



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 214/XII

SUA COMUNICAÇÃO DE:
26/02/2015

NOSSA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 4789/2015
Proc.º n.º 290/2013 – L.º 115

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
03/03/2015

ASSUNTO: **Pedido de Parecer sobre Projectos de Lei**

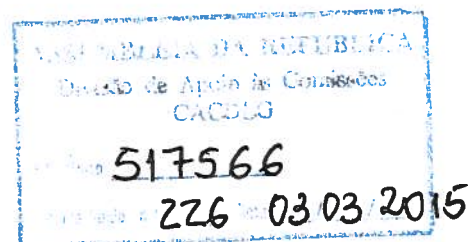
Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o parecer emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, relativamente aos Projectos de Lei mencionados no officio em referência.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)

742498_1
/b



Circule pelos Membros do CSMP, nos termos habituais, e, após, remeta à Assembleia da República.



3/3/2015

[Handwritten signature]

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROPOSTAS de LEI

Nº 279/XII/4ª (GOV), nº 280/XII/4ª (GOV), nº 281/XII/4ª (GOV), nº 282/XII/4ª (GOV), nº 283/XII/4ª (GOV), nº 284/XII/4ª (GOV), nº 285/XII/4ª (GOV), nº 286/XII/4ª (GOV),

(relativas à alteração do quadro legal e reforço de medidas de controlo e combate ao terrorismo)

PARECER DO CSMP

1. Por ofício nº 214/XII/1ª – CACDLG/2015, o Senhor Presidente da 1ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público Parecer escrito sobre as Propostas de Lei em referência que visam estabelecer alterações ao quadro legal e o reforço de medidas de controlo e combate ao terrorismo.

As alterações ora propostas reportam-se a matéria *sensível*, num contexto conjuntural de inelutável actualidade, que convoca um desígnio “securitário” com interferência em diversos instrumentos legais e sem postergar as garantias de um Estado de Direito Democrático e do sistema processual penal português.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tais Propostas de alteração dirigem-se a matéria de índole substantiva, revisitando os tipos penais, matéria de cariz adjectiva, conferindo coerência e potenciando a eficácia da intervenção com ampliação das medidas e, ainda, matéria de organização administrativa.

Subjazem *razões de política criminal* a esta tendência proteccionista dos Estados e das pessoas: desde logo, por o terrorismo constituir uma séria ameaça à paz, liberdade e segurança da sociedade actual; por outro lado, por se registar um incremento de episódios de terrorismo, revestindo sinais de violência acrescida, fanatismo e intolerância extremos; a que acresce o movimento e a necessidade de envolver os Estados, para ser eficaz, numa acção conjunta e transversal; e, finalmente, por o momento proporcionar um ambiente de alargado consenso social (e, porventura, político).

Importa, assim, reconhecer uma *concordância de princípio* ao sentido geral das soluções consagradas nas Propostas de Lei em apreço, num quadro que pretende conferir maior coerência ao ordenamento legal e maior eficácia ao combate do fenómeno e sem prejuízo de se sugerirem melhorias de redacção.

2. PROPOSTA DE LEI Nº 283/XII/4ª (GOV)

A Proposta de Lei nº 283/XII/4ª (GOV) inscreve-se num propósito de rever e



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

inovar o elenco de incriminações do artigo 4º da Lei nº 52/2003, de 22-08 (alterada pela Lei nº 59/2007, de 4-9, pela Lei nº 25/2008, de 5-6, e pela Lei 17/2011, de 3-5) – *Lei de Combate ao Terrorismo*

2.1. No sentido de reforçar a repressão do terrorismo pretende-se alterar a Lei 52/2003, de 22 de Agosto, tendo as alterações propostas, de acordo com a Exposição de Motivos, como objectivos: (i) Criar duas novas incriminações: Crime de Apologia pública ao crime de terrorismo - Prever e punir quem possa, de alguma forma, recompensar ou louvar outra pessoa pela prática de actos terroristas, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie; crime de Viagens para a prática de actos de terrorismo - Prever e punir quem viaje ou tente viajar com a finalidade de aderir a uma organização terrorista, cometer, planear ou preparar actos terroristas ou neles participar, ou proporcionar ou receber treino para fins terroristas, bem como daqueles que organizem ou facilitem de forma deliberada essas mesmas viagens; (ii) Aperfeiçoar a redacção do artigo 4.º, n.º 2, substituindo a expressão “falsificação de documento administrativo” por “falsificação de documento”.

Pese embora nada seja concretamente referido na Exposição de Motivos, constata-se que a proposta procede igualmente à agravação da pena do crime previsto e punido no nº 3 do art. 4º da Lei 52/2003 - Incitamento à prática do terrorismo – quando praticado por meio de comunicação electrónica, acessíveis por Internet – a pena passará de 1 a 5 anos de prisão para 1 a 6 anos de prisão (novo nº 4 do art. 4º).



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Também sem referenciação expressa na Exposição de Motivos, a proposta introduz uma nova incriminação relativa a quem, com intenção de ser recrutado para a prática dos factos previstos no nº 1 do art. 2º, com a intenção nele referida, aceder ou obtiver acesso, através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens aludidas no nº 3 (mensagens difundidas ao público incitando à prática dos factos previstos no nº 1 do art. 2º) – condutas que se prevê sejam punidas com pena de prisão até 3 anos ou multa até 360 dias.

2.2. Art. 4º nº 4 – agravação do crime de incitamento público à prática dos actos previstos no nº 1 do art. 2º

Como se referiu, é proposta a agravação do crime de incitamento à prática dos factos previstos no nº 1 do art. 2º quando os actos de incitamento sejam praticados por meio de comunicação electrónica acessíveis por Internet.

Pese embora nada seja referenciado em concreto quanto aos fundamentos da previsão dessa agravação, cremos que os mesmos serão idênticos aos que presidiram à agravação do crime de apologia pública ao terrorismo quando praticado através dos mesmos meios (nº 9 do art. 4º) – ser aquele o meio o mais perigoso de apologia daquele crime, facilidade de acesso, sensação de impunidade decorrente do anonimato.

Com efeito, a Internet, pelas suas características, é facilmente aproveitada para a difusão de mensagens apologísticas e de incitamento à prática de factos



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ilícitos, sendo consabido tratar-se de meio muito utilizado por organizações ou grupos radicais e terroristas para a disseminação da sua mensagem, o que, aliado às inerentes dificuldades de identificação dos seus autores, impõe uma intervenção preventiva e repressiva eficaz.

Como se refere nas Decisões Quadro 2002/475/JAI e 2008/919/JAI, de 28/11, relativas à luta contra o terrorismo «A internet é utilizada como fonte de inspiração e mobilização de redes terroristas locais e de indivíduos isolados na Europa, sendo igualmente fonte de informação acerca de meios e métodos terroristas, funcionando portanto como um «campo de treino virtual». As actividades de incitamento público à prática de infracções terroristas, de recrutamento para o terrorismo e treino para o terrorismo multiplicaram-se, com custos e riscos muito baixos».

Por outro lado, a norma em causa não contende com direitos constitucionais relativos à liberdade de expressão, nas suas diferentes perspectivas, tendo em consideração os valores em confronto.

Com efeito, sendo embora a liberdade de expressão um direito fundamental, não é, contudo insusceptível de limitações, desde logo as decorrentes da concorrência de outros direitos fundamentais, também eles não absolutos, sob pena de não se deixar espaço para a realização de cada um deles.

A admissão de limites ao exercício daquele direito resulta, desde logo, do princípio constitucional da dignidade humana, cujo núcleo central seria posto



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

em causa com a ausência de limites ao exercício de direitos que com o mesmo pudessem conflitar, e que, substancialmente, integram esse mesmo princípio.

A possibilidade de estabelecimento de restrições àquele direito resulta ainda do próprio art. 37º da Constituição, que regula, no nº 3, o regime a que ficam submetidas as infracções cometidas no exercício dos direitos nele consagrados, e, bem assim, da conjugação deste preceito com o disposto no art. 18º da Lei Fundamental, em particular com os nºs 2 e 3.

Restrições que são também admitidas pelo art. 10º nº 2 e pelo art. 17º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nas condições e limites neles previstos.

Não existindo, em abstracto, qualquer relação de hierarquia entre os diversos direitos fundamentais que poderão conflitar com a liberdade de expressão, a sua harmonização deve encontrar-se no caso concreto, salvaguardando-se o núcleo essencial de cada direito, de acordo com princípios de proporcionalidade, de adequação, e de necessidade, por referência aos fins prosseguidos e aos interesses em causa.

Neste sentido se tem pronunciado a doutrina constitucionalista e a jurisprudência nacional na leitura que fazem do art. 37º da Constituição, e igualmente a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, na leitura que faz do art. 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Assim, no confronto dos valores e direitos envolvidos, afigura-se que a norma proposta para o nº 4 do art. 4º da lei 52/2003 não extravasa os limites de



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

restrição ao direito de liberdade de expressão e o princípio da intervenção mínima do direito penal, parecendo, assim, de acolher.

2.3. Art. 4º nº 5 – Punição de acesso ou obtenção de acesso às mensagens de incitamento público à prática dos factos previstos no nº 1 do art. 2º

A proposta visa igualmente, e sem que para tanto sejam aditados fundamentos, punir quem, *com intenção de ser recrutado para a prática dos factos previstos no nº 1 do art. 2º, com a intenção nele referida, aceder ou obtiver acesso através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens de incitamento público à prática dos factos previstos naquele preceito (nº 5 do art. 4º).*

O legislador pretende punir não só quem difunde a mensagem de incitamento mas igualmente quem acede à mensagem ou obtenha esse acesso com intenção de ser recrutado para a prática de actos terroristas.

Está também aqui em causa a antecipação da tutela penal (compreensível nos fenómenos penais de risco), sem que, no entanto, e salvo melhor opinião, se prevejam actos concretos e objectiváveis que permitam essa antecipação.

Na verdade, e sem prejuízo da eficácia preventiva, dissuasora e repressiva da previsão e punição de tais condutas, afigura-se, contudo, estar em causa ilícito criminal em que a acção material típica se não encontra suficientemente definida, diminuindo, assim, a *fronteira entre o comportamento punível e não punível.*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com efeito, o acto de aceder ou obter acesso às mensagens de incitamento com intenção de ser recrutado para a prática de actos de terrorismo revela-se demasiadamente aberta e de difícil factualização objectiva.

Ora, a antecipação da tutela penal a momento antecedente ao da lesão do bem jurídico apenas se justifica quando for possível estabelecer relação de proporcionalidade entre a aplicação da pena e o perigo.

A antecipação da tutela penal, face ao princípio da intervenção mínima e às exigências de descrição típica suficientemente objectivável e comprovável, exige a comprovação de que algum bem jurídico relevante tenha sofrido, pelo menos, um perigo concreto de lesão, pois se assim não for colocará em causa o referido princípio de intervenção mínima e, nessa medida, a Constituição.

Ou seja, a antecipação da tutela penal exige a definição de critérios rígidos e objectiváveis, de modo a impedir que sejam postos em causa direitos, liberdades e garantias das pessoas, evidentemente sem prejuízo das finalidades do direito penal, designadamente a salvaguarda de valores e bens jurídicos, direitos, liberdades e garantias individuais e colectivas.

Ora, a punição de acesso ou da obtenção de acesso às mensagens de incitamento à prática de actos terroristas, pese embora a exigência da intenção de recrutamento para a prática de tais actos, sem que se prevejam outros actos materiais concretos dos quais possa resultar essa intenção, afigura-se poder permitir a perseguição penal de quem possa aceder ou obter acesso para outros efeitos e com outra intenção.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tal como construído, o tipo de crime proposto não delimita suficiente e adequadamente as condutas puníveis e não puníveis, exigindo-se, pois, melhor descrição da acção típica susceptível de o integrar.

2.4. Incriminação da apologia pública ao terrorismo

De acordo com a Exposição de Motivos, «Impondo-se reforçar a luta contra o terrorismo na actual conjuntura de ameaça, a criação de um específico crime de apologia de crime de terrorismo constitui um meio acrescido no sentido de ser garantido tal escopo (...)».

Pretende-se, no essencial, punir aqueles que de alguma forma possam recompensar ou louvar a prática de actos terroristas, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie.

Para o efeito, propõe-se adicionar ao artigo 4.º da Lei 52/2003, de 22 de Agosto, um novo número (n.º 8) com o seguinte teor:

“Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos factos previstos no nº 1 do art.º 2º, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 360 dias”.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Prevê-se igualmente a agravação da pena daquele crime quando praticado por meios de comunicação electrónica acessíveis por Internet, aditando-se ao art. 4º um novo nº 9 com o seguinte teor:

«Quando os factos previstos no número anterior forem praticados por meios de comunicação electrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias».

Acrescenta-se ainda uma alteração ao artigo 5.º de modo a alargar a incriminação à apologia do crime de terrorismo internacional.»

Pese embora o Código Penal preveja já um crime de apologia pública de um crime (art. 298º), no contexto concreto, e face às especificidades e gravidade objectiva dos actos que conformam o crime de terrorismo, cremos ser plenamente justificada a autonomização da apologia pública ao crime de terrorismo.

Com efeito, quer em sede de prevenção geral, quer em sede de prevenção especial, a pena prevista para o crime do art. 298º do CP – prisão até 6 meses ou pena de multa até 60 dias - é inadequada à gravidade e perigosidade que aquele comportamento assume no contexto do fenómeno do terrorismo.

Por outro lado, a eventual opção pela mera agravação da pena do crime previsto no Código Penal, acarretaria uma agravação injustificada da punição de condutas que não assumem grau de gravidade e censurabilidade penal suficiente, o que se reflectiria necessária e negativamente na pena concreta que viesse a ser aplicada.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Concordamos com a redacção proposta para o tipo legal, quer para o crime base, quer para a agravação proposta para os actos praticados através da Internet, plenamente justificada pelas especiais características deste meio de comunicação - centralidade da autonomia individual, interactividade, diversidade de conteúdos, descentralização da autoridade, possibilidade de anonimato, facilidade de disseminação da mensagem.

No que se refere às penas, cremos ser positiva a previsão da pena alternativa de multa – tendo em conta, tal como referido na Exposição de Motivos, o princípio geral de preferência por penas não privativas da liberdade e a circunstância de poderem estar em causa comportamentos de menor gravidade em que a pena de multa pode ser adequada às finalidades da punição.

Afigura-se, pois, justificada a proposta de autonomização da punição da apologia de crime de terrorismo e a agravação da conduta por força dos meios de difusão utilizados, sendo adequada a estruturação dos seus elementos típicos.

Pelo que se considera que, salvo melhor opinião, a proposta será de acolher.

2.5. Incriminação das viagens para a prática de actos de terrorismo

Sendo esta, pensamos nós, a alteração mais relevante, é proposta a criminalização das seguintes condutas:



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem para a prática de factos previstos no nº 1 do artigo 2º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos»;

«Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao cometimento de factos previstos no nº 1 do art. 2º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos»:

«Quem organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores, é punido com pena de prisão até 4 anos»:

Trata-se de uma resposta ao fenómeno dos denominados “terroristas estrangeiros” (foreign fighters): cidadãos de um Estado que viajam para países estrangeiros onde ocorrem conflitos envolvendo organizações terroristas com intenção de nelas participar.

O problema agravou-se nos últimos meses com notícias de cidadãos europeus que viajaram, com essa intenção, para a Syria e para o Iraque, problema que também se tem colocado em Portugal, devendo salientar-se frequentes notícias atuais, com grande impacto público, de cidadãos portugueses envolvidos na “Jihad islâmica”.

Assim, desde logo, entendemos justificar-se a incriminação, na sequência aliás, como se salienta na exposição de motivos, de decisões internacionais, em



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

especial a Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas n.º 2178 (2014), estando também a questão a ser analisada no âmbito da União Europeia.

Como reconhece a Exposição de Motivos, pretende-se, neste caso, antecipar a tutela penal às fases anteriores à efectiva participação nas organizações terroristas, nomeadamente no momento da viagem para esse efeito, respectiva organização e/ou financiamento.

Relevando ao nível da repressão das condutas integradoras dos novos tipos criminais, a incriminação tem igualmente importante relevo ao nível da prevenção especial, contribuindo para a eficácia do combate ao terrorismo numa fase precoce da radicalização dos agentes.

Poderão surgir dúvidas sobre quais os actos de execução susceptíveis de integrar a tentativa, distinguindo-os da mera intenção ou de meros actos preparatórios (cfr. artigos 21.º e 22.º do Código Penal), bem como a forma de, no caso da intervenção repressiva na fase da tentativa, se poder valorar o abandono voluntário da mesma, para os efeitos de atenuação especial da pena ou mesmo para a não punibilidade nos termos do actual n.º 6 do artigo 4.º da Lei 52/2003, de 22/08 (nº 13 da proposta).

Sem prejuízo do acima referido, pensamos que as dúvidas não deverão ser resolvidas no tipo legal, remetendo-se para a interpretação e aplicação jurisprudencial das normas gerais.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Considera-se adequada a autonomização/distinção das condutas referentes aos agentes que viajam ou tentam viajar e das condutas de quem organiza, financia ou facilita a viagem.

Com efeito, relativamente aos segundos, não se justificaria a extensão da intenção à prática dos actos previstos no nº 1 do art. 2º, com a intenção nele referida, devendo a sua punição depender apenas do conhecimento da intenção do agente que viaja ou tenta viajar.

As molduras penais propostas afiguram-se igualmente adequadas, quer do ponto de vista de cada um dos concretos tipos de ilícitos, quer no contexto global dos crimes atinentes ao fenómeno do terrorismo.

2.6. Art. 6º-A – Comunicações de decisões finais proferidas em processos

A Proposta de Lei adita ainda à Lei 52/2003 o art. 6º-A, nos termos do qual «Os tribunais enviam à Unidade de Coordenação Antiterrorismo, com a maior brevidade e em formato electrónico, certidões das decisões finais proferidas em processos instaurados pela prática de crimes de terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo».

A previsão é justificada na Exposição de Motivos pelo «interesse em dotar a Unidade de Coordenação Antiterrorismo, órgão nacional de coordenação e partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo, do conhecimento atempado das decisões finais proferidas em processos



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

instaurados pela prática de crimes de terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo».

Sabido que a partilha de informação é um factor essencial a uma efectiva e eficaz intervenção das entidades que têm a seu cargo o combate ao terrorismo, nas diversas vertentes de intervenção, a proposta afigura-se adequada e necessária.

Em qualquer caso, cremos que a redacção do preceito não é totalmente claro quanto às concretas decisões que deverão ser comunicadas à Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

Embora a referência a tribunal possa permitir uma interpretação no sentido de que apenas se pretende a comunicação das decisões judiciais proferidas em sede de julgamento (ou em sede de instrução) poderão suscitar-se dúvidas sobre se se pretende, igualmente, a comunicação das decisões proferidas em sede de inquérito, designadamente os despachos de arquivamento.

Na verdade, reportando-nos apenas às decisões judiciais, e considerando que a norma proposta não distingue o tipo de decisões finais a comunicar, cremos poder concluir-se que estarão abrangidas as sentenças condenatórias e absolutórias, o que se compreende no contexto da utilizabilidade das informações resultantes daquelas comunicações.

A ser assim, afigura-se que também as informações relativas aos despachos de arquivamento (e eventualmente às acusações) se poderão mostrar relevantes para os objectivos pretendidos - conhecimento atempado das decisões finais proferidas em processos instaurados pela prática de crimes de terrorismo,



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.

Creemos ser relevante que se clarifique o concreto objecto da norma em causa, definindo-se exactamente quais as decisões finais a comunicar (sentenças – absolutórias e/ou condenatórias -; decisões instrutórias – pronúncia e/ou não pronúncia –; acusações e/ou arquivamentos proferidos em inquérito).

3. PROPOSTA DE LEI Nº 279/XII/4ª (GOV)

Com esta proposta pretende-se a alteração da alínea *i)* do artigo 1º do Código de Processo Penal no intuito de alargar o conceito de “terrorismo” por forma a abranger o crime de *financiamento* do terrorismo.

Com efeito, na actual formulação da referida al. *i)* do artigo 1º do CPP o conceito de “terrorismo” cinge-se às “condutas que integrem os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional”, cuja redacção foi consagrada pela Lei nº 48/2007, de 29 de Agosto, quando o crime de o crime de financiamento do terrorismo apenas foi introduzido pela Lei nº 25/2008, de 5/6, que o aditou à Lei 52/2003.

Ora, em face da noção de bem jurídico protegido pelo crime de financiamento do terrorismo – “paz pública interna ou internacional, consoante a natureza do terrorismo que o financiamento visa apoiar” – e em nome da congruência do sistema legal, *maxime*, do quadro legal substantivo com o quadro legal adjectivo justifica-se a nova delimitação.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Delimitação que não é inócua, porquanto gera um âmbito de incidência do regime legal dos meios de obtenção de prova e diligências de investigação passa a ter uma abrangência diferente, num propósito que merece também aplauso.

4. PROPOSTA DE LEI Nº 281/XII/4ª (GOV)

Nos termos do artigo 1º da Proposta de Lei 281/XII/4ª (GOV), pretende-se permitir que “sejam incluídos nas acções encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo”.

Nesse intuito, propõe-se que a al. f) do artigo 2º, da Lei 101/2001, de 25 de Agosto passe a abranger, para além dos crimes de organizações terroristas e terrorismo, também os crimes de terrorismo internacional e de financiamento do terrorismo, em linha com o actual quadro legal substantivo.

A circunstância de as alterações introduzidas pela Lei 60/2013, de 23/8 à Lei 101/2001 não terem contemplado os novos crimes relacionados com a actividade terrorista, designadamente os de terrorismo internacional e de financiamento do terrorismo, não parece significar que o legislador os tenha pretendido excluir do seu âmbito de aplicação.

Com efeito, a alteração operada pela Lei 60/2013 teve um escopo muito específico, motivado por um contexto de política legislativa direccionada para um concreto fenómeno criminal, em cumprimento de obrigação do Estado português no âmbito da União Europeia – a alteração destinou-se a transpor para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2011/36/UE, do Parlamento



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Europeu e do Conselho, de 5 de Abril, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à protecção das vítimas – razão pela qual a alteração apenas incidiu sobre o crime de tráfico de pessoas e não sobre qualquer outro tipo de crime.

Com tais fundamentos, e considerando a especificidade dos crimes em causa, a sua inserção no âmbito das actividades terroristas no seu conjunto operativo, a gravidade que lhes é inerente e a complexidade investigatória, é de se considerar justificada a harmonização do regime relativo às acções encobertas, permitindo a utilização deste meio de investigação criminal e de obtenção de prova relativamente a todos os crimes que integram o fenómeno do terrorismo. Por essa via, dissipam-se as dúvidas sobre a admissibilidade de acções encobertas em sede de investigações que tenham por objecto, por exemplo, o crime de financiamento de terrorismo, tanto mais que artigo 2º da Lei nº 101/2001 contém um catálogo taxativo de tipos de crimes em que as acções encobertas são admissíveis.

Na decorrência do exposto, afigura-se necessária e adequada a alteração ora proposta à al. f) do artigo 2º da Lei 101/2001, prevendo a admissibilidade expressa de recurso a acções encobertas relativamente a todos os tipos de ilícitos criminais relacionados com a actividade terrorista previstos na Lei 52/2003, de 22 de Agosto.

Assim, em prol de uma maior eficácia da investigação, importará salvaguardar a previsão dos tipos penais agora desenhados nas alterações à Lei nº 52/2003, a operar através da Proposta 283/XII/4ª (Gov) e, em particular, quando conformem modelos de conduta de apologia pública de práticas de índole



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

terrorista e deslocações para outro Estado com a finalidade de se dedicar a actos daquela índole (propostos para inserção no art. 4º da Lei nº 52/2003, de 22-08).

5. PROPOSTA DE LEI Nº 282/XII/4ª (GOV)

Nos termos do artigo 1º da Proposta de Lei 282/XII/4ª (GOV), pretende-se alargar o âmbito de aplicação da Lei 5/2002 a “todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo”, já que actualmente não contemplam, designadamente, os crimes de terrorismo internacional e de financiamento de terrorismo.

Com efeito, as alterações legislativas referentes ao regime penal do crime de terrorismo, designadamente a sua alteração sistemática, o desdobramento da tipificação das diversas condutas que no âmbito dos artigos 300º e 301º do CPP puniam a actividade terrorista, bem como a introdução de um novo tipo de crime (financiamento de terrorismo), não foram acompanhadas, no plano adjectivo, das alterações necessárias e fundamentais à eficácia da investigação e da repressão daquelas actividades criminosas, designadamente em diplomas legais como a Lei 5/2002, a Lei de Organização de Investigação Criminal e a Lei 101/2001e também ou ainda al. i) do artigo 1º do CPP.

Com a formulação abrangente do nº 1 parece ficar consagrada a aplicação aos tipos penais agora desenhados (nas alterações à Lei nº 52/2003), a operar através da Proposta 283/XII/4ª (Gov) e, em particular, quando conformem



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

modelos de conduta de apologia pública de práticas de índole terrorista e deslocações para outro Estado com a finalidade de se dedicar a actos daquela índole.

A expressão fenoménica que vem assumindo os crimes de terrorismo internacional e de financiamento do mesmo, associada à complexidade da respectiva investigação, com a inerente dispersão territorial das actividades, directas ou instrumentais, e todo o contexto etiológico que lhe subjaz, erigem-se em razões de política criminal justificadoras da alteração ora proposta tendo em vista assegurar o combate deste fenómeno com meios que garantam eficácia de actuação, nos planos de prevenção, de investigação e de repressão.

6. PROPOSTA DE LEI Nº 285/XII/4ª (GOV)

Nos termos do artigo 1º da Proposta de Lei 285/XII/4ª (GOV), pretende-se que o âmbito de aplicação da Lei 49/2008, de 27 de Agosto, abranja “todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo”.

Com efeito, na sua actual formulação, a al. 1) do nº 2 do artigo 7º da LOIC apenas prevê os crimes de organizações terroristas e terrorismo, o que, numa interpretação restritiva da norma, implica que os crimes de terrorismo internacional e de financiamento de terrorismo possam ser investigados por outros órgãos de polícia criminal – situação que, face ao tipo de criminalidade em causa e às especiais competências técnicas da Polícia Judiciária, colide com



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

os objectivos que presidiram à atribuição de competência reservada a este órgão de polícia criminal para os crimes já ali previstos.

Através desta proposta visa-se, pois, introduzir coerência sistemática no ordenamento jurídico, colmatando a descontinuidade decorrente de alterações legislativas dispersas ao regime penal do fenómeno do terrorismo.

7. PROPOSTA DE LEI Nº 284/XII/4ª (GOV)

7.1. A Proposta de Lei incide na alteração do nº 4 do art. 52º, no aditamento da alínea d) do nº 1 do art. 70º, e na alteração do nº 3 do art. 151º da Lei 23/2007, de 4/7, relativos, respectivamente, às Condições gerais de concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração, ao Cancelamento de vistos e à Pena acessória de expulsão.

As alterações propostas, conforme a Exposição de Motivos, têm subjacente a necessidade de combater mais eficazmente a ameaça terrorista, numa perspectiva de «resposta a nível global», tal como resulta de diversos instrumentos internacionais, designadamente a Decisão-Quadro 2008/919/JAI, do Conselho, de 28/11 (que alterou a Decisão Quadro nº 2002/475/JAI), e a Resolução do Conselho de Segurança da ONU nº 2178 (2014), de 24/9, a qual «insta os Estados Membros a impedir a circulação de terroristas e de grupos terroristas e a efectuar controlos de fronteiras eficazes, bem como a acompanhar de perto a emissão de documentos de identidade e de viagem, impedindo a sua falsificação e utilização fraudulenta».



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Visa-se, assim, com as alterações ora propostas a «clarificação e precisão da lei, para o que se pretende estender» às medidas propostas quanto à concessão e cancelamento de vistos «causas limitativas fundadas em situações de perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, ou a defesa nacional».

Por outro lado, pretende-se alargar o âmbito de aplicação da pena acessória de expulsão, que poderá vir a ser aplicada a cidadãos estrangeiros com residência permanente, quando a sua conduta integre alguma das referidas situações de perigo e ameaça.

7.2. O artigo 52º nº 4 tem a seguinte redacção proposta:

«Pode ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional ou a saúde pública»

Consagra-se o alargamento das causas/fundamentos de recusa de emissão de visto da seguinte forma: (i) adita-se o conceito de perigo, (ii) alarga-se o conceito de ameaça (não se exigindo que seja grave), (iii) alarga-se o conceito de segurança (“segurança nacional”) e (iv) introduz-se o conceito de defesa nacional.

As alterações propostas, e salvo melhor opinião, não suscitam comentários desfavoráveis face aos objectivos que se pretendem atingir e aos fundamentos que lhe subjazem, permitindo uma efectiva clarificação conceptual, que, necessariamente, se reflecte na apreciação concreta dos pedidos de concessão de visto de entrada em território nacional.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As limitações à concessão de vistos, que resultam das alterações propostas, são compagináveis com princípios constitucionais de soberania, segurança e defesa nacional, valores que o Estado está incumbido de proteger, bem como com os princípios constitucionais que regem as Relações Internacionais, conforme o constante do art. 7º da CRP, designadamente os princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos e da igualdade entre os Estados.

Nessa medida, cremos não existirem razões de princípio que se possam opor às alterações propostas, que, salvo melhor opinião, serão de acolher.

7.3. Na al. *d*) do nº 1 do artigo 70º apresenta-se a seguinte redacção:

[1 - Os vistos podem ser cancelados nas seguintes situações:]

«d) Quando o seu titular constitua perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional.»

É aditada uma nova causa ao cancelamento do visto, coincidente, parcialmente, com as causas de recusa da sua emissão (nº 4 do art. 52º) – causas fundadas em perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional –, não se prevendo, decerto compreensivelmente, a causa fundada em perigo ou ameaça para a saúde pública.

Aliás, causas similares, ainda que, nalguns casos, conceptualmente menos abrangentes, estão previstas para outros procedimentos atinentes à admissão e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, como é o caso



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da al. d) do nº 1 do art. 32º da Lei – recusa de entrada –, e no art. 85º – cancelamento da autorização de residência.

Se bem que a causa de cancelamento prevista na al. a) do nº 1 do preceito – Quando o seu titular não satisfaça as condições da sua concessão – possa já abarcar, por interpretação conjugada, designadamente com o art. 52º, as situações que ora se pretendem aditar, compreende-se a preocupação de clarificação manifestada no aditamento da al. d).

De qualquer modo, também numa perspectiva harmonizadora e clarificadora, tendo sempre em consideração os fundamentos que estão subjacentes às alterações propostas, cremos que se poderá justificar a harmonização conceptual das causas de recusa de entrada previstas na al. d) do nº 1 do art. 32º da Lei 23/2007 e de cancelamento da autorização de residência previstas na al. d) do nº 1 do art. 85º da mesma lei, em especial no que se refere aos conceitos de perigo, ameaça, segurança ou defesa nacional (sem prejuízo da manutenção de outras causas específicas que actualmente se encontram previstas naqueles concretos normativos, como é o caso do perigo e ameaça para a saúde pública, ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação).

Em todo o caso, como decorre do já exposto, as alterações propostas não merecem qualquer comentário negativo ou desfavorável, afigurando-se adequadas, necessárias e proporcionais aos princípios constitucionais e aos princípios que norteiam o regime de admissão e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7.4. No artigo 151º, nº 3 propões a pena acessória de expulsão

«Sem prejuízo do disposto no número anterior, a pena acessória de expulsão só pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro com residência permanente, quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça suficientemente graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional».

Relativamente à actual previsão, a proposta estende as causas de aplicação da pena acessória de expulsão de cidadãos estrangeiros com residência permanente às condutas que constituam perigo suficientemente grave (actualmente apenas se prevê a ameaça suficientemente grave) para a ordem pública e a segurança nacional e, agora também, quer quanto ao perigo, quer quanto à ameaça, para a defesa nacional.

A proposta insere-se na perspectiva harmonizadora que a fundamenta e no âmbito dos objectivos que se visam alcançar, não limitando excessivamente os direitos dos cidadãos que possam vir a ser objecto da medida.

Se bem que o conceito de perigo seja, pela sua própria natureza, um conceito aberto, deve ser sempre aferido por referência à conduta de que decorre, a qual objectivamente conterà as circunstâncias que o poderão preencher e justificar para efeitos da avaliação criteriosa dos interesses em causa – os interesses do visado que em concreto devam ser ponderados e os interesses do Estado na manutenção da ordem pública, segurança e defesa nacional.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Não se vislumbra que a extensão que resulta das alterações propostas, nas duas vertentes previstas, acarrete desproporcionados e injustificados sacrifícios dos direitos dos cidadãos estrangeiros com residência permanente em Portugal, designadamente por referência às previsões constitucionais constantes dos arts. 15º e nº 2 do art. 33º da CRP, bem como à posição que tem vindo a ser manifestada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nesta matéria.

Com efeito, aquele Tribunal tem considerado que a ingerência do Estado nos direitos dos cidadãos estrangeiros, designadamente a ingerência decorrente de medidas de expulsão, não será ilegítima se estiver genericamente prevista na lei interna e tiver como fundamento necessidades sociais fundamentais, se for proporcional e tiver como fim a protecção da saúde ou dos direitos e liberdade de outrem, o bem-estar económico do Estado, a garantia da segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção criminal.

Por outro lado, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem não garante directamente aos estrangeiros um "direito de não ser expulso", outorgando-lhes antes o direito ao controlo jurisdicional da legitimidade da sua detenção para efeito de expulsão (artigo 5º, nº 4, com relação à alínea f) do nº 1 da Convenção).

Embora não seja legítimo invocar um direito dos estrangeiros a não serem, em qualquer circunstância expulsos, deverá, contudo, garantir-se, quer do ponto de vista legal quer do ponto de vista da jurisprudência, que seja feito um juízo de ponderação sobre a proporcionalidade e adequação da medida face aos interesses conflitantes.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Haverá, pois, que avaliar e determinar, caso a caso, a perigosidade do visado com a medida, de modo a encontrar o justo equilíbrio entre as considerações de ordem pública que fundamentam a medida de expulsão e as considerações atinentes ao visado, como por exemplo relativas à protecção da sua vida familiar.

Assim, e em abstracto, tendo em consideração todo o regime constitucional e legal relativo aos direitos dos estrangeiros, em particular aos residentes em território nacional, afigura-se que a proposta de alteração do nº 3 do art. 151º da Lei 23/2007 é proporcional e adequada, mostrando-se, por outro lado, necessária à defesa de valores constitucionalmente protegidos, e cuja defesa é incumbência do Estado.

Acresce que a proposta não altera a natureza não automática da medida, mantendo-se os formalismos e exigências de apreciação do caso concreto e a necessidade de fundamentação da decisão de expulsão, o que permite conformá-la constitucionalmente.

Nessa medida, entende-se que a proposta é de acolher.

8. PROPOSTA DE LEI Nº 280/XII/4ª (GOV)

Alteração à Lei 37/81, de 3/6 – Lei da Nacionalidade

*Anteprojecto de Decreto-Lei – Alteração ao DL 237-A/2006, de 14/12 –
Regulamento da nacionalidade portuguesa*

8. 1. A proposta de alteração à Lei 37/81 tem em vista:



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(i) Aditar um novo requisito para a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização – alínea e) do nº 1 do art. 6º - Os cidadãos em causa «Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional»;

(ii) Aditar um novo fundamento para a oposição à concessão da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade ou da adopção – alínea d) do art. 9º - «A existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional».

(iii) Previsão de que o novo requisito de aquisição e fundamento de oposição é aplicável aos processos pendentes à data da entrada em vigor da lei que vier a ser aprovada.

8.2. Com fundamento na necessidade de criar «um quadro regulador adequado para garantir a segurança e defesa dos cidadãos, de modo a combater ameaças de carácter global», e apoiada na política europeia e da ONU para o combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo, pretende-se, pois, reforçar as causas de impedimento da aquisição da nacionalidade por naturalização e por efeito da vontade, através da criação de um novo requisito para a primeira modalidade - que o cidadão não constitua perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional -, e de um novo fundamento para a oposição à aquisição nacionalidade – a existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional.

A Declaração Universal dos Direitos dos Homens consagra no artigo XV os princípios de que "todo homem tem direito a uma nacionalidade", e de que



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

"Ninguém será arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade".

Reconhecendo-se o direito dos Estados a delimitar jurídica e legalmente os requisitos de aquisição de nacionalidade por cidadãos estrangeiros – para o que o conceito de nacionalidade enquanto vinculação jurídica do indivíduo ao Estado não deve ser postergado -, deverá essa delimitação respeitar um reduto de direitos fundamentais, respeito que assume maior relevo no âmbito da perda de nacionalidade.

Esse foi, aliás, o princípio do legislador de 1981, como resulta da discussão na generalidade do projecto de lei que veio a dar origem à Lei 37/81.

Com efeito, na apresentação do projecto, o então Ministro da Administração Interna afirmou «A nacionalidade, a acepção do direito que apontamos, constitui um vínculo que liga um indivíduo ao Estado. Concebemo-lo como um vínculo jurídico-público. Dada a natureza publicista do vínculo, o Estado é livre de conceder ou não a um estrangeiro a nacionalidade portuguesa. Por outro lado, pode opor-se à aquisição da nacionalidade quando haja fundadas razões.»

Por seu turno, o então deputado Jorge Miranda afirmava que «A Constituição não regulamenta a cidadania. Consagra entretanto – pela primeira vez entre nós –, a regra da proibição de privações arbitrárias ou por motivos políticos, a qual, interpretada de harmonia com o artigo 15º da Declaração Universal envolve a elevação do direito à cidadania à categoria de direito fundamental».



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Não obstante o requisito negativo para aquisição de nacionalidade que se pretende aditar ao nº 1 do art. 6º da Lei de Nacionalidade se fundar em conceitos abertos e abstractos a apreciar, primariamente, por entidades de natureza administrativa, cremos poder defender-se a sua conformidade à Constituição nos casos em que se exija a não verificação de qualquer das circunstâncias que são fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade, na medida em que é obrigatória para todas as autoridades a participação ao Ministério Público daqueles factos, conforme prescreve o nº 2 do art. 10º, em vista à dedução de oposição com esse fundamento, a apreciar no âmbito de processo judicial – fundamento que se pretende igualmente aditar ao art. 9º da lei 37/81.

Com efeito, a criação de requisitos negativos de aquisição da nacionalidade, fundados em conceitos abertos e abstractos, como aqueles que constam da proposta, a apreciar por entidades de natureza administrativa, e sem que se preveja a intervenção do tribunal como garantia de defesa de direitos fundamentais, deixará margem para se poder defender a inconstitucionalidade da correspondente norma.

Nessa medida, e salvo melhor opinião, embora nos casos da aquisição de nacionalidade em que seja exigível a não verificação de fundamentos de oposição se não suscitem problemas de natureza constitucional, cremos que relativamente aos demais casos se deverá ponderar a adequação à Lei Fundamental do novo requisito da al. e) do nº 1 do art. 6º.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8.3. Pretende-se ainda que o novo requisito de aquisição de nacionalidade e o novo fundamento de oposição sejam aplicáveis aos processos pendentes à data da entrada em vigor da lei que vier a ser publicada.

A solução proposta não é inovatória tendo sido já adoptada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, que introduziu alterações à Lei 37/81 (Lei da Nacionalidade), e que, no seu art. 5º, prescreveu a sua aplicação aos processos pendentes à data da sua entrada em vigor (com excepção do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, com a redacção conferida por aquela lei).

Em qualquer caso, cremos que a norma transitória em causa não contende com os princípios gerais reguladores da aplicação da lei no tempo, designadamente com o princípio geral estabelecido no art. 12º do Código Civil.

Nessa medida, cremos ser de acolher a regra prevista na proposta.

8.4. A alteração ao Regulamento da Nacionalidade tem em vista alterar a intervenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na tramitação dos procedimentos de naturalização, por se entender estar em «condições privilegiadas para, designadamente, poder avaliar se a concessão da nacionalidade ao requerente pode comprometer os interesses que importa salvaguardar e colocados em perigo pela livre circulação de pessoas».

Para tanto, altera-se a redacção do nº 5 do art. 27º do DL 237-A/2006, nos seguintes termos: «Não ocorrendo indeferimento liminar, a Conservatória dos Registos Centrais solicita, sempre que possível por via electrónica, as informações necessárias à Polícia Judiciária, bem como ao Serviço de



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estrangeiros e Fronteiras, que, para o efeito, sempre que necessário, consulta outras entidades, serviços e forças de segurança».

A alteração proposta não parece, salvo melhor opinião, alterar substancialmente a actual intervenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na tramitação do procedimento relativo à aquisição de nacionalidade portuguesa.

Com efeito, prescreve-se já actualmente que o SEF pode consultar outras entidades, serviços e forças de segurança para efeitos da prestação das informações solicitadas pela Conservatória dos Registos Centrais.

Se bem que, na proposta, a redacção deste segmento normativo seja diversa, afigura-se, salvo melhor opinião, que o sentido de tal prescrição é, pelo menos, idêntico.

Na verdade, o sentido útil da actual redacção parece dever ser o de que, podendo consultar outras entidades, serviços e forças de segurança, o SE deve efectuar essas consultas quando tal se mostrar necessário à prestação das informações solicitadas.

Embora o sentido da proposta seja mais impositivo, constituindo-se num dever de consulta, o segmento “quando necessário”, pela sua natureza abstracta e vaga, transporta essa actuação para o campo da possibilidade de consulta.

Creemos, assim, que as alterações não vêm aditar qualquer novo papel do SEF na tramitação do procedimento – pois que não introduz qualquer nova intervenção – restringindo-se apenas a uma mera reafirmação, mais impositiva, de uma faculdade de consulta para efeitos da prestação das



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

informações que lhe sejam solicitadas pela entidade competente para a instrução do procedimento de atribuição de nacionalidade.

Sem prejuízo, nada se oferece contrapor negativamente à opção da proposta, que certamente terá fundamento na experiência decorrente da forma como o SEF usava a faculdade concedida pelo actual nº 5 do art. 27º do DL 237-A/2006.

8.5. Constatase que a proposta de alteração ao Regulamento da Nacionalidade não consagra qualquer alteração aos normativos que nesse diploma prevêem os requisitos de aquisição e os fundamentos de oposição à aquisição de nacionalidade, de modo a deles fazer constar os que se pretendem aditar ao art. 6º e ao art. 9º da Lei 37/81 (v.g. os preceitos que integram a Subsecção IV e os preceitos que integram o Título III, Capítulo I do Regulamento, e nos quais se justifique a harmonização normativa).

Sendo aconselhável que não coexistam diplomas interdependentes com diferentes regulações de uma mesma situação, o que tornará o regime substancialmente incoerente, sugere-se que se proceda a essa adaptação e harmonização normativa.

9. PROPOSTA DE LEI Nº 286/XII/4ª (GOV)

- Alteração à Lei da Segurança Interna



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Proposta de Lei n.º 286/XII visa alterar a Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, que aprova a lei de Segurança Interna, com vista a adequar a sua estrutura à necessidade de uma resposta activa e eficaz ao fenómeno do terrorismo.

O objecto essencial da proposta – o legislador aproveita para alargar ou actualizar a denominação das entidades que integram o Conselho Superior de Segurança Interna (alteração ao artigo 12.º) – reside na reconfiguração da estrutura e do funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (adiante designada por UCAT).

Na verdade, a Lei n.º 52/2008, de 29 de Agosto era muito lacunar na sua referência à UCAT limitando-se a referir no artigo 23.º do n.º 1 que “Integram a Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas e), h) e i) do n.º 2 do artigo 12.º”, acrescentando o n.º 2 que “ Compete à Unidade de Coordenação Antiterrorismo garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram”.

Como salienta a exposição de motivos, a lei era omissa quanto ao enquadramento orgânico da UCAT, “ou seja, a quem responde, quem lhe preside e qual o seu modo de funcionamento”.

Esta ausência de enquadramento legal obstou a que fossem desempenhadas as suas funções de coordenação e partilha de informação, permanecendo a dispersão da informação e actuação das entidades que a integram.

Propõe-se agora que a redacção do artigo 23.º passe a ser a seguinte:



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

«1 - A Unidade de Coordenação Antiterrorismo é o órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram.

2 - Integram a Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas e) e h) do n.º 2 do artigo 12.º.

3 - Compete à Unidade de Coordenação Antiterrorismo a coordenação dos planos de execução das acções previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

4 - A Unidade de Coordenação Antiterrorismo funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

5 - Por iniciativa própria, ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, pode participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo um representante do Procurador-Geral da República.

6 - O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna pode convidar para participar em reunião da Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas f) e j) a o) do n.º 2 do artigo 12.º.

7 - A orgânica da Unidade de Coordenação Antiterrorismo é estabelecida em diploma próprio.»



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Adiantamos desde já que concordamos com a generalidade do texto proposto, nomeadamente com a norma que mais directamente diz respeito à intervenção do Ministério Público, a saber, a possibilidade de, por iniciativa própria ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo um representante do Procurador-Geral da República (n.º 5).

No entanto, sugere-se que se aperfeiçoe na lei algumas vertentes que, em nosso entender, serão relevantes para a eficácia do funcionamento da UCAT.

Sendo certo que o desempenho da UCAT depende, essencialmente, do empenho das diversas entidades que a integram, as funções que se pretendem atribuir à UCAT – coordenação e partilha de informações, nomeadamente no plano da cooperação internacional – não podem ser desempenhadas no âmbito de reuniões mais ou menos regulares daquelas entidades.

Sendo a informação a pedra angular da intervenção da UCAT, uma vez que a mesma é gerada diariamente e é com a mesma celeridade que deve ser tratada e divulgada pelos seus membros, exige-se uma estrutura permanente de recolha, tratamento e partilha de informação, associada, por um lado, a um dever das diversas entidades que integram a UCAT em comunicar-lhe as informações que obtenham no desempenho das suas funções, e por outro lado, a uma base de dados acessível remotamente.

Noutra vertente, é essencial que a vertente de investigação criminal seja despoletada assim que, no âmbito da função natural de prevenção, se



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

identifique uma notícia de um crime. Neste ponto cumpre salientar que as propostas de alteração legislativa que também se encontram pendentes na Assembleia da República alargam consideravelmente o âmbito da incriminação a atos preparatórios muito próximos da mera intenção.

Como bem salienta a exposição de motivos, a “necessidade de assegurar a interligação entre funções de segurança e a direção da investigação criminal, torna pertinente prever a possibilidade de, por sua iniciativa ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Ministério Público poder participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo”.

Deste modo, deverá esclarecer-se que, assim que exista uma notícia de um crime, se inicie de imediato a vertente de acção penal, da titularidade do Ministério Público assistido pelo órgão de polícia criminal com competência exclusiva nesta matéria, a saber, nos termos do artigo 7.º, al. I), da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto (*Lei da Organização da Investigação Criminal*), a *Polícia Judiciária*.

Por fim, uma vez que a base de dados a criar pela UCAT que deverá ser acessível, de forma previamente determinada na lei, pelas entidades que dela fazem parte, conterà dados pessoais, sugere-se, de harmonia com o regime geral da protecção de dados, a sua previsão desde já na lei, sujeita a posterior regulamentação por decreto-lei.

Assim, sugerimos que sejam adicionados 3 números com o seguinte teor:



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Sempre que, no âmbito das suas funções, a UCAT tiver notícia de um crime, transmite-a de imediato ao Ministério Público.

2. As entidades que integram a UCAT têm o dever de lhe comunicar qualquer informação no âmbito do combate ao terrorismo.

3. A UCAT constituirá uma base de dados com a informação recolhida que pode ser acedida pelas entidades que a integram bem como pelo Ministério Público, em termos a regular por decreto-lei.

No que se refere à alteração do artigo 12.º da Lei, que se limita a adicionar algumas entidades que passam a poder intervir no Conselho Superior de Segurança Interna ou actualiza a denominação de outras, não temos qualquer reserva à proposta efectuada.

São estes os contributos que entendemos dever submeter à consideração da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República.