspondem às alíneas f) e h) constantes do Decreto anterior), se o aumento de apenas um ano na pena efetiva aplicada é suficiente para afastar o juízo de inconstitucionalidade identificado na pronúncia relativa ao Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII.

35.º

No que respeita à ponderação da culpa do agente e da gravidade dos ilícitos, o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII abandonou a solução anterior, que apontava para uma aplicação binária da sanção, que se projetava num registo de *“tudo ou nada”* quanto à duração da inibição de reacquirição da nacionalidade. A versão anterior constante do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII apontava para uma modalidade de determinação da perda da nacionalidade sem qualquer outra adequação às circunstâncias do caso concreto, nomeadamente no que à duração da impossibilidade de reacquirição da nacionalidade respeitava.

36.º

Na nova versão, passa o julgador a ser chamado a definir a duração do período em que não pode haver lugar a reobtenção da nacionalidade, devendo esta ser fixada num período entre 15 e 25 anos após o transito em julgado da condenação na pena acessória nos casos das alíneas d), e) e g) do n.º 4 do artigo 69.º-D (correspondentes aos crimes de violação, abuso sexual e infrações terroristas) e de entre 10 e 15 anos para os demais casos (onde se incluem o homicídio qualificado, a escravidão, tráfico de pessoas, crimes contra a segurança do Estado e crime de associação criminosa).

37.º

Todavia, importa aferir se a ponderação realizada pelo legislador no caso vertente se afigura compatível com as exigências da proporcionalidade. Se é certo que o período de referência passa a apontar para os anos que se seguem ao trânsito em julgado da condenação (e já não ao período que se segue ao cancelamento definitivo da condenação no registo criminal, como resultava do Decreto n.º 18/XVII, diminuindo por essa via a duração destes efeitos), entendemos que é desejável que sejam avaliadas pelo Tribunal Constitucional três dimensões da nova norma:

a) A opção por um período mínimo de inibição de 15 e 10 anos, constantes respetivamente das alíneas a) e b) do n.º 5, deixa uma curta margem de apreciação juiz para ajustar a sanção à realidade do caso concreto, sendo desejável aferir se deve considerar-se dentro do uso razoável da margem de conformação do legislador;

b) A opção por uma duração mínima do período de impossibilidade de reobtenção da nacionalidade é igual e muitas vezes superior aos limites máximos da pena de prisão prevista como sanção principal nos casos dos ilícitos referidos nas alíneas d) e g) do n.º 4), sendo desejável apurar do cumprimento das exigências de proporcionalidade nesta sede na relação entre pena principal e acessória;

c) A circunstância de serem valoradas como merecedores de um período mais longo de inibição da reobtenção da nacionalidade vários ilícitos que não apresentam conexão funcional com a realidade da nacionalidade, enquanto os crimes contra o Estado, em que essa conexão está demonstrada e validada pela anterior decisão do Tribunal Constitucional, são objeto de tratamento menos exigente na fixação da duração da inibição de reobtenção da nacionalidade, podendo também evidenciar um desequilíbrio do legislador na construção das sanções e da ligação da sanção acessória à sanção principal.

Da violação do princípio da igualdade

38.º

Finalmente, cumpre ainda suscitar a questão da subsistência da violação do princípio da igualdade (artigo 13.º) identificada no Acórdão n.º 1134/2025, eventualmente patente ainda na nova redação do n.º 1 do artigo 69.º-D.

39.º

A nova redação do n.º 1 do artigo 69.º-D resultante do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII vem substituir a referência à **aquisição** da nacionalidade constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 69.º-D que constava do Decreto anterior, por uma referência à **obtenção** da nacionalidade, pretendendo por esta via assumir a aplicabilidade da sanção também aos cidadãos originários. Efetivamente, a expressão

utilizada visa alcançar o objetivo referido na exposição de motivos das propostas de alteração apresentadas pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS de prever “*a equiparação de todos os cidadãos para efeitos de aplicação de eventual pena acessória de perda da nacionalidade.*”

40.º

Todavia, ao determinar que os factos ilícitos tenham de ter sido praticados nos 15 anos posteriores ao momento a partir do qual se produziram os efeitos da obtenção da nacionalidade, a norma do n.º 1 do artigo 69.º-D exclui objetivamente os cidadãos originários que vejam a atribuição ocorrer no momento do seu nascimento, uma vez que até aos 16 anos, momento em que se concretiza a idade de imputabilidade penal (artigo 19.º do Código Penal), são insuscetíveis de praticar ilícitos penais que são condição de ativação da aplicação da sanção acessória.

41.º

Se é certo que o propósito de um período de 15 anos (10 anos na anterior versão decorrente do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII) visaria limitar no tempo a situação de precariedade da nacionalidade derivada, que só se tornaria imune à sanção de perda no final desse prazo, num contexto em que a sanção passa a ser aplicável a todos os cidadãos, ela acaba agora por operar um efeito discriminatório, ao excluir a esmagadora maioria dos cidadãos originários da sua aplicabilidade por força das regras de imputabilidade. Ou seja, não só se conserva o tratamento diferenciador por esta via, como o período de duração da situação precária para quem adquiriu a nacionalidade por via derivada é alargado em mais cinco anos face à versão anterior.

42.º

A subsistir, na prática, a não aplicabilidade da sanção aos cidadãos originários que vêm a nacionalidade atribuída à nascença, será forçoso concluir como faz o Tribunal no Acórdão n.º 1134/2025: a norma “***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.***”

43.º

Ademais, o aumento do período de tempo em que os ilícitos que determinam a perda da nacionalidade podem ser praticados vem ainda desequilibrar mais a situação do conjunto de cidadãos que já terá percorrido, em caso de naturalização, um longo percurso de residência legal e de integração na comunidade, tendo em conta 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 48/XVII (resultante do expurgo das inconstitucionalidades identificadas no Acórdão n.º 1133/25 relativo ao Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII), 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 da nacionalidade

protegida do risco de perda poderia ascender a mais de duas décadas nalguns casos.

44.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.

45.º

Em conclusão, requer-se a fiscalização preventiva do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, remetido para promulgação como lei orgânica, atenta a inconstitucionalidade decorrente de:

- Violação dos princípios da proporcionalidade e da necessidade penal, plasmados no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, pelos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 69.º-D;

- Violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, pelo n.º 1 do artigo 69.º-D.

Em síntese, o grupo de Deputados à Assembleia da República requer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de normas constantes do artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII – em particular, o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal -, por as considerar potencialmente desconformes com a Constituição, por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade e da necessidade penal, nos termos expostos.

4. 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 49/XVII, elaborada pelos serviços de apoio à Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Elaborado o memorando a que alude o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, e fixada a orientação do Tribunal, importa decidir, conforme dispõe o artigo 59.º da mesma Lei.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A) Conhecimento do pedido

5. Considerando a legitimidade dos requerentes (cfr. 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 (veja-se o disposto no artigo 278.º, n.º 6, da Constituição e nos artigos 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º todos da LTC), nada

obsta ao conhecimento das questões de constitucionalidade formuladas nos presentes autos.

B) Enquadramento

6. Como, aliás, mencionam os requerentes, este Tribunal apreciou, no Acórdão n.º 1134/2025, proferido em 15 de dezembro de 2025, as 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, sobre matéria análoga à aqui tratada. Proferiu, então, um juízo de inconstitucionalidade, com fundamento na 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.

Na sequência dessa decisão, o Presidente da República vetou o diploma em causa, devolvendo-o ao Parlamento. Seguidamente, houve diversas propostas de alteração (Proposta de alteração do L - Decreto n.º 18/XVII – Substituição; Proposta de alteração do PSD e CDS-PP - Decreto n.º 18-XVII; Proposta de alteração do CH - Decretos n.ºs 17 e 18-XVII) e, após discussão e votação na especialidade da reapreciação do Decreto, a 1 de abril de 2026 foi aprovado o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII que “Altera o Código Penal, criando a pena acessória de perda da nacionalidade”, objeto do presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade.

Como já se deu nota, os requerentes sustentam, nesta sede, que, apesar das alterações introduzidas com o declarado propósito de expurgar as inconstitucionalidades identificadas, o novo Decreto não logrou supri-las e introduziu novas dimensões de desconformidade constitucional, persistindo duas ordens fundamentais de razões fundantes de inconstitucionalidade: i) violação do princípio da proporcionalidade e da necessidade penal, consagrados no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição; ii) violação do princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP.

7. A comparação entre as duas versões do artigo 69.º-D - a que foi objeto de pronúncia por este Tribunal, no Acórdão n.º 1134/2025 e a que resulta do novo Decreto - permite identificar um conjunto de mudanças significativas, a par de elementos de continuidade que os requerentes do novo pedido de fiscalização preventiva consideram suficientes para fazer perdurar os vícios de inconstitucionalidade anteriormente identificados, bem como para suscitar novas questões constitucionais.

Assim, e em primeiro lugar, no que se atém ao *âmbito subjetivo* da pena acessória e ao *critério temporal* que condiciona a sua aplicação, previstos na norma em apreciação, verifica-se a primeira e mais visível alteração. Com efeito, na versão do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, a pena de perda da nacionalidade podia ser aplicada a quem tivesse sido condenado em pena de prisão efetiva de duração igual ou superior a quatro anos, desde que os factos tivessem sido praticados nos dez anos posteriores à *aquisição* da nacionalidade. O Acórdão n.º 1134/2025 considerou inconstitucional esta configuração, com base em dois fundamentos distintos. Por um lado, o limiar de quatro anos foi tido por insuficiente para justificar uma restrição de tão elevada intensidade de um direito fundamental pessoal, tendo-se entendido que o legislador fora

além do estritamente necessário ao admitir a aplicação da pena acessória a casos em que a menor gravidade dos crimes, evidenciada pelas concretas sanções aplicadas, não o justificava. Por outro lado, a referência à *aquisição* da nacionalidade que, nos termos da Lei da Nacionalidade, compreende apenas as modalidades de aquisição derivada, excluindo a atribuição (também conhecida como aquisição originária), estabelecia uma diferenciação de tratamento entre cidadãos sem fundamento material bastante, violando o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição.

O Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, ora em apreciação, procura responder a ambas as críticas. Quanto ao limiar de aplicação da pena, elevou-o de quatro para cinco anos de pena de prisão efetiva, em linha com uma proposta do Grupo Parlamentar do Partido Chega, que prevaleceu sobre a proposta inicial dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, que apontava para seis anos. Quanto ao critério temporal e ao âmbito subjetivo, o novo Decreto substituiu a referência à *aquisição* da nacionalidade pela menção da sua *obtenção*, alargou o prazo de cometimento dos crimes relevantes de dez para quinze anos, e reformulou o enunciado normativo, com a intenção declarada de alcançar a equiparação de todos os cidadãos para efeitos de aplicação da pena acessória, independentemente do modo pelo qual obtiveram a nacionalidade (cfr. exposição de motivos da Proposta de alteração dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, que declara que “*por forma a garantir o igual tratamento entre todos os cidadãos nacionais – considera-se a distinção anteriormente feita, e rejeitada pelo Tribunal Constitucional, entre nacionalidade obtida de forma originária ou derivada – vem agora prever-se a equiparação de todos os cidadãos para efeitos de aplicação de eventual pena acessória de perda da nacionalidade*”).

8. A segunda área de alteração respeita ao *elenco de crimes* constante do n.º 4 do artigo 69.º-D, cuja prática, conjugada com as demais condições previstas no n.º 1, pode desencadear a aplicação da pena acessória. O Acórdão n.º 1134/2025 procedera a uma distinção precisa dentro do elenco da versão anterior: por um lado, identificara as alíneas *f)* e *h)*, respeitantes, respetivamente, aos crimes contra a segurança do Estado e aos crimes de terrorismo, como as únicas disposições cujo conteúdo permitia concluir, ou, pelo menos, indiciar uma forte desestabilização ou quebra da *relação de pertença* que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado, tornando, desse modo, a pena acessória idónea à prossecução do fim legítimo em causa; por outro lado, concluía pela inadequação, à luz do princípio da proporcionalidade, de todas as demais alíneas (*a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *g)*, *i)* e *j)*), por ausência da conexão finalística necessária entre os ilícitos praticados e a sanção acessória.

Na sequência desta pronúncia, o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII eliminou do elenco vários dos crimes cuja punição com a pena acessória em causa este Tribunal considerara contrária à Lei Fundamental. Assim, desapareceram a maioria ou totalidade das previsões relativas aos crimes contra a vida, a integridade física e a liberdade pessoal; também eliminados do catálogo foram tipos específicos de crimes, como o lenocínio de menores (artigo 175.º do Código Penal) e o auxílio à

imigração ilegal. Outros tipos de crime, nomeadamente os crimes de detenção de arma proibida, tráfico e mediação de armas, e os crimes de tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, deixam de ser considerados em termos autónomos, passando a ser pertinentes apenas enquanto elemento na definição da relevância do crime de associação criminosa. Manteve-se, por seu lado, a quase totalidade dos crimes contra a segurança do Estado, tendo, porém, sido eliminado do elenco o crime de ligações com o estrangeiro (artigo 331.º do Código Penal); igualmente presentes mantêm-se os crimes de terrorismo, nos termos da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto.

Todavia, o novo elenco conserva e, em certos casos, reformula a previsão de crimes que o Acórdão n.º 1134/2025 considerara inadequados. Nestes termos, reitera-se a previsão de possibilidade de aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade para o homicídio qualificado (artigo 132.º do Código Penal; antes previsto na alínea *a*), relativa a crimes contra a vida, que o Tribunal invalidara); para a escravidão e o tráfico de pessoas (artigos 159.º e 160.º ambos do Código Penal, antes incluídos na antiga alínea *c*), igualmente objeto de juízo positivo de inconstitucionalidade); para crimes de violação e de abuso sexual (artigos 164.º, 165.º, 166.º, 171.º, 172.º todos do Código Penal, retirados da antiga alínea *d*), objeto de juízo idêntico); e para o crime de associação criminosa, anteriormente previsto na alínea *e*) e igualmente censurado, que a nova versão mantém, mas circunscreve a atividades relacionadas com os crimes do elenco ou com tráfico de armas e de estupefacientes, desde que o agente seja chefe ou dirigente da associação.

9. A terceira área de alteração, que representa uma mudança estrutural em relação à versão anterior, respeita ao *regime de requalificação da nacionalidade* após a aplicação da pena acessória. O Acórdão n.º 1134/2025 pronunciou-se pela inconstitucionalidade dos n.ºs 1, 5 e 6 do artigo 69.º-D do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, por violação dos princípios da culpa, da igualdade e da proporcionalidade, na medida em que a norma estabelecia uma pena de estrutura fixa, nos termos da qual, uma vez aplicada a pena acessória de perda da nacionalidade, a impossibilidade de requerer a requalificação durava, em todos os casos, até ao decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas, com um agravamento de dez anos adicionais para os crimes de terrorismo. O julgador não dispunha de qualquer margem para modular esta consequência em função das circunstâncias concretas do caso, do grau de culpa do agente ou das necessidades de prevenção.

O Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII eliminou esta estrutura fixa, substituindo-a por molduras dentro das quais o julgador pode graduar a duração do período de inibição de reobtenção da nacionalidade. Alterou-se igualmente o ponto de referência temporal para o início da contagem desse período: onde a versão anterior apontava para o cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal, a nova versão faz contar o prazo a partir do trânsito em julgado da condenação na pena acessória. Esta alteração representa uma mudança relevante, uma vez que o trânsito em julgado é um momento independente das variações que os regimes de cancelamento do registo criminal podem comportar. A moldura aplicável varia consoante a natureza dos crimes praticados: para os crimes

de violação, abuso sexual e infrações terroristas, o julgador fixará o período de inibição entre quinze e vinte e cinco anos após o trânsito em julgado; para os demais crimes do elenco, incluindo o homicídio qualificado, a escravidão, o tráfico de pessoas, os crimes contra a segurança do Estado e a associação criminosa, a moldura situa-se entre dez e quinze anos.

Em suma, o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII introduz alterações importantes em relação à versão anterior do artigo 69.º-D, designadamente a elevação do limiar de acionamento da pena, a declarada universalização do âmbito subjetivo, a remodelação do elenco de crimes aos quais a pena acessória é aplicável e a substituição do regime de pena fixa por molduras graduáveis de períodos de inibição de reobtenção da nacionalidade. Porém, e sintetizando o pedido dos requerentes, resulta da comparação entre as duas versões que subsistem nas novas normas elementos de continuidade com os problemas identificados pelo Acórdão n.º 1134/2025, desde logo, a diferenciação de facto entre cidadãos originários e cidadãos com nacionalidade derivada e a manutenção de crimes sem a conexão funcional exigida, a par de novas questões de constitucionalidade que a reconfiguração do regime de reobtenção da nacionalidade suscita, que merecem pronúncia autónoma do Tribunal Constitucional.

C) Questões de constitucionalidade

10. Passemos, então, à apreciação das concretas questões de constitucionalidade postas pelos requerentes.

Cabe, antes de mais, lembrar que os requerentes fazem assentar todo o pedido numa premissa fundamental e que percorre todo o seu *iter* argumentativo, a saber, a particular exigência que recai sobre o legislador ordinário quando procede ao recorte de uma sanção que atinge um direito fundamental de características tão marcadas como o direito à cidadania, consagrado no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição e protegido por via convencional e legislativa. Sendo certo que o n.º 4 do mesmo artigo credencia o legislador a operar uma intervenção restritiva do direito, até ao ponto da sua privação, fá-lo, desde logo, afastando expressamente qualquer motivação política na fundamentação e subordinando tal intervenção ao complexo de vinculações decorrentes dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição, aplicáveis a qualquer restrição de direitos, liberdades e garantias. O grau de exigência é ainda agravado, alega-se no pedido, pelo facto de o texto constitucional incluir o direito à cidadania no catálogo dos chamados *direitos fundamentalíssimos*, que não podem ser objeto de suspensão sequer em estado de sítio ou de emergência, nos termos do n.º 6 do artigo 19.º, e pelo facto de o sacrifício em presença ir muito além de uma mera afetação circunscrita de parte das posições jurídicas nele contidas; pelo contrário, a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade acarreta uma *privação total* do direito à cidadania para o seu titular, à qual acresce um extenso período de tempo em que nem sequer é possível a sua reobtenção. A característica diferenciadora do direito à cidadania enquanto *direito a ter direitos* (cfr. H. ARENDT, *As Origens do Totalitarismo*, Edições D. Quixote, 2024, Parte II, Cap. IX, pp. 353 ss.) - condição indispensável de acesso ao feixe alargado e multifacetado de

posições jurídicas que estruturam a participação na comunidade política - impõe, pois, segundo os requerentes, um especial cuidado no desenho de qualquer intervenção restritiva e, por maioria de razão, de uma intervenção que elimina o direito da esfera jurídica do seu até então titular.

A) Violação do princípio da igualdade

11. Invertendo a ordem do pedido, a análise das questões de constitucionalidade iniciar-se-á pela violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, atendendo ao seu carácter geral, uma vez que se atém ao *âmbito de aplicação* das normas fiscalizadas. A este propósito, os requerentes começam por recordar que o Acórdão n.º 1134/2025 concluiu pela inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 69.º-D na versão então em crise, por violação do princípio da igualdade, na medida em que a norma estabelecia uma *diferenciação de tratamento* operada em função do *modo de obtenção da cidadania*, distinguindo entre cidadãos que a haviam obtido por *aquisição* e cidadãos que a haviam obtido por *atribuição*, sem que existisse fundamento material bastante para tal distinção. Com o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, o legislador parlamentar procurou responder a esta inconstitucionalidade substituindo, no n.º 1 do artigo 69.º-D, a referência à *aquisição* da nacionalidade pela referência à *obtenção* da mesma, visando alcançar, segundo a exposição de motivos da Proposta de alteração dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, *a equiparação de todos os cidadãos para efeitos de aplicação de eventual pena acessória de perda da nacionalidade*.

Os requerentes sustentam, todavia, que esta alteração formal não suprimiu a diferenciação material identificada no aresto anterior. Com efeito, ao determinar que os factos ilícitos tenham de ter sido praticados nos quinze anos posteriores ao momento a partir do qual se produziram os efeitos da *obtenção* da nacionalidade, a norma do n.º 1 do artigo 69.º-D *exclui objetivamente os cidadãos originários*, uma vez que até aos dezasseis anos, momento em que se concretiza a idade de imputabilidade penal nos termos do artigo 19.º do Código Penal, são insuscetíveis de praticar ilícitos penais, incluindo os que constituem condição de ativação da sanção acessória. Ou seja, ao invés de eliminar o tratamento diferenciado, a nova redação opera, segundo os requerentes, um efeito discriminatório de sentido equivalente ao que este Tribunal identificara na versão anterior, por via da conjugação entre o prazo de quinze anos e as regras de imputabilidade penal, que excluem, na prática, os cidadãos originários da aplicabilidade da sanção acessória, por força de um critério que apenas formalmente se apresenta como universal.

Acresce que o alargamento do prazo para quinze anos, face aos dez anos que constavam do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, não só mantém, no entender dos requerentes, o tratamento diferenciado como o agrava, ao estender por mais cinco anos o período de precariedade da situação jurídica daqueles que adquirem a nacionalidade por via derivada. Esta circunstância é particularmente relevante, assinalam, quando cotejada com o aumento significativo do período de residência legal exigido para a naturalização introduzido pela revisão da Lei da Nacionalidade aprovada pelo Decreto da Assembleia da República n.º 48/XVII, resultante do expurgo das inconstitucionalidades identificadas no

Acórdão n.º 1133/2025 relativo ao Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, bem como com a morosidade dos procedimentos administrativos necessários à concretização quer da residência legal, quer da aquisição da nacionalidade. Tendo em conta todos estes fatores, concluem os requerentes que o período de integração na comunidade nacional até que um anterior cidadão estrangeiro possa gozar, em plenitude, da nacionalidade portuguesa, protegida do risco de perda, ascende, em alguns casos, a mais de duas décadas.

Finalmente, os requerentes convocam ainda o quadro internacional e supranacional vigente para reforçar a sua posição. Em particular, invocam o n.º 2 do artigo 5.º da Convenção Europeia da Nacionalidade, de que Portugal é signatário, que estabelece que cada Estado Parte se regerá pelo *princípio da não discriminação entre os seus nacionais, independentemente da nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente*, princípio que tem igualmente acolhimento no Direito da União Europeia, que reconhece a cidadania da União a qualquer nacional de Estado-membro independentemente da forma de obtenção. A subsistência, na prática, da inaplicabilidade da sanção aos cidadãos originários, que veem a nacionalidade atribuída à nascença, impõe, na opinião dos requerentes, a conclusão de que a norma do n.º 1 do artigo 69.º-D viola o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição. E dado o carácter matricial deste n.º 1 – reconhecido expressamente pelo Acórdão n.º 1134/2025 –, a afirmação da sua inconstitucionalidade não pode deixar de se repercutir nas restantes normas objeto do pedido, que estão dependentes da própria previsão da pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa, desenvolvendo o seu regime.

12. A questão da violação do princípio da igualdade foi, como já se referiu, tratada com densidade e profundidade no Acórdão n.º 1134/2025, que procurou discernir, tal como cabe agora fazer, *«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»*, ou seja, se tal diferenciação *«prossegue um fim e sentido legítimos à luz da Constituição, alicerçando-se em argumentos que possam ser considerados sérios e razoáveis»*. Para enquadrar este juízo, o Tribunal recordou que *«quer o fim, quer os critérios do tratamento desigual têm de estar em conformidade com a Constituição»*, exigindo-se *«uma correspondência entre a solução desigualitária e o parâmetro de justiça que lhe empresta fundamento material»*, orientação que a jurisprudência constitucional tem reiterado de forma consistente, designadamente nos Acórdãos n.ºs 191/88, 231/94, 609/94, 563/96 e 69/2008. O acórdão reconheceu, ainda, que a privação da cidadania está condicionada pelo princípio da prevenção da apatridia, consagrado no artigo 8.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961, segundo o qual *«um Estado Contratante não pode privar ninguém da sua nacionalidade se por essa via se tornar apátrida»* (cf. também o artigo 7.º, n.º 3, da Convenção Europeia da Nacionalidade); daí resultando, na prática, que a privação da nacionalidade só é admissível quando o visado tenha outra nacionalidade, não podendo aplicar-se a quem ficaria apátrida.

O aresto citado leva, seguidamente, a cabo uma cuidada densificação do parâmetro constitucional, atendendo em particular às

exigências decorrentes do princípio da igualdade em matéria de *nacionalidade*. Assim, e em primeiro lugar, o Tribunal percorre a tradição constitucional portuguesa, assinalando que as previsões de privação de cidadania, nas constituições anteriores, nunca discriminavam quanto à forma de obtenção da cidadania. Desde a Constituição de 1822, que estabelecia como causa de perda da qualidade de cidadão português o facto de alguém se naturalizar em país estrangeiro ou aceitar emprego de governo estrangeiro sem licença, sem, no entanto, distinguir entre originários e naturalizados, até ao Código de Seabra e às constituições do século XX, a lógica dominante foi sempre a da aplicação universal das causas de privação. A Constituição de 1933 deixava ao legislador o encargo de disciplinar *«como se perd[ia] a qualidade de cidadão português»*, mas igualmente sem habilitar distinções baseadas no modo de aquisição. E a CRP, como sublinha o Tribunal, *«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»*. É neste quadro que ganha pleno sentido a afirmação de Gomes Canotilho e Vital Moreira, amplamente citada no aresto: *«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*).

A norma analisada pelo Acórdão n.º 1134/2025 estabelecia *«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)»*. O Tribunal entendeu, então, no sentido da inexistência de *«fundamento material bastante para esta diferenciação de tratamento»*. O argumento central da decisão parte da constatação de que, embora não seja constitucionalmente ilegítimo que o legislador preveja a privação da cidadania, *«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»*. A conclusão é incisiva: *«Nem o fim nem os critérios associados a tal tratamento diferenciado estão em conformidade com a Constituição»*.

Para reforçar a sua conclusão, o Tribunal Constitucional convocou argumentos de três ordens distintas. Em primeiro lugar, atendeu à ordem constitucional interna: *«o texto constitucional português não viabiliza distinções deste tipo, além daquelas que ela própria determina expressamente»*. Em segundo lugar, invocou razões de ordem histórica, designadamente, o facto de a norma da lei anterior que previa a privação da cidadania como sanção, a Base XX da Lei n.º 2098, de 29 de julho de

1959, «para além do alcance limitado em termos de crimes relevantes, não distinguia entre cidadãos portugueses». Por fim, um olhar para a ordem internacional e supranacional permitiu afirmar que o «imperativo de não discriminação constitui um pilar estrutural nesta matéria, ideia que surge confirmada e reforçada pelo enquadramento internacional e supranacional vigente» ao qual «a Constituição portuguesa, como 'constituição amiga do direito internacional', não se revela indiferente».

Não ignora o Tribunal que alguns ordenamentos jurídicos, ditos *maximalistas*, em particular a França e a Bélgica, consagram um modelo dual, que distingue entre cidadãos de origem e cidadãos com nacionalidade derivada para efeitos de privação da cidadania. Reconheceu igualmente a existência de «outros ordenamentos em que é possível a privação da cidadania pela prática de certas condutas». Mas recusou que o paradigma francês ou belga seja transponível para o contexto português, identificando diferenças determinantes. Em primeiro lugar, explicou-se no Acórdão n.º 1134/2025, «a Constituição consagra expressamente um direito à cidadania e confere-lhe um estatuto *jusfundamental elevado*», incluindo-o no catálogo dos direitos «absolutamente garantidos mesmo em estado de exceção (artigo 19.º, n.º 6) ou de o elevar a limite material do poder de revisão (artigo 288.º, alínea d))», o que «contrasta com o carácter lacónico dos textos francês e belga». Em segundo lugar, o modelo temporalmente dual «não tem profundas raízes» no direito português do século XX, ao contrário do que sucede em França. Em terceiro lugar, «esta diferenciação conhece críticas na doutrina, desde logo belga e francesa, que apontam para a sua inconstitucionalidade»: mesmo no contexto francês, alguma doutrina tem assinalado que o *Conseil Constitutionnel* «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». A conclusão final foi, pois, a de que, entre nós, «é constitucionalmente inadmissível uma cidadania 'sob reserva' ou 'provisória'».

13. Para proceder à análise jurídico-constitucional que ora se impõe, importa, antes de mais, compreender cabalmente a norma questionada, atendendo ao quadro sistémico que regerá a sua interpretação e aplicação.

Nestes termos, há que reconhecer, como aliás já se assinalou, que uma das alterações mais visíveis introduzidas pelo Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII ao n.º 1 do artigo 69.º-D consiste na substituição da referência à *aquisição* da nacionalidade, que, como sublinhou o Acórdão n.º 1134/2025, mobilizava o conceito na aceção técnica da Lei da Nacionalidade, compreendendo apenas as modalidades de *aquisição derivada*, pela referência à sua *obtenção*, expressão mais ampla que, na lógica dos proponentes, visa alcançar uma «equiparação de todos os cidadãos para efeitos de aplicação de eventual pena acessória de perda da nacionalidade». O propósito declarado foi, pois, o de ultrapassar a inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade identificada pelo Tribunal Constitucional, estendendo o âmbito subjetivo da norma, de forma a abranger, a par dos cidadãos com nacionalidade derivada, também os cidadãos originários. Todavia, uma análise atenta dos regimes jurídicos convocados pela norma em crise demonstra que essa extensão será

meramente aparente, e que a diferenciação materialmente censurada pelo Tribunal subsiste por via do critério temporal que o próprio legislador inscreveu no n.º 1.

Com efeito, a norma condiciona a aplicabilidade da pena acessória ao facto de os ilícitos terem sido praticados *«nos 15 anos posteriores ao momento a partir do qual se produziram os efeitos da obtenção da nacionalidade»*. Ora, para os cidadãos com nacionalidade derivada, por efeito da vontade, pela adoção ou por naturalização, o momento relevante é determinado pelo artigo 12.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), nos termos do qual a aquisição da nacionalidade *«só produz efeitos a partir da data do registo»*. O prazo de quinze anos conta-se, pois, a partir de um momento legalmente determinado e posterior ao nascimento do agente, correspondendo, boa parte das vezes, total ou parcialmente, a um período em que este já atingiu a maioridade penal e é, portanto, suscetível de praticar os ilícitos que constituem condição de ativação da sanção; tal acontecerá, em particular, na totalidade dos casos de aquisição da nacionalidade em caso de casamento ou união de facto (artigo 3.º da Lei da Nacionalidade) e após aquisição de capacidade (artigo 4.º da Lei da Nacionalidade), bem como de aquisição por naturalização de maiores (artigo 6.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade). Para os cidadãos com nacionalidade originária (artigo 1.º da Lei da Nacionalidade), porém, o quadro normativo é radicalmente diferente: tanto o artigo 11.º da Lei da Nacionalidade como o artigo 2.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa estabelecem que a atribuição da nacionalidade *«produz efeitos desde o nascimento»*, o que significa que o *«momento a partir do qual se produziram os efeitos da obtenção da nacionalidade»*, para efeitos do n.º 1 do artigo 69.º-D, é necessariamente o do nascimento do agente. Em consequência, os quinze anos posteriores a esse momento esgotam-se quando o agente completa quinze anos de idade, ou seja, antes de atingir a idade de imputabilidade penal fixada no artigo 19.º do Código Penal, nos termos do qual *«os menores de 16 anos são inimputáveis»*. Daqui resulta que, para os cidadãos com nacionalidade originária, o prazo dentro do qual os factos teriam de ser praticados para que a pena acessória pudesse ser aplicada se esgota num período em que o agente não pode juridicamente ser responsabilizado pela prática de qualquer crime. A norma continua a ser inaplicável a este universo de destinatários.

Importa ainda notar que esta inaplicabilidade não coincide com qualquer distinção materialmente sustentada entre cidadãos com laços de pertença mais ou menos efetivos à comunidade nacional. O Tribunal Constitucional afirmou, no Acórdão n.º 1134/2025, que a diferenciação entre cidadãos só pode fundar-se em argumentos sérios e razoáveis, correspondendo a *«um fim e sentido legítimos à luz da Constituição»*. Ora, a Lei da Nacionalidade atribui nacionalidade originária, com efeitos retroativos ao nascimento, a categorias de cidadãos que podem não ter fortes laços de ligação ao território português: é o caso, designadamente, dos indivíduos com pelo menos um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do segundo grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, desde que declarem querer ser portugueses e possuam laços de efetiva ligação à comunidade nacional (cfr. artigo 1.º, n.º 1, alínea d), da Lei da Nacionalidade). Pode, assim, ocorrer, por esta via, que sejam cidadãos originários pessoas que nunca residiram em Portugal, que obtiveram a nacionalidade em idade adulta, e cuja relação com o Estado

português não é necessariamente mais intensa do que a de um cidadão naturalizado após vários anos de residência legal. Não obstante, a todos os cidadãos originários, sem distinção, se aplica o regime do artigo 11.º da Lei da Nacionalidade e do artigo 2.º do Regulamento, com a consequência de que os efeitos da atribuição da nacionalidade retrotraem ao nascimento e o prazo de quinze anos do n.º 1 do artigo 69.º-D se esgota, invariavelmente, antes de atingida a imputabilidade penal. Aliás, e em rigor, nos termos em que se dá a interpretação sistémica da norma fiscalizada, em relação a todos os que vejam reconhecida a nacionalidade originária sendo maiores de 15 anos, os potenciais efeitos da aplicação da pena acessória ora em causa encontram-se esgotados no próprio momento do registo da nacionalidade. Assim, não pode senão concluir-se que pretensa universalização do âmbito subjetivo da norma não apenas não elimina a diferenciação materialmente relevante entre cidadãos com nacionalidade originária e cidadãos com nacionalidade derivada, como a reproduz sem qualquer fundamento que lhe confira dignidade constitucional, uma vez que o critério que determina a exclusão dos primeiros — o momento da produção de efeitos da atribuição da nacionalidade, fixado por lei na data do nascimento — não estabelece qualquer correspondência com a intensidade do vínculo de pertença à comunidade nacional que o legislador pretende tutelar.

14. A solução legislativa em análise afigura-se, pois, como intrinsecamente *discriminatória*. Com efeito, como acima se demonstrou, o n.º 1 do artigo 69.º-D, ao fixar o ponto de partida do prazo de quinze anos no «*momento a partir do qual se produziram os efeitos da obtenção da nacionalidade*», produz – por força da já explicada interação entre o artigo 11.º da Lei da Nacionalidade, o artigo 2.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e o artigo 19.º do Código Penal – uma exclusão absoluta do seu âmbito de aplicação dos cidadãos com nacionalidade originária, já que os efeitos do seu reconhecimento retroagem ao momento do nascimento. O critério temporal escolhido pelo legislador é, assim, em tese, *universal*, mas os seus efeitos materiais recaem de forma estrutural sobre um grupo específico de destinatários: os cidadãos com nacionalidade derivada, em particular, os que adquiram a nacionalidade por efeito do casamento ou união de facto (artigo 3.º da Lei da Nacionalidade) ou por naturalização (artigo 6.º da Lei da Nacionalidade), que ficam sujeitos à pena acessória em condições que os seus congéneres com nacionalidade originária não partilham.

Trata-se, pois, de uma evidente situação de *discriminação*, proibida pelo artigo 13.º, n.º 2, da CRP. A norma não estabelece qualquer distinção entre cidadãos com nacionalidade originária e cidadãos com nacionalidade derivada, antes usa um critério aparentemente neutro, o da *obtenção* da nacionalidade; contudo, os seus efeitos materiais são, na realidade das coisas, equivalentes aos de uma distinção expressa entre esses dois grupos. Na verdade, atenta a interação entre a norma em crise, as normas da Lei da Nacionalidade e do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa que regulam a produção de efeitos da obtenção da nacionalidade, em cada caso específico, e a norma penal sobre imputabilidade, a pena acessória de perda da nacionalidade nem sequer abrange, em termos efetivos, e do ponto de vista do âmbito subjetivo de aplicação, qualquer cidadão com nacionalidade originária.

Assim, torna-se evidente que o critério temporal discrimina, de maneira tão eficaz como se o fizesse de forma expressa. Esta conclusão adquire particular acuidade quando se constata que o *efeito discriminatório* assim produzido é, afinal, *idêntico* ao que levou à pronúncia pela inconstitucionalidade da versão anterior da norma pelo Acórdão n.º 1134/2025. De facto, no Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, o n.º 1 do artigo 69.º-D restringia expressamente a aplicabilidade da pena acessória a quem tivesse praticado os factos «*nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade*» (expressão que, na aceção técnica da Lei da Nacionalidade, só abrangia a aquisição derivada, excluindo objetivamente todos os titulares de nacionalidade originária). O Tribunal Constitucional considerou esta solução violadora do princípio da igualdade, por estabelecer «*uma diferenciação de tratamento operada em função do modo de obtenção da cidadania*», sem que existisse «*fundamento material bastante*» para tal distinção, afirmando que «*nem o fim nem os critérios associados a tal tratamento diferenciado estão em conformidade com a Constituição*». Pois bem: o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII altera o critério formal – substituindo *aquisição* por *obtenção* e alargando o prazo de dez para quinze anos –, mas mantém intacto o efeito material que motivou a censura constitucional. A discriminação que antes resultava expressamente da norma questionada, por decorrer de uma distinção fundada num termo com significado tecnicamente preciso, apresenta-se, agora, como resultado de um complexo normativo, decorrendo da interação entre um critério neutro e os regimes jurídicos que regem o momento da produção de efeitos da nacionalidade e a imputabilidade penal. O critério mudou; o resultado não.

Não pode, por outro lado, deixar de assinalar-se, na sequência, aliás, do que acima se explicou, que a exclusão em causa não corresponde a qualquer *distinção materialmente sustentada*. Como se demonstrou a propósito das modalidades de atribuição da nacionalidade originária, a retroatividade dos efeitos ao nascimento abrange também cidadãos que podem nunca ter residido em Portugal e que adquiriram a nacionalidade em idade adulta por via de laços de ascendência, sem que o seu grau efetivo de ligação à comunidade nacional seja necessariamente superior ao de um cidadão naturalizado após anos de residência legal. O critério que exclui estes cidadãos da aplicabilidade da pena acessória, ou seja, a retroatividade dos efeitos da atribuição ao momento do nascimento, não estabelece qualquer correspondência com a intensidade do vínculo de pertença que o Acórdão n.º 1134/2025 identificou como o único fim legítimo que pode presidir à privação da cidadania. A norma não distingue, pois, entre quem tem laços mais ou menos efetivos com Portugal; distingue entre quem obteve a nacionalidade por via originária e quem a obteve por via derivada, reproduzindo a diferenciação que o Tribunal entendeu constitucionalmente inadmissível, nos seus exatos termos. A mudança de roupagem formal não altera a substância do tratamento diferenciado, nem lhe confere a dignidade constitucional de que carecia na versão anterior e de que continua a carecer. Nestes termos, não pode o Tribunal Constitucional deixar de concluir que o n.º 1 do artigo 69.º-D aditado pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII viola o princípio da igualdade, decorrente do artigo 13.º da Constituição.

B) Violação do princípio da proporcionalidade

i) *Permanência de ilícitos penais sem conexão finalística com a nacionalidade*

15. Olhando agora às questões de constitucionalidade atinentes à violação, em diferentes medidas, do princípio da proporcionalidade, o primeiro vício que os requerentes assacam à norma questionada reconduz-se à permanência de ilícitos penais sem conexão finalística com a nacionalidade no catálogo dos crimes que podem ser punidos com a pena acessória ora em questão. Os requerentes reconhecem que o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII reduziu o número de ilícitos penais suscetíveis de conduzir à aplicação da sanção acessória de perda da nacionalidade, circunscrevendo a tipificação por remissão para preceitos normativos concretos do Código Penal ou da legislação penal extravagante. Todavia, da leitura da lista de crimes constante do n.º 4 do artigo 69.º-D continua a evidenciar-se a falta de ligação finalística entre os ilícitos praticados e a sanção acessória potencialmente consequente; falta, no entender dos requerentes, a demonstração da necessidade da intervenção ablativa do direito fundamental para realizar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido por via penal.

O raciocínio dos requerentes ancora-se, em primeiro lugar, na distinção operada pelo n.º 2 do artigo 65.º do Código Penal, que espelha dois postulados de relevo para as sanções acessórias em geral: a exigência de uma *correspondência funcional entre a sanção e o crime praticado*, e o *carácter transitório da sanção*, que afeta “*o exercício e não a titularidade*” dos direitos em causa. No caso da pena acessória de perda da nacionalidade, importa, pois, identificar até que ponto a prática do ilícito criminal é indiciadora da quebra irremediável da *relação de pertença* que confere materialidade ao vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado e que constitui, como afirmou o Acórdão n.º 1134/2025, na esteira, aliás, da Exposição de Motivos da Proposta de Lei que conduziu à aprovação da legislação em questão, *o único fim legítimo* que pode presidir à privação da cidadania. Ou seja, apenas crimes cuja prática permita concluir, ou pelo menos indiciar, forte desestabilização ou quebra dessa relação de pertença podem justificar materialmente a aplicação da pena acessória, sob pena de esta surgir *arbitrária*, porque *desnecessária*.

Ora, segundo os requerentes, o elenco do n.º 4 do artigo 69.º-D continua a incluir tipos legais que não satisfazem esta exigência. O Acórdão n.º 1134/2025 identificara expressamente que as alíneas *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *g)*, *i)* e *j)* do n.º 4 do então artigo 69.º-D, respeitantes, respetivamente, a crimes contra a vida, contra a integridade física, contra a liberdade pessoal, contra a liberdade e autodeterminação sexual, ao crime de associação criminosa, aos crimes de auxílio à imigração ilegal, aos crimes de detenção de arma proibida e tráfico de armas, e aos crimes de tráfico de estupefacientes, não constituíam fundamento idóneo para a privação da cidadania, por ausência de conexão funcional com a realidade da nacionalidade. O novo Decreto da Assembleia da República, ao contrário do que claramente resulta do aresto, manteve, porém, no elenco vários desses ilícitos. Os proponentes das alterações afirmam-no expressamente, sustentando que os crimes mantidos (homicídio qualificado, escravidão, tráfico de pessoas, violação e abuso sexual) *preveem condutas que de forma perentória atentam contra o mais essencial da vida em comunidade*, e que o seu cometimento é *passível*, em

abstrato, de justificar uma violação grave e inadmissível pelo cidadão dos seus deveres de lealdade para com o Estado, o que constituiria razão para não abdicar da sua previsão no caso de comportamentos que qualificam de *condutas verdadeiramente anticivilizacionais* (veja-se a exposição de motivos da Proposta de alteração dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP). Os requerentes, por seu turno, consideram que esta fundamentação contraria frontalmente a decisão clara e unânime do Tribunal Constitucional, que não validara aquele argumento, e que a persistência de tais previsões reproduz a inconstitucionalidade já identificada: em relação a tais ilícitos, a salvaguarda dos direitos e valores previstos e protegidos pela Constituição é integralmente assegurada pela pena principal, sem que a pena acessória de perda da nacionalidade cumpra qualquer função adjuvante, o que a torna arbitrária e desnecessária.

16. E, com efeito, assim é.

Recorde-se, antes de mais, que, no que respeita à questão da adequação dos ilícitos previstos no n.º 4 do artigo 69.º-D à finalidade que pode legitimamente presidir à aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade, o Acórdão n.º 1134/2025 desenvolveu uma argumentação estruturada em torno de um critério central: o de que a *conexão funcional* entre o ilícito praticado e a sanção consequente só pode afirmar-se quando a prática do crime possa indiciar ou demonstrar a quebra da *relação de pertença* que confere materialidade ao vínculo jurídico que une um indivíduo ao Estado. Como o próprio Tribunal explicou, «*a 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*». Esta orientação, confirmada pelo direito internacional e supranacional relevante, em particular pelo artigo 7.º, n.º 1, alínea d), da Convenção Europeia da Nacionalidade e pelo artigo 8.º da Convenção para a Redução da Apatridia de 1961, exclui expressamente os ilícitos criminais de natureza geral, por mais graves que sejam.

Aplicando este critério ao elenco então previsto, o Tribunal procedeu a uma distinção determinante: as alíneas relativas aos crimes contra a segurança do Estado e aos crimes de terrorismo foram consideradas aptas a superar o teste da adequação; todas as restantes foram objeto de um juízo positivo de inconstitucionalidade, por ausência da necessária e já mencionada conexão funcional com o *status* da nacionalidade. O Tribunal foi particularmente claro ao rejeitar o argumento segundo o qual a especial gravidade dos crimes em causa poderia, por si só, fundar a aplicação da pena acessória, sustentando que «*não se consegue inferir qual o específico conteúdo de censura do facto que permitiria à pena acessória cumprir uma função adjuvante da pena principal*», uma vez que «*a ponderação da gravidade do ilícito na definição da pena está já realizada em sede de aplicação da pena principal*». A gravidade intrínseca das condutas, ainda que se trate de crimes que atentam de forma especialmente grave contra bens jurídicos fundamentais como a vida, a integridade física ou a liberdade sexual, não constitui, nesta perspetiva, fundamento bastante para uma pena que priva o condenado da sua cidadania.

17. A leitura deste aresto, conjugada com os ensinamentos do Acórdão n.º 128/2024 sobre o significado do vínculo da nacionalidade, não

pode deixar de conduzir à conclusão segundo a qual o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, não obstante a redução do catálogo de crimes relativamente ao Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, reproduz, nos seus traços essenciais, a mesma inconstitucionalidade. O Acórdão n.º 128/2024, ao debruçar-se sobre o regime de naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses, sublinhou que, entre os princípios de direito internacional que constroem o Estado português na definição de quem são os seus cidadãos, «*avulta o princípio da efetividade*», por força do qual a existência de uma *ligação genuína* (*genuine link*) entre o indivíduo e o Estado constitui elemento incontornável da relação de pertença que a cidadania juridicamente corporiza. Esta afirmação, embora proferida em sede de aquisição da nacionalidade, projeta-se necessariamente sobre o instituto simétrico da sua perda: se é a efetividade da ligação à comunidade nacional o fundamento de atribuição e manutenção do vínculo jurídico que a cidadania representa, não pode também deixar de ser a rotura comprovada dessa ligação o único fundamento constitucionalmente idóneo para a sua privação.

É, pois, neste quadro que adquire pleno sentido a distinção operada pelo Acórdão n.º 1134/2025. Uma leitura integral da jurisprudência constitucional sobre esta temática, nas suas distintas declinações, conduz a uma conclusão clara, que o novo Decreto também não respeita: a pena acessória de perda da nacionalidade só é constitucionalmente admissível quando o bem jurídico tutelado pelo tipo legal em causa mantenha uma relação de correspondência funcional com os deveres que a cidadania impõe, e quando a violação grave e intencional desse bem jurídico possa indiciar o rompimento do laço de lealdade política ao Estado. O bem jurídico protegido não é apenas o referente axiológico do crime; é, também, parte integrante do teste de adequação que permite aferir se a conduta criminosa pode razoavelmente ser lida como manifestação de uma rutura com a pertença à comunidade nacional. Crimes contra a segurança do Estado ou que configuram terrorismo encerram, na sua própria estrutura típica, uma dimensão de *hostilidade ao Estado e à sua ordem constitucional* que permite fundamentar, *sem arbitrariedade*, a perda do estatuto de membro dessa comunidade política. A prática de tais crimes não é apenas um facto punível; é um facto que, pela sua natureza, permite, fundamentadamente, questionar ou negar a relação de pertença que a cidadania pressupõe. E esta constatação reforça-se, nesta sede, tanto mais que, olhando às propostas de alteração que conduziram à aprovação do novo texto do artigo 69.º-D, nenhum outro fundamento é avançado para justificar a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade. A afirmação de que certas condutas *podem consubstanciar o desligamento com o espírito matricial da vida em comunidade*, quando não se dirigem diretamente contra o Estado ou a ordem constitucional instituída não pode colher, sendo dotada de uma tal abrangência que poderia mobilizar-se para explicar a aplicação da perda de nacionalidade a boa parte das condutas que, pela sua gravidade e pela sua índole contrária ao *espírito matricial da vida em comunidade* são, precisamente, objeto de sanção *de natureza jurídico-penal*.

Pelo contrário, crimes como o homicídio qualificado, a escravidão, o tráfico de pessoas, a violação ou o abuso sexual, e independentemente da intensidade ou gravidade do juízo de reprovação que sobre eles deve recair,

não incorporam, na sua estrutura típica, qualquer dimensão de corte com a *relatio* que une o agente ao Estado de que é nacional. O bem jurídico protegido é, nesses casos, e respetivamente, a vida, a liberdade pessoal, a autodeterminação sexual ou a dignidade da pessoa humana, que são valores universais, mas cuja violação não encerra qualquer sinal, nem sequer indiciário, de negação da pertença à comunidade nacional do agente. A gravidade abstrata da conduta, que justifica a aplicação de uma pena principal severa, não se confunde com a *específica censurabilidade* que poderia fundar uma pena acessória estruturalmente ligada ao estatuto do agente enquanto cidadão. Como o Acórdão n.º 128/2024 acentua, a efetividade do vínculo nacional não é uma categoria moral genérica, mas uma categoria jurídica específica que se constrói na relação concreta do indivíduo com o Estado: «*a nacionalidade é um vínculo jurídico que deve ter na sua base a existência de uma conexão ou relação de pertença social real e efetiva entre a pessoa e o Estado*»; relação esta que a prática de crimes de direito comum, por mais grave que seja, não logra fragmentar. Note-se que a pena acessória de perda da cidadania não serve uma função *de retribuição agravada*, mas sim – e apenas – funções de prevenção, geral e especial, configurando-se como *sanção da quebra da relação de pertença à comunidade nacional*. Nestes termos, só encontra fundamento constitucional quando o ilícito praticado seja, pela sua própria natureza, revelador dessa quebra. Por esta razão, a manutenção, no catálogo do n.º 4 do artigo 69.º-D, de tipos legais como o homicídio qualificado, a escravidão, o tráfico de pessoas, a violação e o abuso sexual, previstos nas alíneas *a)* a *e)*, reproduz, sob nova forma, a inconstitucionalidade que o Acórdão n.º 1134/2025 identificara, com clareza e por unanimidade, na versão anterior da norma.

18. Por seu turno, o disposto na alínea *h)*, que prevê a aplicação da pena ora em causa ao *crime de associação criminosa, quando tenha por base atividades relacionadas com alguns dos crimes referidos nas alíneas anteriores, com o crime de tráfico e mediação de armas previsto no artigo 87.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, ou com o crime 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, quando o agente seja chefe ou dirigente da associação, nos termos do artigo 299.º*, configura, neste contexto, um caso particular.

No Acórdão n.º 1134/2025, o Tribunal pronunciou-se, sem mais, pela inconstitucionalidade da norma contida na alínea *e)* do n.º 4 do artigo 69.º-D do Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, sem a autonomizar face às demais alíneas daquele preceito que foram objeto de idêntico juízo. Note-se, porém, que entre aquela norma e a contida hoje na alínea *h)* do n.º 4 do artigo 69.º-D há uma diferença substancial. Naquele primeiro caso, o legislador limitou-se a fazer uma referência genérica ao “*crime de associação criminosa, previsto no artigo 299.º [do Código Penal]*”. Estava, portanto, aqui abrangido um elenco muitíssimo amplo e diversificado de condutas, bem como todas as modalidades de ação típica (promoção ou fundação; participação como membro ou apoiante; chefia ou direção). Ora, foi justamente esta não delimitação pelo legislador dos casos que, neste contexto, poderiam desencadear, ainda que apenas em abstrato, a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade que tornou aquela norma do referido Decreto da Assembleia da República flagrantemente contrária às exigências colocadas pelos princípios jurídico-constitucionais

da proporcionalidade e da necessidade da pena. Ao invés, na norma ora em análise, o legislador procurar delimitar os casos em que a prática de um crime de associação criminosa pode desencadear a aplicação da pena, o que justifica o tratamento autónomo da questão, nomeadamente a fim de se perceber se as opções tomadas permitem superar o anterior juízo de desconformidade com a Constituição.

Assim, atenta esta nova versão, e à semelhança do que sucede com os crimes previstos nas alíneas *f)* e *g)* do n.º 4, relativamente aos quais este Tribunal já reconheceu existirem indícios suficientes de que tais comportamentos afetam a relação de pertença do indivíduo à comunidade nacional, em termos que justificam, em abstrato, a aplicação da pena de perda da nacionalidade, também o crime de associação criminosa, previsto na alínea *h)*, poderá preencher esse requisito. Tal sucederá, porém, apenas e só nos casos em que a associação criminosa tenha por propósito a prática dos crimes elencados nas referidas alíneas *f)* e *g)*, isto é, dos crimes contra a segurança do Estado e dos crimes relacionados com terrorismo e seu financiamento. De facto, é precisamente a natureza dos fins prosseguidos pela associação que permite estabelecer a conexão axiológica com o bem jurídico tutelado pela perda da nacionalidade – a integridade da comunidade política nacional –, conexão essa que já não se verificará quando a associação criminosa se destine a outras finalidades, ainda que igualmente graves, como o tráfico de armas ou de estupefacientes.

Como é sabido, a *associação criminosa* apresenta-se como um *crime de perigo abstrato*, antecipando a tutela penal a um momento prévio à lesão efetiva dos bens jurídicos protegidos pelos crimes de dano. Como explica FIGUEIREDO DIAS, trata-se, nesta sede, «*de intervir num estágio prévio, através de uma dispensa antecipada de tutela, quando a segurança e a tranquilidade públicas não foram ainda necessariamente perturbadas, mas se criou já um especial perigo de perturbação que só por si viola a paz pública; conformando assim a “paz” um conceito mais amplo que os de segurança e tranquilidade e podendo ser posta em causa quando estas ainda o não foram*» (cfr. J. DE FIGUEIREDO DIAS, “Anotação ao artigo 299.º do Código Penal”, in *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Espacial*, Tomo II, Vol. I, Gestlegal, Coimbra, 2022, p. 1157). Assim, sempre que a associação criminosa estiver orientada à prática de crimes contra a segurança do Estado [alínea *f)*] ou de crimes relacionados com terrorismo e seu financiamento [alínea *g)*], o que está em causa é, *a montante*, a tutela antecipada dos mesmos bens jurídicos cuja afetação justifica, *a jusante*, a aplicação da pena de perda da nacionalidade aos respetivos autores, nomeadamente, a integridade da comunidade política nacional e a já muito referida relação de pertença, que confere materialidade ao vínculo de cidadania. Por outras palavras, quem chefia ou dirige uma associação destinada à prática deste núcleo restrito de crimes põe em causa, ainda que de forma antecipada e por via de um perigo meramente abstrato, exatamente os bens jurídicos cuja proteção legitima o recurso à privação da nacionalidade. É essa identidade de referente axiológico, e não a mera gravidade abstrata da conduta, que permite afirmar a conexão constitucionalmente exigida entre o ilícito e a sanção acessória.

Note-se, porém, no que respeita à modalidade de associação terrorista, que a previsão da alínea *h)* poderá apresentar-se, em larga

medida, *redundante* relativamente ao que já decorre da alínea g), na medida em que o crime de organizações terroristas, previsto no artigo 2.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, se configura, ele próprio, como forma qualificada de associação criminosa, numa relação de especialidade. Como explicam S. AIRES DE SOUSA, I. GODINHO e P. SÁ MACHADO, este «crime deve considerar-se um crime qualificado da incriminação de associação criminosa (artigo 299.º do CP), apresentando-se relativamente a esta incriminação numa relação de especialidade (Figueiredo Dias, *Comentário*, II, 299.º, 1176, § 2; Sternberg-Lieben/Schittenhelm, *S/S*, § 129 a, Nm. 1; Ostendorf, *nk*⁵, §§ 129 a, 129 b, Nm. 6; Krauß, *lk*¹², § 129 a, Nm. 2; Sánchez, *Comentarios al Código Penal*, Artículo 571, § 1). A qualificação do crime de organizações terroristas face ao crime de associação criminosa decorre da previsão de dois elementos típicos de verificação cumulativa (Figueiredo Dias, *Comentário*, II, 300.º, 1176, § 3), mais concretamente o escopo da organização (prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral) e o modo através do qual o mesmo é prosseguido, ou seja, mediante os crimes e atos descritos nas alíneas a) a e) que sejam aptos à prossecução daquelas finalidades» (cfr. S. AIRES DE SOUSA, I. GODINHO E P. SÁ MACHADO, “Art. 2.º - Organizações Terroristas”, in J. M. AROSO LINHARES e M. J. ANTUNES (org.), *Terrorismo – Legislação Comentada, Textos Doutrinários*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2022, pp. 23 e segs). Tal redundância, contudo, não acarreta, por si só, a inconstitucionalidade da norma: o que a Constituição exige é que cada uma das condutas elencadas apresente uma conexão axiológica suficiente com o bem jurídico tutelado pela sanção, e não que cada alínea acrescente, em termos puramente lógicos, um âmbito de aplicação não coberto pelas restantes.

Diferente é, naturalmente, o juízo a fazer, quer quando a associação criminosa tenha por escopo a prática de crimes constantes das alíneas a) a e), quer quanto às demais finalidades cobertas pela própria alínea h), a saber, tráfico e mediação de armas e tráfico de estupefacientes, em que a identidade axiológica exigida por este Tribunal não se verifica, pelas razões já enunciadas.

19. Perante o exposto, afigura-se que o Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, nesta parte, incorre na mesma inconstitucionalidade que determinou a pronúncia do Acórdão n.º 1134/2025. Não se trata de uma apreciação que o Tribunal formule sem atender à vontade do legislador. Com efeito, os dados do processo legislativo que conduziu ao Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII revelam, de forma explícita, que o legislador não ignora a decisão anterior do Tribunal; sucede que dela discorda, entendendo que a gravidade intrínseca de certas condutas criminosas, como o homicídio qualificado, a escravidão, o tráfico de pessoas ou a violação, deveria ser suficiente para fundar a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade. Contudo, esta discordância não se dirige, na verdade, à pronúncia do Tribunal Constitucional, mas sim ao parâmetro constitucional que essa decisão interpretou e aplicou. Ora, os parâmetros constitucionais relevantes, designadamente, o princípio da proporcionalidade, o princípio da culpa e a proibição de privações arbitrárias da cidadania, mantêm-se

inalterados, como não poderia deixar de ser, e continuam a exigir a conexão funcional entre o ilícito praticado e a rutura da relação de pertença que constitui o único fundamento idóneo da sanção. Nesta medida, e pelas razões expostas, não pode o Tribunal deixar de pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas das alíneas *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *e)* do n.º 4 do artigo 69.º-D e da alínea *h)* do n.º 4 do artigo 69.º-D, nos casos em que a associação criminosa não esteja relacionada com a prática dos crimes previstos nas alíneas *f)* e *g)*, do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, por incluírem no catálogo de crimes suscetíveis de fundamentar a pena acessória de perda da nacionalidade tipos legais sem conexão funcional com a realidade da cidadania. Essa previsão viola o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, por constituir uma restrição injustificada do direito à cidadania, consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da CRP.

ii) Aumento do limiar de acionamento da pena

20. Em segundo lugar, os requerentes colocam a questão de saber se o aumento do limiar de acionamento da pena, que passou de quatro anos de pena de prisão efetiva, no Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, para cinco anos, no Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, é suficiente para afastar o juízo de inconstitucionalidade identificado na pronúncia anterior. O Acórdão n.º 1134/2025 afirmou que o limiar de quatro anos era insuficiente para justificar uma restrição de tamanha dimensão de um direito fundamental pessoal como o direito à cidadania, considerando que o legislador fora além do estritamente necessário ao admitir a aplicação da pena acessória a casos em que a menor gravidade dos crimes, evidenciada pelas concretas sanções aplicadas, não o justificaria. Tendo isso em conta, os requerentes entendem ser desejável que o Tribunal Constitucional aprecie se o aumento de apenas um ano na pena efetiva aplicada é suficiente para afastar o juízo de inconstitucionalidade, considerando que permanece em aberto a demonstração da proporcionalidade da medida quando aplicada a crimes cuja gravidade, embora não desprezível, é evidenciada por sanções principais de duração, ainda assim, próxima do anterior patamar.

21. A argumentação convocada pelo Tribunal, no Acórdão n.º 1134/2025, para sustentar a inconstitucionalidade do limiar de quatro anos de prisão efetiva, assenta, em primeira linha, na intensidade da restrição jusfundamental que a perda da nacionalidade encerra. Está em causa, com efeito, uma «*restrição intensa do direito à cidadania – direito fundamental pessoal constitucionalmente protegido em termos significativos e com clara proximidade à dignidade da pessoa humana*», cujos efeitos não se esgotam na ablação do vínculo decretada pelo n.º 1 do artigo 69.º-D, prolongando-se (na versão da norma então em causa) na impossibilidade de reacquirição até ao cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas (n.º 5) e, tratando-se de infrações relacionadas com o terrorismo, por mais dez anos sobre essa data (n.º 6). Sublinhou, por isso, este Tribunal que o conjunto desses efeitos reclama um escrutínio especialmente rigoroso da exigência da pena, também – e sobretudo – no plano deste limiar de quatro anos. Acresce que a redução operada pela versão final do Decreto de então, fixando em quatro anos o que a Proposta de Lei que o originara estabelecera em cinco, alargou, paradoxalmente, a possibilidade de recurso à pena acessória num momento

em que o seu fundamento material se enfraquece, ao admitir a sua aplicação a condutas cuja menor gravidade se evidencia, justamente, pela própria dimensão das sanções principais aplicadas em concreto.

A partir destas premissas, o Tribunal Constitucional concluiu que o legislador foi «*para lá do estritamente necessário*», ao admitir a aplicação da pena acessória em casos em que a menor gravidade dos crimes – aferida, repita-se, pelas concretas penas principais aplicadas – não a justifica. Não basta, pois, explicou então o Tribunal, a condenação pela prática dos ilícitos elencados nas (então) alíneas *f*) e *h*) do n.º 4, únicos materialmente aptos a indiciar a forte desestabilização ou quebra da relação de pertença ao Estado que, no quadro constitucional português, pode legitimar a privação da cidadania; mas também não basta, prosseguiu-se, o limiar de quatro anos de prisão efetiva enquanto pressuposto autónomo de acionamento da sanção, admitindo a possibilidade de que tal configuração resvale para o âmbito dos indesejáveis *efeitos estigmatizantes das penas*, desligando-se, nessa medida, da sua específica justificação político-criminal. Daí a pronúncia, no aresto citado, pela inconstitucionalidade das normas do n.º 1 e do n.º 4, por referência às alíneas *f*) e *h*) do artigo 69.º-D, por violação do princípio da necessidade penal consagrado no artigo 18.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 26.º, n.º 1, ambos da Constituição.

22. No que se atém à questão que agora nos ocupa, importa, também, antes de mais, delimitar o âmbito em que a questão do limiar de acionamento da pena é juridicamente relevante. Com efeito, e como resulta do que antecede e à semelhança do que se disse no Acórdão n.º 1134/2025, a análise da proporcionalidade da pena acessória em função do concreto *quantum* de pena efetiva aplicada só faz sentido relativamente aos tipos legais de crime que superam o teste da adequação, designadamente, os crimes contra o Estado e os crimes de terrorismo, previstos nas alíneas *f*) e *g*) do n.º 4 da atual versão da norma fiscalizada, e ao crime de associação criminosa (alínea *h*) do n.º 4 da norma em crise), nos restritos termos já descritos. Para os demais crimes previstos no catálogo do n.º 4 do artigo 69.º-D, por exemplo, o homicídio qualificado, a escravidão, o tráfico de pessoas, a violação e o abuso sexual, a inconstitucionalidade não reside na maior ou menor severidade do critério de acionamento, mas na própria previsão da pena acessória como consequência da sua prática. De facto, como se esclareceu, independentemente do limiar de pena efetiva fixado pelo legislador, a aplicação da sanção a estes ilícitos será sempre contrária à Constituição, por ausência de fundamento idóneo que a justifique. Afigura-se, por isso, desnecessário, em termos metódicos, proceder, quanto a estes tipos legais, a uma análise de necessidade ou de proporcionalidade em sentido estrito, análise que pressupõe a superação prévia do teste da adequação, o qual, como se demonstrou, esses ilícitos não superam. O juízo de proporcionalidade que se impõe formular a propósito do limiar de acionamento da pena circunscreve-se, pois, aos crimes contra a segurança do Estado, aos crimes de terrorismo e ao crime da associação criminosa quando com eles relacionado, relativamente aos quais o critério estabelecido no Acórdão n.º 1134/2025 permite reconhecer a idoneidade da pena acessória para prosseguir o fim que lhe é constitucionalmente assinado.

23. A questão que ora se põe não é meramente aritmética. O Acórdão n.º 1134/2025 não fixou um patamar mínimo abaixo do qual a

pena acessória de perda da cidadania seria intoleravelmente desproporcionada e acima do qual passaria automaticamente a ser conforme à Constituição. O que o Tribunal censurou foi a *inadequação estrutural* entre o limiar escolhido pelo legislador e a dimensão maximalista da restrição operada num direito fundamental pessoal de configuração constitucional reforçada, como é o direito à cidadania, que sintetiza o estatuto jurídico-político do indivíduo na comunidade política nacional (artigo 26.º, n.º 1, em articulação com o artigo 4.º da Constituição da República Portuguesa). O juízo de censura recaiu, pois, precisamente, sobre a circunstância de o legislador ter ido além 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*”. A pergunta a que o Tribunal terá agora de responder é, assim, a seguinte: o limiar de cinco anos como patamar mínimo é suficiente para afastar a hipótese de aplicação da pena acessória a condutas cuja gravidade concreta, refletida na medida da pena principal, não comporta uma restrição de tal magnitude?

Desde já se adianta que a conformidade constitucional do novo limiar de cinco anos será sustentada em três pontos de apoio de natureza sistémica, que conferem ao patamar em causa uma dignidade dogmática de que o limiar anterior, de quatro anos, se mostrava desprovido.

Antes, porém, de se proceder ao desenvolvimento desses três pontos de apoio, importa precisar a natureza do juízo que ao Tribunal Constitucional cumpre realizar nesta sede. Tal juízo é forçosamente *qualitativo*, e não quantitativo. Não poderia deixar de assim ser, uma vez que não compete a este Tribunal substituir-se ao legislador na fixação do número exato de anos a partir do qual a pena acessória pode ser aplicada, como se de uma operação matemática se tratasse, suscetível de ser arbitrada com recurso a critérios numéricos pré-determinados. O que ao Tribunal Constitucional cabe sindicar é, antes, a racionalidade material do critério escolhido, a sua ancoragem em categorias dogmáticas e/ou sistémicas consolidadas, a proporcionalidade entre a gravidade da conduta exigida e a severidade da consequência cominada e, em suma, a sua compatibilidade com os princípios estruturantes da Lei Fundamental. Esta precisão metodológica afigura-se decisiva, na medida em que condiciona a leitura dos argumentos que se seguem: vários deles, com efeito, reportam-se a fronteiras sistémicas que o ordenamento jurídico-penal estabelece para penas superiores a cinco anos, e não para penas iguais a cinco anos, que, no regime ora em apreço, já podem fundamentar a aplicação da pena acessória. Porém, sendo o juízo a realizar de natureza qualitativa, o que importa é demonstrar que o limiar agora adotado se inscreve, em termos materialmente fundados, no espaço sistémico que o ordenamento jurídico-penal português associa a determinada gravidade do facto, impondo, por isso, consequências jurídicas reforçadas. Não se exige, para tanto, uma coincidência numérica perfeita, mas sim uma proximidade sistémica suficientemente densa para excluir a arbitrariedade do critério legislativo adotado.

24. Assim, em primeiro lugar, e ao contrário do que sucedia com o patamar de quatro anos, barreira sem qualquer ressonância na arquitetura do sistema penal e processual penal português, o limiar de cinco anos tem

correspondência significativa no artigo 1.º, alínea j), do Código de Processo Penal, que define “*criminalidade violenta*” como “*as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos*”. Esta definição não é arbitrária nem meramente classificatória: corresponde, como sublinha a doutrina, a uma decisão político-criminal substancial do legislador, que conjugou um critério qualitativo, atinente à natureza dos bens jurídicos atingidos por condutas dolosas, com um critério quantitativo objetivo, correspondente à moldura penal abstrata. Como observa MARIA DO CARMO SILVA DIAS (in TIAGO CAIADO MILHEIRO, ANTÓNIO GAMA, ANTÓNIO LATAS, JOÃO CONDE CORREIA, JOSÉ MOURAZ LOPES, LUÍS DE LEMOS TRIUNFANTE, MARIA DO CARMO SILVA DIAS, PAULO DÁ MESQUITA, PEDRO SOARES DE ALBERGARIA, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, Tomo I, Almedina, Coimbra, 2022, p. 77), “*as categorias da 'criminalidade violenta' e da 'criminalidade especialmente violenta', foram construídas pelo legislador considerando as referidas condutas dolosas (comuns a ambas) que se caracterizam por envolverem violência contra as pessoas e, afinal, distinguem-se pela intensidade ou grau de violência utilizada, que é identificado objetivamente pelo critério quantitativo reportado à moldura abstrata da pena de prisão, considerando o seu limite máximo*”. Existe, pois, uma ancoragem sistémica do limiar dos cinco anos como ponto de demarcação entre a criminalidade comum e a criminalidade que, pela sua natureza e gravidade, justifica regimes processuais reforçados, incluindo, desde logo, o regime da prisão preventiva, nos termos do artigo 202.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Código de Processo Penal.

A relevância desta coincidência não é meramente episódica. Ela permite ao legislador sustentar que o limiar escolhido não é fruto de uma ponderação avulsa ou de uma conveniência conjuntural, mas reflete um juízo de gravidade já consolidado no ordenamento jurídico-penal. Há, pois, neste ponto, um argumento de coerência sistémica, nos termos do qual, se o ordenamento jurídico aceita que uma pena de cinco anos de prisão (ainda que aí reportada à moldura abstrata) marca o ingresso no domínio da criminalidade violenta para efeitos processuais, dificilmente se poderá sustentar que o mesmo patamar, agora reportado à pena concretamente aplicada, se afigura demasiado baixo para fundamentar a aplicação de pena acessória, em termos que violem a Lei Fundamental.

Não se ignora, naturalmente, que nem toda a criminalidade violenta, assim definida, será suscetível de fundamentar a aplicação da pena acessória de perda da cidadania. Com efeito, tal não decorre, sem mais, da qualificação processual da conduta como “*criminalidade violenta*”, desde logo porque nem todos os ilícitos que se inscrevem nessa categoria apresentam o necessário elo de ligação com a relação de pertença comunitária sustentada pelo vínculo da cidadania. A perda da cidadania não pode ser cominada como mera consequência automática de qualquer condenação por crime violento, exigindo-se, antes, e como já se explicou, que o tipo de ilícito em causa traduza, pela sua própria natureza, uma rutura qualificada com os deveres fundamentais que a relação de cidadania pressupõe. O que, contudo, importa reter, para os efeitos da presente ponderação, é que a moldura abstrata de cinco anos é um *elemento*

necessário, embora não suficiente, da qualificação de uma conduta como “violenta” no sentido juridicamente relevante para o ordenamento processual penal português. A relevância desta constatação, no plano da fiscalização da constitucionalidade, é dupla: por um lado, demonstra que o limiar dos cinco anos não é um ponto qualquer ao longo da escala da gravidade penal, mas o patamar a partir do qual o próprio legislador admite a presença de violência juridicamente relevante, indiciadora de uma maior *necessidade de pena*; por outro lado, evidencia que a pena acessória, ao remeter para a pena concretamente aplicada nesse mesmo patamar, opera num espaço dogmático dentro do qual a censurabilidade do facto já se encontra, em termos sistémicos, sustentada pelo próprio ordenamento.

25. Em segundo lugar, e em reforço da ancoragem sistémica oferecida pela definição de criminalidade violenta, assinale-se que o limiar de cinco anos coincide com o ponto a partir do qual o ordenamento jurídico-penal português deixa de admitir, em quaisquer circunstâncias, a suspensão da execução da pena de prisão. Dispõe o artigo 50.º, n.º 1, do Código Penal que “*o tribunal suspende a execução da pena de prisão aplicada em medida não superior a cinco anos se, atendendo à personalidade do agente, às condições da sua vida, à sua conduta anterior e posterior ao crime e às circunstâncias deste, concluir que a simples censura do facto e a ameaça da prisão realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição*”. A leitura conjugada desta norma com o limiar agora estabelecido pelo Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII revela uma articulação sistémica que indica que a esmagadora maioria dos casos em que a pena acessória de perda da cidadania pode ser aplicada correspondem a situações em que se estará perante condenações em *pena de prisão necessariamente efetiva*, isto é, quando o próprio sistema penal recusa, *ex lege*, a possibilidade de o tribunal substituir a privação de liberdade por uma medida menos gravosa, por se entender que a “*simples censura do facto e a ameaça da prisão*” já não realizam adequadamente as finalidades da punição.

Reconhece-se, igualmente, neste ponto, que a fronteira da inadmissibilidade da suspensão da execução da pena de prisão opera, em rigor, apenas para penas superiores a cinco anos, e não para penas iguais a cinco anos, sendo que estas últimas, no regime ora em apreço, já podem fundamentar a aplicação da pena acessória. Tal desfasamento não compromete, porém, a força do argumento, à luz da *natureza qualitativa* do juízo de constitucionalidade, tal como acima caracterizado. Efetivamente, o que releva, neste plano, não é a estrita coincidência aritmética entre os dois patamares, mas a circunstância de o limiar adotado pelo Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII se situar precisamente na fronteira a partir da qual o legislador penal deixa de presumir, em abstrato, a viabilidade de respostas sancionatórias compatíveis com a manutenção do agente em liberdade. Que tal fronteira inclua já as penas iguais a cinco anos para efeitos da pena acessória, ao passo que, no regime da suspensão, opera apenas para penas estritamente superiores, traduz uma diferença que se inscreve na margem de conformação do legislador, sem prejudicar a conclusão de que se preenche o pressuposto constitucional da necessidade da pena.

A articulação destes dois planos afigura-se decisiva para a compreensão do argumento fundado na coincidência entre o critério

sistémico e o limiar agora adotado pelo Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII. Com efeito, o legislador penal entendeu, neste ponto, que existe um patamar de gravidade a partir do qual a censura ético-jurídica da conduta e a defesa do ordenamento jurídico exigem, inelutavelmente, a privação efetiva da liberdade, uma fronteira para lá da qual se torna inverosímil presumir que a mera ameaça da pena, sem a sua concreta execução, possa cumprir as exigências de prevenção geral e especial que a condenação convoca. A impossibilidade de suspensão da execução da prisão não é, por isso, uma consequência meramente formal do *quantum* da pena; ao invés, traduz um juízo material do legislador sobre a inadequação intrínseca de respostas sancionatórias atenuadas para a punição de condutas situadas a partir deste limite de gravidade.

26. Esta dupla densidade, que combina um patamar quantitativo objetivo e a exclusão sistémica de qualquer prognose de ressocialização compatível com modalidades de execução da pena em liberdade, confere ao limiar dos cinco anos uma dignidade e lógica sistémicas que o patamar anterior, de quatro anos, manifestamente não possuía. De facto, existe, na *fronteira dos cinco anos*, uma articulação substantiva relevante, no quadro da qual a perda da cidadania, enquanto restrição máxima do estatuto jurídico-político do indivíduo na comunidade, surge, na grande maioria dos casos, reservada a casos em que o sistema penal já reconheceu, por intermédio da determinação da medida concreta da pena, levada a cabo na decisão judicial, que se ultrapassou o domínio no qual a (re)integração comunitária do agente ainda pode ser presumida ou prosseguida através de medidas não privativas da liberdade. Nestes termos, pode sustentar-se que existe uma clara *coerência axiológica* entre a gravidade exigida para excluir a suspensão da execução da pena de prisão e a gravidade exigida para fundamentar a perda da cidadania, ambas reportadas a um idêntico patamar de cinco anos de prisão, aplicados no caso concreto.

Cabe ainda chamar a atenção, como corolário das duas abordagens anteriores, para o facto de a correspondência do limiar da pena acessória com a *pena concretamente aplicada* (e não com a moldura penal abstrata) operar uma limitação de aplicação mais exigente, em termos materiais, do que aquela que vigora no domínio da definição da criminalidade violenta para efeitos processuais. Com efeito, nos termos do artigo 1.º, alínea j), do Código de Processo Penal, o critério dos cinco anos reporta-se ao *limite máximo da moldura abstrata*, o que significa que basta o tipo legal admitir, em abstrato, pena dessa medida para que a conduta seja qualificada como criminalidade violenta, independentemente da pena que venha a ser aplicada em concreto. No regime ora em apreço, exige-se, todavia, que o tribunal tenha de facto aplicado pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, o que pressupõe um juízo concreto e individualizado sobre a gravidade do facto, a culpa do agente e as distintas exigências de prevenção, geral e especial, positiva e negativa. Esta diferença afigura-se significativa: enquanto a categorização processual opera em abstrato, com base na potencialidade lesiva do tipo legal, a aplicação da pena acessória opera em concreto, exigindo que o caso particular tenha demonstrado, na avaliação judicial, possuir a densidade de ilicitude e culpa que o limiar dos cinco anos reclama. Trata-se, por outras palavras, de uma exigência reforçada relativamente ao critério processual, e não de uma exigência meramente equivalente. Por todas estas razões, a circunstância de o limiar dos cinco anos ter correspondência, pelo menos parcial, com duas

fronteiras sistémicas relevantes do sistema penal, as já explicadas *fronteira da criminalidade violenta* e a *fronteira da não suspensão da pena*, confere ao critério legislativo em análise uma justificação racional que o patamar anterior, de quatro anos, de forma evidente, não apresentava.

27. A esta dupla ancoragem acresce ainda um terceiro ponto de apoio sistemático, retirado das regras de competência material em razão da gravidade da pena. Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea b), do Código de Processo Penal, compete ao tribunal singular julgar os processos relativos a crimes cuja pena máxima abstratamente aplicável seja igual ou inferior a cinco anos de prisão; acima desse patamar, a competência transfere-se, em regra, para o tribunal coletivo. Significativamente, o n.º 3 do mesmo artigo permite que, mesmo em casos da competência do tribunal coletivo, o Ministério Público requeira o julgamento por tribunal singular quando entenda que não deverá ser aplicada, em concreto, pena de prisão superior a cinco anos, caso no qual a pena efetivamente aplicada não pode, por imposição expressa do artigo 16.º, n.º 4, do CPP, ultrapassar esse limite. O patamar dos cinco anos opera, assim, uma vez mais, no sistema processual penal português, como linha divisória estrutural entre dois regimes de julgamento qualitativamente distintos: até esse limiar, o legislador admite a suficiência de uma decisão singular; acima dele, exige a colegialidade como garantia reforçada da qualidade decisória, refletindo a maior gravidade das consequências jurídicas em jogo. Esta partição traduz uma decisão político-criminal sobre o ponto a partir do qual a severidade da resposta sancionatória reclama uma instância de julgamento dotada de maior densidade deliberativa. Que o legislador da pena acessória de perda da cidadania se tenha aproximado do limiar a partir do qual o ordenamento processual exige a colegialidade do tribunal reforça, pois, a coerência sistémica do critério adotado.

Com efeito, também aqui a fronteira sistémica opera, em rigor, para penas superiores a cinco anos, ao passo que o regime ora em apreço inclui já as penas iguais a cinco anos, no âmbito de aplicação da pena acessória. Tal observação, contudo, e à semelhança do que já se constatou a propósito dos demais argumentos, não é apta a infirmar o raciocínio aqui seguido, pelas razões já adiantadas: o que releva, em sede de fiscalização da constitucionalidade, é o caráter, arbitrário ou não, do patamar mínimo fixado, que não pode deixar de estar relacionado com outras fronteiras estruturantes do sistema penal e processual penal, e, naturalmente, não pressupõe uma precisa coincidência aritmética. A inclusão das penas iguais a cinco anos, ao invés de afastar o critério legislativo, fundado em elementos sistémicos relevantes, situa-o precisamente no respetivo perímetro de operacionalidade, dentro daquilo que é a margem de conformação reconhecida ao legislador democrático para densificar, em concreto, os pressupostos da aplicação de penas acessórias, por referência ao pressuposto constitucional da necessidade de pena.

28. Face a tudo o que se expôs, é, pois, lícito afirmar que o legislador, na atual versão da norma do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, aqui analisada, não levou a cabo uma alteração meramente aritmética, tendo, sim, realizado uma *reconfiguração materialmente fundada* do limiar de acionamento da pena, alinhando-o com categorias consolidadas e dotadas de densidade própria, o que é suficiente para afastar o juízo de inconstitucionalidade que recaía sobre o

patamar anterior. O ponto essencial, recorde-se, é o de que não há dúvida que o critério dos quatro anos, em causa na anterior versão do Decreto, se afastava, de forma nítida, de qualquer critério ou fronteira que o ordenamento jurídico acolhesse, enquanto que para o novo arrimo, fixado nos cinco anos, não é assim. Foi, na verdade, esse desalinhamento sistémico, e não a fixação de um número determinado de anos, o que então justificou o anterior juízo de inconstitucionalidade. No presente momento, e ainda que, na atual versão, se incluam já as penas iguais a cinco anos no âmbito de aplicação da pena acessória, e não apenas as penas estritamente superiores a esse patamar, já não se pode falar de desalinhamento: o critério legislativo passou a inscrever-se, com clareza, no perímetro sistémico em que o ordenamento jurídico-penal associa consequências jurídicas reforçadas a determinada gravidade do facto. Com efeito, tendo em consideração que o fundamento do juízo de inconstitucionalidade do Acórdão n.º 1134/2025 se fundava, nesta parte, e desde logo, na inexistência de *necessidade penal*, e revelando o limiar dos cinco anos, no nosso sistema, uma inequívoca conexão com um juízo de gravidade, o problema antes encontrado fica superado.

Está-se, pois, agora, na margem de conformação do legislador, espaço no qual, por respeito ao princípio democrático e à autonomia do Parlamento, ao Tribunal Constitucional não compete substituir-se-lhe, definindo o número exato de anos que considere mais adequado, mas tão-só verificar se o critério adotado é materialmente fundado e racionalmente sustentável. Ora, no presente caso, não pode deixar de se concluir em sentido afirmativo. Nestes termos, tem-se por improcedente este segmento do pedido, não se dando por violados os parâmetros aqui em causa.

iii) Duração dos períodos de inibição de reobtenção da nacionalidade

29. O Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII abandonou a solução única que caracterizava o Decreto da Assembleia da República n.º 18/XVII, no qual a duração do período de impossibilidade de reobtenção da nacionalidade era a mesma independentemente do ilícito praticado, passando a conferir ao julgador a possibilidade de fixar a duração desse período dentro de uma moldura legal. Nesta nova versão, nos casos das alíneas *d)*, *e)* e *g)* do n.º 4 do artigo 69.º-D, correspondentes aos crimes de violação, abuso sexual e crimes de terrorismo, o período de inibição é fixado pelo juiz entre quinze e vinte e cinco anos após o trânsito em julgado da condenação na pena acessória; nos demais casos abrangidos, o período situa-se entre dez e quinze anos. Os requerentes identificam três dimensões problemáticas nesta nova configuração, que entendem merecedoras de apreciação por este Tribunal. Em primeiro lugar, questionam se os limites mínimos de quinze e dez anos deixam ao julgador uma margem de apreciação suficiente para ajustar a sanção à realidade do caso concreto, ou se, ao contrário, conduzem ainda à aplicação de penas *de facto* demasiado rígidas. Em segundo lugar, assinalam que a duração mínima do período de impossibilidade de reobtenção da nacionalidade é, em vários casos, igual ou superior aos limites máximos das molduras penais previstas para as penas principais nos ilícitos em causa, designadamente os previstos nas alíneas *d)* e *g)* do n.º 4, o que suscita

dúvidas quanto ao respeito das exigências de proporcionalidade na relação entre pena principal e pena acessória. Por último, os requerentes sublinham uma aparente inversão na hierarquização da gravidade dos ilícitos, ao verificar-se que crimes sem conexão funcional com a realidade da nacionalidade, como a violação e o abuso sexual, são objeto de um período de inibição de reobtenção mais longo do que os crimes contra a segurança do Estado, em relação aos quais a conexão funcional está demonstrada e validada pelo Acórdão n.º 1134/2025 e que são alvo de tratamento menos exigente na fixação da duração da inibição, evidenciando um potencial desequilíbrio na construção das sanções e da ligação da pena acessória à pena principal.

30. A este propósito, no Acórdão n.º 1134/2025, o Tribunal abordou a questão da duração e dos efeitos temporais da pena acessória de perda da nacionalidade em três planos sucessivos, intimamente articulados entre si: o da configuração estrutural da pena enquanto sanção temporalmente delimitada, o da sua compatibilidade com a proibição de penas de carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida (cfr. artigo 30.º, n.º 1, da Constituição) e, por fim, o da sua conformidade com as exigências decorrentes do princípio da culpa, do princípio da igualdade e do princípio da proporcionalidade, à luz da censura constitucional dirigida às penas fixas.

Em sede de proibição de penas restritivas de liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida, o Tribunal acabou por concluir, à luz de uma interpretação sistemática e teleológica dos preceitos relevantes, pela não violação do artigo 30.º, n.º 1, da Constituição. Para tal conclusão concorreu, em primeiro lugar, a circunstância de a possibilidade de reaquisição da nacionalidade prevista nos n.ºs 5 e 6 do artigo 69.º-D dever ser articulada com o disposto na Lei da Nacionalidade, em particular com o disposto no respetivo artigo 6.º, n.º 1, alínea *d*), conjugado com o n.º 11 do mesmo artigo, em termos de que apenas as condenações ainda inscritas no registo criminal são oponíveis ao requerente, sob pena de se chegar a um resultado lógico, mas contraditório, em que o legislador admitiria a reaquisição num preceito e a tornaria de facto impossível por força de outro. Acresce, em segundo lugar, que o cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas ocorre nos prazos definidos no artigo 11.º da Lei n.º 37/2015, de 5 de maio, transcorridos os quais aquelas deixam de ser oponíveis ao requerente de nacionalidade, assegurando-se, assim, que a pena acessória não se apresenta como pena de duração ilimitada ou indefinida.

Foi, por isso, somente no plano da configuração da pena enquanto pena recortada de forma *fixa* que se concentrou a censura constitucional quanto aos respetivos efeitos temporais. Com efeito, o Tribunal sustentou que, uma vez verificadas as condições então previstas nos n.ºs 1 e 4 do artigo 69.º-D e ponderadas as circunstâncias elencadas no n.º 2 do mesmo artigo, a decisão de aplicar a pena acessória produzia dois efeitos automaticamente predeterminados pela lei: a privação da cidadania e a impossibilidade de requerer a sua reaquisição até ao decurso do prazo de cancelamento definitivo da inscrição no registo criminal das penas respetivas, ou, no caso de infrações relacionadas com o terrorismo, até dez anos após esse mesmo prazo. Estava em causa, nessa medida, uma pena fixa, sem que se consagrasse qualquer possibilidade de o juiz, após levar a cabo a ponderação subjacente à decisão de aplicar a pena acessória, poder

proceder à necessária graduação da mesma entre um mínimo e um máximo legalmente estabelecidos, em função do grau de culpa, das exigências de prevenção e das demais circunstâncias atendíveis. Tal configuração impedia, assim, por um lado, que se tratasse de modo distinto situações em que existia apenas uma aparência de identidade e, por outro, que se evitasse o risco de aplicação de penas desproporcionadas à gravidade concreta dos ilícitos cometidos.

A censura jusconstitucional assentou, por isso, num feixe argumentativo onde convergiram o princípio da culpa (enquanto princípio fundante e limite da pena, decantado da dignidade da pessoa humana), o princípio da igualdade, que vincula também o juiz a tratar diferentemente situações materialmente diversas, e o princípio da proporcionalidade, que reclama uma correspondência entre a gravidade da sanção e a gravidade da infração. Concluiu o Tribunal, em consequência, pela inconstitucionalidade das normas então questionadas.

31. Passando agora à versão da norma que ora toca analisar, a primeira linha de censura assentaria, alegadamente, na insuficiência da margem de apreciação conferida ao julgador, mesmo após a reformulação introduzida pelo n.º 6 do artigo 69.º-D. Contudo, na verdade, a nova arquitetura responde à censura formulada no ponto 21.4 do Acórdão n.º 1134/2025, ao atribuir expressamente ao juiz a competência para fixar o momento a partir do qual o condenado pode requerer a reobtenção da nacionalidade, permitindo-lhe ponderar as necessidades de prevenção, o grau de ilicitude do facto e o seu modo de execução, a gravidade das consequências, o grau e intensidade da culpa do agente, o grau de violação dos deveres impostos e as demais circunstâncias atendíveis, fórmula que, aliás, reproduz, no essencial, o critério geral de determinação da medida da pena previsto no artigo 71.º do Código Penal. Cabe reconhecer, no entanto, que a margem de apreciação assim aberta se constrói no interior de molduras elevadas, em particular no seu limite mínimo. Para os crimes da alínea g), o juiz nunca poderá fixar o período de inibição em duração inferior a 15 anos, enquanto que para os ilícitos previstos nas alíneas f) e h) esse prazo é, como se explicou, de pelo menos 10 anos. A segunda linha de censura avançada pelos recorrentes desloca-se para o plano da proporcionalidade na relação entre pena principal e pena acessória. A duração mínima do período de impossibilidade de reobtenção da nacionalidade é, em vários casos, igual ou superior aos limites máximos das molduras penais previstas para as próprias penas principais, o que convocaria diretamente o que ficou dito no Acórdão n.º 1134/2025 sobre a lógica de divisão de finalidades entre pena principal e pena acessória. Já a terceira e última linha de censura diz respeito à hierarquização da gravidade dos ilícitos. O resultado da nova versão do Decreto, neste ponto, e na lógica da coerência interna do sistema sancionatório, afigura-se paradoxal: a alínea f), que congrega os ilícitos por excelência atentatórios dos interesses vitais do Estado, recebe um tratamento sancionatório acessório menos gravoso do que a alínea g) e idêntico ao da maioria das demais alíneas do n.º 4 cuja conexão funcional com a nacionalidade nem sequer foi reconhecida por este Tribunal Constitucional.

32. A esta fundamentação pode, contudo, opor-se um conjunto não despidendo de contra-argumentos que importa considerar.

Quanto à primeira problemática, atinente à margem de apreciação do julgador, pode sustentar-se fundamentadamente que o n.º 6 do artigo 69.º-D, na atual versão, representa exatamente a correção que o Acórdão n.º 1134/2025 reclamou, ao substituir a anterior modelação fixa por uma *moldura legal aberta à graduação judicial*. Os critérios elencados, designadamente, as necessidades de prevenção, o grau de ilicitude, modo de execução, gravidade das consequências, grau e intensidade da culpa, grau de violação dos deveres, demais circunstâncias atendíveis apresentam uma notória coerência sistémica com o disposto no ordenamento jurídico-penal e integram, desta forma, a pena acessória de perda da nacionalidade no regime geral de determinação da pena. A circunstância de o limite mínimo da moldura ser elevado não a converte, em sentido jurídico, em pena fixa; com efeito, ela permite, ainda assim, ao julgador diferenciar entre situações materialmente distintas, se bem que dentro de um intervalo legalmente delimitado. Acresce, neste contexto, que a fixação de limites mínimos elevados reflete uma opção de política criminal legítima, expressiva da gravidade que o legislador quis imprimir à censura associada aos ilícitos em causa, e que se inscreve no espaço de conformação que o Tribunal Constitucional, em jurisprudência reiterada, vem reconhecendo ao legislador democrático em matéria de penas.

Quanto à segunda dimensão, que diz respeito à proporcionalidade entre pena principal e pena acessória, cabe notar que a comparação direta entre as durações de uma e outra parte de uma equivalência funcional que não se verifica. As penas acessórias visam restabelecer a confiança da comunidade na vigência das normas violadas e dissuadir a prática de crimes; mas atingem esse efeito através de uma moldura própria, enquanto reação contrafática de natureza diferente da pena principal.

Por assim ser, não existe uma obrigação constitucional de equivalência temporal com a pena principal (cfr. Acórdãos n.ºs 442/2024 e 289/1995). A diferente natureza das sanções pode implicar um juízo abstrato distinto para atingir as finalidades da punição. A duração de uma e de outra são, por isso, incomparáveis em termos puramente aritméticos, e a circunstância de a pena acessória se prolongar para além do cumprimento efetivo da pena principal não a torna, por essa razão, desproporcionada, mas antes traduz a especificidade da censura que se destina a expressar. Recorde-se, ademais, que os crimes em causa (alíneas *f*), *g*) e *h*), esta última em circunstâncias limitadas) integram aqueles cuja conexão funcional com a finalidade da pena acessória foi expressamente reconhecida pelo Tribunal Constitucional, tanto no Acórdão n.º 1134/2025, quanto na presente sede, o que afasta a censura por desnecessidade que ali se formulou quanto aos ilícitos previstos nas demais alíneas. Assim, no plano de um juízo geral e abstrato, como aqui se impõe, e independentemente da possibilidade de, em futuros casos concretos, poder ter lugar apreciação distinta, não pode este Tribunal afirmar, quanto a esta questão, que exista uma discrepância constitucionalmente intolerável entre a pena principal e a pena acessória. Além disso, não decorre sequer da jurisprudência constitucional a imposição de qualquer paralelo ou relação de equivalência obrigatória entre ambas.

Finalmente, no que se atém à terceira problemática, respeitante à hierarquização da gravidade dos ilícitos, há que assinalar que a opção do legislador, ao fazer recair a moldura mais gravosa sobre os crimes de

terrorismo da alínea *g*), traduz uma leitura legítima acerca da sua especial carência de tutela penal no contexto contemporâneo, como, aliás, se expressa em várias propostas de alteração. Os crimes contra a segurança do Estado e a associação criminosa (alíneas *f*) e *h*)) abrangem um universo heterogéneo de condutas; de facto, alguns dos artigos elencados (316.º, 318.º, 319.º do Código Penal) preveem penas principais que partem de molduras relativamente baixas, ao passo que os crimes da alínea *g*), em particular as infrações terroristas qualificadas, exprimem uma forma de quebra da relação de pertença ao Estado que o legislador entendeu merecer censura mais intensa, em linha com os parâmetros internacionais densificados pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em casos como *Ghoumid c. França* e *El Aroud e B.S. c. Bélgica*, em que se reconheceu aos Estados margem de apreciação alargada precisamente quando esteja em causa o terrorismo. A diferenciação, que pode ser tida por alguns como paradoxal, é, no entanto, coerente com uma determinada leitura da relação de lealdade com o Estado, e com a especificidade do bem jurídico tutelado em cada uma das situações.

Nestes termos, quanto a esta matéria, entende o Tribunal Constitucional pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 5 do artigo 69.º-D, na parte em que se refere a crimes distintos dos previstos nas alíneas *f*), *g*) e *h*), este quando a associação criminosa tiver por base atividades relacionadas com a prática de crimes previstos naquelas duas alíneas, 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 da República Portuguesa.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante 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 49/XVII, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa;
- b) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas constantes das alíneas *a*), *b*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 4 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 49/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 da República Portuguesa;
- c) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante da alínea *h*) do n.º 4 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, na parte em que a associação criminosa tenha por base atividades relacionadas com crimes distintos dos previstos nas alíneas *f*) e *g*) do mesmo artigo, 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 da República Portuguesa;

- d) Pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma constante do n.º 5 do artigo 69.º-D, aditado ao Código Penal pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 49/XVII, na parte em que se refere a crimes distintos dos previstos nas alíneas *f)* e *g)*, e na parte referente à alínea *h)*, neste caso sempre que a associação criminosa tiver por base atividades relacionadas com a prática de crimes diferentes dos previstos nas alíneas *f)* e *g)*, 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 da República Portuguesa.

Lisboa, 8 de maio de 2026 - *Mariana Canotilho - Dora Lucas Neto - Afonso Patrão - António José da Ascensão Ramos - Joana Fernandes Costa - João Carlos Loureiro - Maria Benedita Urbano - José Eduardo Figueiredo Dias - Rui Guerra da Fonseca - Carlos Medeiros de Carvalho - José João Abrantes*