



MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secção de Expediente Geral e Arquivo

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

Exm.o(a) Sr.(a)

Assembleia da República- Comissão 1ª CACDLG XII

---

Ofício n.º 288545.18 de 08-10-2018 - DA n.º 10562/18

**Assunto - Envio de Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 139/XIII/3.ª (GOV)**

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias

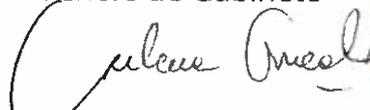
*Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos*

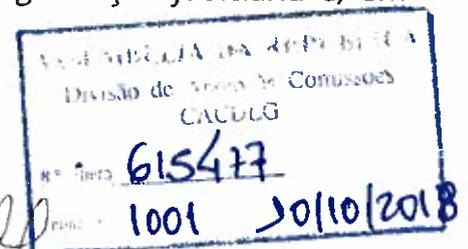
Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência, o **Parecer** elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre a Proposta de Lei n.º 139/XIII/3.ª (GOV) que Altera a Lei de Combate ao Terrorismo, Transpondo a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho (bem como procede à incorporação plena da Recomendação n.º 5 do GAFI), o qual mereceu a sua total concordância.

Mais me cumpre informar que, procedendo em conformidade com o ponto 2 da Deliberação do CSMP, oportunamente comunicada a esse distinto Órgão de Soberania, Sua Excelência Conselheira Procuradora-Geral da República considerou que a referida Proposta de Lei não integra a previsão da alínea h) do artigo 27.º do Estatuto do Ministério Público, que estabelece que compete ao Conselho Superior do Ministério Público "*Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça*";.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete

  
Helena Gonçalves







**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## **Comentários da Procuradoria-Geral da República**

Proposta de Lei 139/XIII/3.<sup>a</sup> (GOV) - Altera a Lei de Combate ao Terrorismo, transpondo a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho (bem como procede à incorporação plena da Recomendação n.º 5 do GAFI)

### **I. Pedido**

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou parecer sobre a Proposta de Lei 139/XIII/3.<sup>a</sup> (GOV) pela qual se pretendem introduzir alterações à Lei 52/2003, de 22 de agosto, que estabelece medidas de combate ao terrorismo.

As alterações ora propostas destinam-se, por um lado, a transpor para a ordem jurídica nacional a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, que veio substituir a Decisão-Quadro 2002/475/JAI e a alterar a Decisão 2005/671/JAI, ambas do Conselho.

Por outro lado, a proposta ora apresentada pretende também incorporar plenamente na nossa ordem jurídica a Recomendação n.º 5 do GAFI, que preconiza que *os Estados devem criminalizar não apenas o financiamento de atos terroristas, mas também o financiamento de organizações terroristas e terroristas individuais, mesmo na ausência de relação com um ato ou atos terroristas.*

### **II. Análise**

#### **1. Enquadramento**

##### **1.1. Alterações decorrentes da Diretiva (UE) 2017/541**

Da *análise de compatibilidade* efetuada pelo Governo entre a nova Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março, e os diversos diplomas legais nacionais respeitantes à matéria seu objeto, concluiu-se que, com exceção da previsão



relativa à criminalização do *recebimento de treino para o terrorismo, quer em sede de viagem para o estrangeiro, quer fora desse contexto*, as soluções preconizadas naquele instrumento europeu se encontram já acolhidas, na generalidade, no direito interno – v.g. na Lei 52/2003, de 22 de agosto<sup>1</sup>, no Código Penal e no Código de Processo Penal, no Estatuto da Vítima<sup>2</sup>, na Lei n.º 109/2009, de 15 de Setembro<sup>3</sup>, na Lei 144/99, de 31 de Agosto<sup>4</sup>, e na Lei 30/2017, de 30 de maio<sup>5</sup>.

De acordo com a análise efetuada<sup>6</sup>, as atuais previsões dos n.º 7 e n.º 10 do art. 4.º da Lei 52/2003 apenas preveem a criminalização das condutas consistentes em *treinar ou instruir outrem* e em *viajar ou tentar viajar com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem para o terrorismo*, mas não, pelo menos claramente, as condutas de *receber, ou de viajar para receber, treino ou instrução para o terrorismo*.

De modo a colmatar a ausência dessas previsões legais no nosso ordenamento jurídico, é proposta a introdução daquelas condutas nos n.ºs 7 e 10.º do artigo 4.º da Lei 52/2003, nos seguintes termos<sup>7</sup>:

(...)

«7 - **Quem, por qualquer meio, treinar ou instruir outrem, receber de outrem ou adquirir por si próprio treino, instrução ou conhecimentos, sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos**

<sup>1</sup> Lei de Combate ao Terrorismo.

<sup>2</sup> Aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 04 de Setembro

<sup>3</sup> Lei do Cibercrime.

<sup>4</sup> Lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal.

<sup>5</sup> Que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia

<sup>6</sup> Consultada aquando da solicitação de contributos pelo MJ.

<sup>7</sup> Redação atual n.º 7 do art. 4.º «*Quem, por qualquer meio, treinar ou instruir outrem sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos*».

Redação atual do n.º 10.º do art. 4.º «*Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem para a prática de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos*».

O negrito assinala as alterações propostas.



*e técnicas específicos para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos».*

(...)

*«10 - Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista a dar ou receber apoio logístico, treino ou instrução **sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicas** para a prática de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos».*

### 1.1.1. Apreciação

#### 1.1.1.1. Recebimento de treino ou instrução - n.º 7 do art. 4º

A redação do atual n.º 7 do art. 4º da Lei 52/2003, de 23 de agosto, foi introduzida, no então n.º 5 do mesmo preceito, pela Lei 17/2011, de 3/5, em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de Novembro, que definia "Treino para o terrorismo", **como a instrução dada**<sup>8</sup> *sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos, para efeitos da prática de qualquer das infrações enumeradas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 1º, sabendo que os conhecimentos ministrados se destinam a ser utilizados para essa finalidade.*

Assim, em conformidade com aquele conceito, na Lei 52/2003 apenas se previram as condutas de "treinar ou instruir outrem" mas não as condutas referentes ao *recebimento de treino ou instrução*.

Esta visão veio a ser alterada pela atual Diretiva (UE) 2017/541, que consigna que «A tipificação como infração penal do ato de receber treino para o terrorismo complementa a infração já existente de dar treino e **visa especificamente as ameaças provenientes das**

---

<sup>8</sup> Negrito nosso.



***peçoas que se preparam ativamente para cometer infrações terroristas, incluindo as que em última instância atuam isoladamente. Receber treino para terrorismo inclui a obtenção de conhecimentos, documentação ou competências práticas. O estudo autodidata, inclusive através da Internet ou da consulta de outros materiais de ensino, também deverá ser considerado uma forma de receber treino para o terrorismo, caso resulte de uma conduta ativa, praticada com a intenção de cometer uma infração terrorista ou de contribuir para a sua prática»<sup>9</sup> - Considerando (11).***

Afigura-se, pois, que o conceito de *receber* que está presente na intenção do legislador europeu vai mais além das ações típicas atualmente previstas no n.º 7 do art. 4.º e também do conceito restrito de *receber* a partir de atos de terceiros, incluindo a aquisição de treino ou instrução por si próprio.

Considerando o princípio da legalidade e da tipicidade que conformam o direito penal as condutas puníveis devem estar claramente definidas na norma incriminadora.

As alterações propostas para o n.º 7 do art. 4.º definem claramente o sentido e extensão do conceito de *receber treino* presente na Diretiva que se pretende transpor.

Pelo que, quanto a esta alteração nenhum comentário particular se oferece tecer relativamente à Proposta de Lei, que, respeitando a Diretiva (UE) 2017/541, não contraria, igualmente, salvo melhor opinião, qualquer princípio constitucional ou legal interno.

#### **1.1.1.2. Viajar para receber treino, instrução ou apoio logístico - n.º 10.º do art. 4.º**

a. A atual redação do n.º 10.º do art. 4.º foi introduzida pela Lei 60/2015, de 24 de Junho, e teve em consideração diferentes instrumentos internacionais, designadamente a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSCR) 2178 (2014), de 24 de setembro, e a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSCR) 2249

---

<sup>9</sup> Negrito nosso



(2015) de 20 de novembro, nos quais já se previa a penalização das *viagens* e a *tentativa de viagem* para países terceiros com o propósito de **receber treino** para o terrorismo.

Conduta típica que não foi, contudo, objeto de consagração expressa na previsão do n.º 10.º do art. 4.º<sup>10</sup> 11, no qual o legislador utilizou a expressão “*com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem*”.

Formulação que não deixa de suscitar dúvidas sobre o seu concreto âmbito - “dar treino a outrem e receber treino de outrem” ou só apenas “dar treino a outrem”.

A Diretiva que ora se pretende transpor enquadra-se nos propósitos daqueles instrumentos internacionais, prevendo a criminalização da *deslocação para outros países que não o Estado-Membro com o objetivo de dar ou receber*<sup>12</sup> *treino para o terrorismo*.

Não sendo a redação do atual n.º 10.º do art. 4.º clara quanto à previsão das condutas típicas em causa - *deslocação ou tentativa de deslocação para receber treino ou instrução para o terrorismo* -, mostra-se adequado que se introduzam alterações ao preceito, de modo a que não se suscitem dúvidas de tipicidade.

**b.** Por outro lado, a al. a) do n.º 2 do art. 9.º da Diretiva prevê a incriminação da deslocação para *dar ou receber treino para o terrorismo, como referido nos artigos 7.º e 8.º*<sup>13</sup>.

Ou seja, também nos casos de criminalização das viagens para *dar ou receber treino* se delimita o respetivo objeto por referência ao *fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas ou substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos ou técnicas específicas*, com o objetivo de cometer qualquer das infrações terroristas ali elencadas.

---

<sup>10</sup> «Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem para a prática de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida».

<sup>11</sup> Pese embora as alterações àquela lei sejam posteriores à primeira Resolução citada.

<sup>12</sup> Negrito nosso.

<sup>13</sup> Negrito nosso



O elenco dos objetivos do treino ou instrução dado pela Diretiva é suficientemente abrangente e traduz clareza à conduta típica.

A Proposta de Lei procede, pois, adequadamente, àquela delimitação, o que introduz também coerência entre as incriminações do nº 7 e do nº 10 do art. 4º.

Pelo que, também neste segmento se não suscita qualquer comentário contrário à opção da Proposta de Lei.

## **1.2. Alterações decorrentes da Recomendação nº 5 do GAFI – alterações ao nº 2 do Art. 5º-A da Lei 52/2003**

Partindo do princípio de que o art. 5º-A da Lei 52/2003 não prevê, tal como formulado, o financiamento do terrorismo destinado apenas à “manutenção” do terrorista ou da organização, sem que haja ligação direta a qualquer ato de preparação, planeamento ou cometimento de ato(s) terrorista(s), a Proposta de Lei pretende introduzir essa especificação típica.

Para tanto, introduz alterações ao nº 2 do art. 5º-A<sup>14</sup> daquele diploma legal, nos seguintes termos:

*«2 - Para que um ato constitua a infração prevista no número anterior, não é necessário que os fundos provenham de terceiros, nem que tenham sido entregues a quem se destinam, ou que tenham sido **ou se destinem a ser efetivamente utilizados para cometer os factos nele previstos, bastando que o agente tenha consciência de que se destinam a organizações terroristas ou a terroristas individuais**»<sup>15</sup>.*

### **1.2.1. Apreciação**

<sup>14</sup> Redação atual «2- Para que um ato constitua a infração prevista no número anterior, não é necessário que os fundos provenham de terceiros, nem que tenham sido entregues a quem se destinam, ou que tenham sido efetivamente utilizados para cometer os factos nele previstos».

<sup>15</sup> O negrito assinala as alterações à atual redação.



O nº 1 do art. 5º-A tipifica criminalmente o financiamento do terrorismo nos seguintes termos: «*Quem, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, fornecer, recolher ou detiver fundos ou bens de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos suscetíveis de ser transformados em fundos, com a intenção de serem utilizados **ou sabendo que podem ser utilizados**, total ou parcialmente, no planeamento, na preparação ou para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, quer com a intenção nele referida quer com a intenção referida no n.º 1 do artigo 3.º, é punido com pena de prisão de 8 a 15 anos*»<sup>16</sup>.

A Recomendação nº 5 do GAFI, relativa ao *Crime de financiamento do terrorismo*, preconiza que «*Os países deveriam criminalizar o financiamento do terrorismo com base na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, e criminalizar não apenas o financiamento de atos terroristas, mas **também o financiamento de organizações terroristas e terroristas individuais, mesmo na ausência de relação com um ato ou atos terroristas específicos***»<sup>17</sup>. Os países deveriam garantir que tais crimes sejam considerados crimes antecedentes da lavagem de dinheiro».

Considera, pois, o GAFI que a criminalização do financiamento do terrorismo se deve bastar com os atos de proporcionar às organizações terroristas ou aos terroristas individuais meios de subsistência, independentemente de qualquer concreto ato terrorista que por eles seja ou possa ser planeado e/ou concretizado.

A Proposta de Lei pretende responder àquela Recomendação com a alteração do nº 2 do art. 5º-A da Lei 52/2003, opção que se afigura adequada.

Com efeito, a redação do nº 1 do art. 5º-A não é isenta de dúvidas, pese embora a interpretação conjugada do nº 1 do art. 5º-A - no segmento subjetivo típico "**ou sabendo que podem ser utilizados**" (alternativo à intenção de utilização dos fundos), *total ou parcialmente, no planeamento, na preparação ou para a prática*" dos atos terroristas - com o nº 2 do mesmo preceito - no segmento da **desnecessidade de que os fundos "tenham sido efetivamente**

<sup>16</sup> Negrito nosso

<sup>17</sup> Negrito nosso



*utilizados para cometer os factos previstos no nº 1” - possa permitir o entendimento de que o preceito prevê já as situações em que o financiamento não pressupõe *relação com um ato ou atos terroristas específicos**

De qualquer forma, salvaguardando interpretações restritivas do preceito, justifica-se a introdução de alterações que deixem claro que o financiamento do terrorismo abarca também os casos em que inexistente concreta ligação com um específico ato terrorista, e que o financiamento, com tal abrangência, se destina também ao *terrorista individual*.

Mostrando-se também adequado que a alteração incida no nº 2 do art. 5º-A, na medida em que o mesmo tem como objeto a delimitação do âmbito da conduta típica prevista no nº 1.

## **2. Em síntese**

A Proposta de Lei procede a adequada transposição da Diretiva (EU) 2017/ 541, do Parlamento Europeu e do Conselho, no que respeita à incriminação, pelos nºs 7 e 10 do art. 4º da Lei 52/2003, das ações de recebimento de treino ou instrução para o terrorismo e às suas finalidades.

Mostra-se igualmente justificada e adequada a incorporação no nº 2 do art. 5º da Lei 52/2003 da Recomendação nº 5 do GAFI relativamente ao *financiamento de organizações terroristas e terroristas individuais, mesmo na ausência de relação com um ato ou atos terroristas específicos*.

As alterações propostas não contendem, salvo melhor opinião, com qualquer princípio constitucional ou legal.

\*

Lisboa,