

Proposta de Lei n.º 29/XV/1.ª (GOV)

Conclui a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, alterando designadamente a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo)

Data de admissão: 16 de agosto de 2022

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ana Cláudia Cruz e Liliane Sanches da Silva (DAC), Rosa Espinheira (BIB), Sandra Rolo e Leonor Calvão Borges (DILP) e Sónia Milhano (DAPLEN)

Data: 15.09.2022

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa legislativa visa concluir a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, alterando a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo), a Lei n.º 93/99, de 14 de julho (Lei de Proteção de Testemunhas), a Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto (Regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal), a Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (Medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira), a Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal), a Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro (Regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica), o Código Penal, o Código de Processo Penal e o Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro (que aprovou a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária).

O proponente começa por identificar o terrorismo como *uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da solidariedade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos cidadãos, da democracia e do Estado de Direito*, aludindo aos seus fins e efeitos e salientando a sua natureza transnacional e complexa. Com esse enquadramento, constata que a sua prevenção e combate de forma consistente e sistemática, proativa e estruturada, exige uma resposta firme e coordenada a nível internacional, nacional e regional.

Aponda o papel fundamental da cooperação internacional, no plano bilateral ou multilateral, entendendo que o seu bom funcionamento e eficácia dependem de um quadro legal comum e concluindo que, a esse nível, são decisivos os instrumentos de direito internacional e europeu. Enumera os diversos instrumentos internacionais adotados nesta matéria e aos quais Portugal está vinculado, nomeadamente o mais recente – o [Regulamento \(UE\) 2021/784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha](#), enunciando com mais pormenor o âmbito da [Diretiva \(UE\) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo](#).

Seguidamente identifica como impulso legiferante as observações da Comissão Europeia ao Estado português relativamente à transposição da citada Diretiva, referindo

Proposta de Lei n.º 29/XV/1.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

que estas aconselham a revisão da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto e, nessa medida, apresenta propostas de alteração aos seus artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º-A, 6.º-A e 8.º, no sentido de, conforme explica com pormenor na exposição de motivos, incorporar normas relativas à incriminação expressa de atos relacionados com atividades terroristas e de aperfeiçoar certos aspetos, como a questão das designadas viagens para terrorismo; de elevar para quatro anos o limite máximo das penas de prisão aplicáveis ao crime de glorificação de atos de terrorismo; de prever expressamente a punição de atos preparatórios de infrações terroristas; de identificar e distinguir claramente as infrações relacionadas com um grupo terrorista e as infrações relacionadas com atividades terroristas; de prever, ao nível da aplicação da lei penal no espaço para os crimes que sejam cometidos fora do território nacional, um mecanismo de coordenação no âmbito da União Europeia (UE) sempre que os vários Estados-Membros estejam em condições de exercer a ação penal pelos mesmos factos; e de reforçar a proteção das vítimas de terrorismo, passando a ser consideradas vítimas especialmente vulneráveis; entre outras alterações que visam garantir a harmonia normativa, refere.

A proposta de lei em apreço contém treze artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo alterando a Lei n.º 93/99, de 14 de julho; o terceiro alterando a Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto; o quarto alterando a Lei n.º 5/2002, de 22 de janeiro, o quinto alterando a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, o sexto alterando a Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto; o sétimo alterando a Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro; o oitavo alterando o Código Penal; o nono alterando o Código de Processo Penal; o décimo alterando o Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro; o décimo primeiro contendo uma norma revogatória; o décimo segundo determinando a republicação da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (incluída em anexo); e o último determinando a data de entrada em vigor da lei a aprovar.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em análise é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa da lei e da sua competência política, em conformidade com o disposto no

n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)¹.

Revestindo a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 e ainda, no que se refere às propostas de lei, no n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

Não obstante o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prever ainda que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação (em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)², que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo), a apresentação da presente iniciativa não foi acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que eventualmente a tenha fundamentado, nem na exposição de motivos são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma.

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando, assim, os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 28 de julho de 2022, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A matéria objeto da presente iniciativa enquadra-se na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos das alíneas b) e c) do artigo 165.º da Constituição.

A proposta de lei em apreciação deu entrada, com pedido de prioridade e urgência, a

¹ Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

12 de agosto de 2022, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida, e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), a 16 de agosto, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião da Comissão Permanente de dia 7 de setembro.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Antes de mais, cumpre assinalar que a iniciativa *sub judice*, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário, contém uma exposição de motivos, obedece ao formulário das propostas de lei e indica, após o articulado, os elementos elencados no n.º 2 deste artigo.

O título da proposta de lei - «Conclui a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, alterando designadamente a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se também conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». Assim, a iniciativa em apreço identifica no artigo 1.º, relativo ao objeto, os nove diplomas que visa alterar, indicando, relativamente, a cada um deles, o número de ordem de alteração introduzida. No sentido de dar cabal cumprimento à norma citada, sugere-se que seja feita referência também aos diplomas que introduziram as alterações anteriores. Entendemos, contudo, que deverão ser excecionados desta necessidade o Código Penal e o Código de Processo Penal, atendendo ao elevado número de alterações sofridas.

De facto, há que ter em consideração que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o respetivo elenco de alterações, quando a mesma incida sobre códigos, como é o caso, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante. Tem sido esta, aliás, a opção do legislador nas mais recentes alterações aos códigos em causa.

A iniciativa cumpre o disposto no n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário, indicando expressamente, no artigo 1.º, sobre o objeto, a diretiva que visa transpor.

Refira-se ainda que, nos termos do artigo 12.º da iniciativa, o autor promove a republicação, em anexo, da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, observando o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 13.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá 30 dias após a publicação, mostrando-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «(...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

Assinala-se que na republicação da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, prevista na presente iniciativa, ficarão necessariamente a constar os seus artigos 9.º (Alterações ao Código de Processo Penal) e 10.º (Alterações ao Código Penal), que contemplam normas cuja redação não se encontra atualmente em vigor.

Consultando a base de dados do *Diário da República Eletrónico* é possível constatar que o artigo 1.º do Código de Processo Penal, constante do artigo 9.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, foi alterado substancialmente pela [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#), que, inclusive, eliminou o seu n.º 2. Verifica-se ainda que a alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Código Penal, constante do artigo 10.º da lei em causa, foi alterada pela [Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro](#).

O facto de uma republicação integrar normas com a redação desatualizada parece-nos passível de induzir em erro o cidadão, que pensa encontrar no texto republicado o direito em vigor. Sendo de evitar situações como esta, em termos de procedimentos legislativos a adotar no futuro será de ponderar a vantagem de separar, em duas leis, a criação de regimes jurídicos novos das alterações a introduzir em diplomas, em prol da certeza e compreensibilidade do Direito.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O n.º 4 do [artigo 8.º](#) da [Constituição](#) preceitua que, as disposições dos tratados que regem a UE e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

A iniciativa legislativa em análise tem por objeto completar a transposição da [Diretiva \(UE\) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017](#)³, relativa à luta contra o terrorismo, concretizando este facto através da modificação do teor de diversas normas que compõem os nove atos normativos elencados na mesma, são estes:

A [Lei n.º 93/99, de 14 de julho](#)⁴, que rege a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal quando a sua vida, integridade física ou psíquica,

³ Acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>, consultada no dia 2/09/2022.

⁴ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 2/09/2022.

liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado sejam postos em perigo por causa do seu contributo para a prova dos factos que constituem objeto do processo.

Uma das medidas de proteção de testemunhas previstas na referida lei, de acordo com o disposto no [artigo 16.º](#), é a não revelação da sua identidade daquelas em alguma ou em todas as fases do processo, sempre que se verifiquem cumulativamente estas quatro condições seguintes:

1. Quando o depoimento ou as declarações da testemunha disserem respeito a crimes de tráfico de pessoas, de associação criminosa, de terrorismo, de terrorismo internacional ou de organizações terroristas ou, desde que puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a oito anos, a crimes contra a vida, contra a integridade física, contra a liberdade das pessoas, contra a liberdade ou autodeterminação sexual, de corrupção, de burla qualificada, de administração danosa que cause prejuízo superior a 10 000 unidades de conta, ou cometidos por quem fizer parte de associação criminosa no âmbito da finalidade ou atividade desta;
2. Quando a testemunha, os seus familiares, a pessoa que com ela viva em condições análogas às dos cônjuges ou outras pessoas que lhes sejam próximas correrem um grave perigo de atentado contra a vida, a integridade física, a liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado;
3. Quando a credibilidade da testemunha não seja fundamentamente posta em dúvida; e
4. Quando o depoimento ou as declarações constituírem um contributo probatório de relevo.

Outro dos diplomas mencionados é a [Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto](#)⁵, que aprova o regime das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal. Para efeitos desta lei, consideram-se ações encobertas aquelas que sejam desenvolvidas por funcionários de investigação criminal ou por terceiro atuando sob o controlo da Política Judiciária para prevenção ou repressão dos crimes indicados nesta lei, com ocultação da sua qualidade e identidade (n.º 2 do [artigo 1.º](#)).

⁵ Texto consolidado, consultado no dia 2/09/2022.

Estas ações encobertas apenas são, nos termos do [artigo 2.º](#), admissíveis no âmbito da prevenção e repreensão de alguns tipos de crimes:

- Homicídio voluntário, desde que o agente não seja conhecido;
- Contra a liberdade e contra a autodeterminação sexual⁶,
- Relativos ao tráfico e viciação de veículos furtados ou roubados
- Escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns,
- Tráfico de pessoas,
- Organizações terroristas, crimes de terrorismo, terrorismo internacionais ou financiamento de terrorismo;
- Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou rodovia⁷;
- Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas;
- Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios;
- Associações criminosas;
- Relativos ao tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas;
- Branqueamento de capitais, outros bens ou produtos;
- Corrupção, peculato e participação económica em negócio e tráfico de influências;
- Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção;
- Infrações económico-financeiras cometidas de forma organizada ou com recurso à tecnologia informática;
- Infrações económico-financeiras de dimensão internacional ou transnacional;
- Contrafação de moeda, títulos de créditos, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem; e
- Relativos ao mercado de valores mobiliários.

A [Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro](#)⁸, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, ao longo das suas disposições são fixados os

⁶ Apenas aqueles a que corresponda, em abstrato, pena superior a 5 anos de prisão, desde que o agente não seja conhecido, ou sempre que sejam expressamente referidos ofendidos menores de 16 anos ou outros incapazes.

⁷ A que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão

⁸ Texto consolidado, consultado no dia 2/09/2022.

distintos elementos relativos a esta matéria, designadamente, o âmbito de aplicação que, de acordo com o n.º 1 do [artigo 1.º](#), esta lei delinea um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado, relativa aos crimes de:

- Tráfico de estupefacientes, nos termos dos artigos 21.º a 23.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro⁹, Lei de Combate à Droga;
- Terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo;
- Tráfico de armas;
- Tráfico de influência;
- Recebimento indevido de vantagem;
- Corrupção ativa e passiva, incluindo a praticada nos setores público e privado e no comércio internacional, bem como na atividade desportiva;
- Peculato;
- Participação económica em negócio;
- Branqueamento de capitais;
- Associação criminosa;
- Pornografia infantil e lenocínio de menores;
- Contrafação, uso e aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos e respetivos atos preparatórios, aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento obtidos mediante crime informático, dano relativo a programas ou outros dados informáticos e sabotagem informática, nos termos dos artigos 3.º-A, 3.º-B, 3.º-C, 3.º-D, 3.º-E, 4.º e 5.º da [Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro](#)¹⁰, Lei do Cibercrime, e ainda o acesso ilegítimo a sistema informático, se tiver produzido um dos resultados previstos nas alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 6.º daquela lei, for realizado com recurso a um dos instrumentos referidos no n.º 2 do mesmo artigo, ou integrar uma das condutas aí tipificadas;
- Tráfico de pessoas;
- Contrafação de moeda e de títulos equiparados a moeda;
- Lenocínio;
- Contrabando;

⁹ Texto consolidado, consultado no dia 2/09/2022.

¹⁰ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

- Tráfico e viciação de veículos furtados.

Estatuem, respetivamente, os n.ºs 2 a 4 desta mesma [norma](#) que, as disposições desta lei são aplicáveis aos crimes de lenocínio, contrabando e tráfico e viciação de veículos furtados se o crime for praticado de forma organizada. O determinado nos [capítulos II](#) (segredo profissional) e [III](#) (outros meios de produção de prova) é ainda aplicável aos demais crimes referidos no n.º 1 do [artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro](#)¹¹, e o disposto na [secção II](#) (perda de instrumentos) do [capítulo IV](#) é ainda aplicável aos crimes previstos na Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, quando não abrangidos pela alínea *m*) do n.º 1 do presente artigo.

Quanto à [Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto](#)¹², Lei de combate ao terrorismo, nas suas disposições são materializados os distintos aspetos inerentes a este tema. O seu objeto, como expressa o [artigo 1.º](#) é a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas, transpondo para o direito interno a [Diretiva \(UE\) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017](#)¹³, relativa à luta contra o terrorismo.

O conceito de grupo, organização ou associação terrorista, a punição pela promoção ou fundação, pela chefia ou direção, pela prática de atos preparatórios da sua constituição e a atenuação da pena são enunciados no [artigo 2.º](#), nos seguintes termos:

Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem 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 acto, 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, mediante:

- Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;

¹¹ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022. Instrumento jurídico que disciplina as medidas de combate à corrupção e criminalidade económico e financeira.

¹² Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

¹³ Acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>, consultada no dia 5/09/2022.

- Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;
- Atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;
- Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;
- Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam susceptíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar (n.º 1).

É punido com pena de prisão de 8 a 15 anos, aquele que promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou os apoiar, nomeadamente através do fornecimento de informações ou meios materiais (n.º 2), e é aplicável a pena de prisão de 15 a 20 anos a quem chefiar ou dirigir tal grupo ou organização (n.º 3).

Os atos preparatórios para a sua constituição são puníveis com pena de prisão de 1 a 8 anos (n.º 4).

A pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua atividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis (n.º 5).

A noção de outras organizações terroristas é delimitada no [artigo 3.º](#). De acordo com o n.º 1, os agrupamentos de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem, mediante a prática dos factos descritos no n.º 1 do [artigo 2.º](#), prejudicar a integridade ou a independência de um Estado, impedir, alterar ou subverter o

funcionamento das instituições desse Estado ou de uma organização pública internacional, forçar as respetivas autoridades a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certos grupos de pessoas ou populações são equiparados a grupos, organizações e associações terroristas.

As diversas penalidades por atos de terrorismo encontram-se fixadas no [artigo 4.º](#):

Quem praticar aqueles factos é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela, não podendo a pena aplicada exceder o limite referido no n.º 2 do [artigo 41.º](#)¹⁴ do Código Penal (n.º 1).

Aquele que praticar o crime de furto qualificado, roubo, extorsão, burla informática e nas comunicações, abuso de cartão de garantia ou de cartão, dispositivo ou dados de pagamento, falsidade informática, contrafação de cartões ou outros dispositivos de pagamento, uso de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos, aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos, atos preparatórios da contrafação ou falsificação de documento com vista ao cometimento dos factos previstos no n.º 1 do [artigo 2.º](#), é punido com a pena correspondente ao crime praticado, agravada em um terço nos seus limites mínimo e máximo (n.º 2).

Quem, por qualquer meio, difundir mensagem ao público incitando à prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos (n.º 3). Se estes forem praticados por meio de comunicação eletrónica, acessíveis por *Internet*, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos (n.º 4).

Quem, com o propósito de ser recrutado para a prática dos factos previstos no n.º 1 do [artigo 2.º](#), aceder ou obtiver acesso, através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens de incitamento à prática daqueles factos e delas fizer uso na prática dos respetivos atos preparatórios, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa até 360 dias (n.º 5). Quem recrutar por qualquer meio, outrem para a prática daqueles factos é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos (n.º 6).

¹⁴ O limite máximo da pena de prisão é de 25 anos nos casos previstos na lei.

Já 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 e técnicas específicos para a prática dos factos previstos no n.º 1 do [artigo 2.º](#), é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos (n.º 7).

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 crimes previstos no n.º 1 do artigo 2.º, 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 (n.º 8). Se forem praticados por meios de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias (n.º 9).

Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista a dar, receber ou adquirir por si próprio apoio logístico, 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 e técnicas específicas para a prática dos crimes previstos no n.º 1 do [artigo 2.º](#), com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos (n.º 10).

Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao cometimento 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 (n.º 11).

Quem organizar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores, é punido com pena de prisão até 4 anos (n.º 12).

Em qualquer dos casos descritos, a pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua atividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado, impedir que o resultado que a

lei quer evitar se verifique, ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis (n.º 13).

O terrorismo internacional, previsto e punido no n.º 1 do [artigo 5.º](#), pune quem praticar os factos previstos no n.º 1 do [artigo 2.º](#) com pena de 2 a 10 anos de prisão, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela.

Já o financiamento do terrorismo é previsto e punido pelo [artigo 5.º-A](#):

De acordo com esta norma, pratica o crime de financiamento ao terrorismo quem, por quaisquer meios, direta ou indiretamente, fornecer, recolher ou detiver fundos¹⁵ 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 das infrações previstas 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](#), bem como nos n.ºs 3, 6, 7, 10, 11 e 12 do [artigo 4.º](#). O agente é então punido com pena de prisão de 8 a 15 anos (n.º 1).

Neste crime, a pena é especialmente atenuada ou não tem lugar a punição, se o agente voluntariamente abandonar a sua atividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ele provocado ou auxiliar concretamente na recolha de provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis (n.º 3).

As decisões finais condenatórias proferidas pelos tribunais devem ser enviadas, de acordo com o [artigo 6.º-A](#), à Unidade de Coordenação Antiterrorismo, com a maior brevidade e em formato eletrónico.

Para efeitos da presente lei, em conformidade com o n.º 1 do [artigo 8.º](#), a lei penal portuguesa é, salvo tratado ou convenção internacional em contrário, aplicável aos factos cometidos fora do território nacional:

¹⁵ 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 efetivamente os factos típicos, bastando que o agente tenha consciência de que se destinam a organizações terroristas ou a terroristas individuais (n.º 2).

- a) Quando constituírem os crimes previstos nos [artigos 2.º e 4.º](#);
- b) Quando constituírem os crimes previstos nos [artigos 3.º, 5.º e 5.º-A](#), desde que o agente seja encontrado em Portugal e não possa ser extraditado ou entregue em execução de mandado de detenção europeu.

Como afirma o n.º 2 desta norma, a estes crimes não é aplicável o n.º 2 do [artigo 6.º](#)¹⁶ do Código Penal;

A organização da investigação criminal encontra-se definida pela [Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto](#)¹⁷.

A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo.

Como decorre do n.º 1 [artigo 7.º](#), a Polícia Judiciária (PJ) tem a responsabilidade de investigar determinados crimes e de outros cuja investigação lhe seja atribuída pela autoridade judiciária competente para a direção do processo.

Por conseguinte, é da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser atribuída a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos seguintes crimes, entre outros: (n.º 2):

- Crimes dolosos ou agravados pelo resultado, quando for elemento do tipo a morte de uma pessoa;
- Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns;
- Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa Às Violações do Direito Internacional Humanitário;
- Contrafação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem;

¹⁶ Norma que identifica as restrições à aplicação da lei portuguesa, o n.º 2 afirma que, embora seja aplicável a lei portuguesa, nos termos do número anterior, o facto é julgado segundo a lei do país em que tiver sido praticado sempre que esta seja concretamente mais favorável ao agente. A pena aplicável é convertida naquela que lhe corresponder no sistema português, ou, não havendo correspondência direta, naquela que a lei portuguesa previr para o facto.

¹⁷ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

- Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho de ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- Participação em motim armado;
- Associação criminosa;
- Contra a segurança do Estado, com exceção dos que respeitem ao processo eleitoral;
- Branqueamento;
- Tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio;
- Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo;
- Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas;
- Prevaricação e abuso de poderes praticados por titulares de cargos políticos;
- Fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado;
- Roubo em instituições de crédito, repartições da Fazenda Pública e correios;
- Conexos com os crimes de contrafação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e outros valores equiparados ou a respetiva passagem, tráfico de influência, corrupção, peculato e participação económica em negócio, e fraude na obtenção ou desvio de subsídio ou subvenção e fraude na obtenção de crédito bonificado

Os n.ºs 3 e 4 deste mesmo artigo elencam as demais competências atribuídas à Polícia Judiciária, sendo que, sem prejuízo das competências da Unidade de Ação Fiscal da Guarda Nacional Republicana e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários,, é ainda da responsabilidade da Polícia Judiciária, a investigação de crimes tributários de valor superior a (euro) 500 000; de crimes de auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal; do crime de tráfico de pessoas; do crime de falsificação ou contrafação de documento de identificação ou de viagem, falsidade de testemunho, perícia, interpretação ou tradução, e dos crimes relativos ao mercado de valores mobiliários.

O n.º 5 expressa que, a investigação criminal é desenvolvida pelo órgão de polícia criminal que a tiver iniciado, por ter adquirido a notícia do crime ou por determinação da autoridade judiciária competente, e o n.º 6 determina que se exclui do prescrito neste artigo a competência reservada da Polícia Judiciária Militar em matéria de investigação criminal.

A nova estrutura organizacional deste órgão de polícia criminal é positivada no [Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro](#)¹⁸, e corporiza as diversas matérias inerentes à atividade e ao funcionamento deste órgão de polícia criminal¹⁹, como a competência das unidades orgânicas da área de investigação criminal e de apoio técnico à investigação, sendo que uma destas é a Unidade Nacional de Contraterrorismo (UNCT), cujo [artigo 30.º](#) elucida que esta trata-se da unidade operacional especializada que dá resposta preventiva e repressiva ao fenómeno do terrorismo e demais ameaças que, pela sua natureza grave e violenta, atentem contra o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e a legalidade democrática (n.º 1).

Esta unidade tem competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente aos seguintes crimes e outros cuja competência lhe seja atribuída pelo diretor nacional (n.º 2):

- Terrorismo, terrorismo internacional, organizações terroristas, financiamento do terrorismo e, em articulação com a UNC3T (Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica), de ciberterrorismo;
- Contra a segurança do Estado, com exceção dos que respeitem ao processo eleitoral;

¹⁸ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

¹⁹ De acordo com o [artigo 3.º](#) da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional e a Polícia de Segurança Pública correspondem a órgãos de polícia criminal dotados de competência genérica e todos os restantes órgãos de polícia criminal têm uma competência específica.

A atribuição de competências a um órgão de polícia criminal depende de previsão legal expressa. Pertence à esfera de competências de os órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver as ações de prevenção e investigação da sua competência ou que lhes sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

- Captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão;
- Executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas químicas, biológicas, radioativas ou nucleares (QBRN)];
- Praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas;
- Associações criminosas que, pelo seu carácter altamente organizado ou dimensão internacional ou transnacional, sejam suscetíveis de fazer perigar o Estado de direito democrático];
- Contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na lei penal relativa às violações do direito internacional humanitário;
- Escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns;
- Tráfico de pessoas;
- Participação em motim armado;
- Tráfico e mediação de armas;
- Roubo em instituições de crédito, tesourarias públicas e correios;
- Auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal;
- Relacionados com os referidos nas alíneas anteriores.

O n.º 3 deste artigo revela as outras competências atribuídas a esta unidade.

A [Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro](#)²⁰, como estabelece o n.º 1 do [artigo 1.º](#), aprova o regime aplicável ao adiantamento pelo Estado das indemnizações devidas às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica.

O n.º 2 desta norma dita que, para efeitos de aplicação da presente lei considera-se:

- a) Crimes violentos, os crimes que se enquadram nas definições legais de criminalidade violenta e de criminalidade especialmente violenta previstas nas alíneas j) e l) do [artigo 1.º](#) do Código de Processo Penal; e

²⁰ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

b) Violência doméstica, o crime a que se refere o [artigo 152.º](#) do Código Penal.

Do [Código Penal](#)²¹ aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, destaca-se o crime de branqueamento previsto e punido pelo [artigo 368.º-A](#). Este crime encontra-se inserido no elenco dos crimes contra o Estado, e é punido com pena de prisão de até 12 anos quem converter, transferir, auxiliar ou facilitar alguma operação de conversão ou transferência de vantagens, obtidas por si ou por terceiro, direta ou indiretamente, com o fim de dissimular a sua origem ilícita, ou de evitar que o autor ou participante dessas infrações seja criminalmente perseguido ou submetido a uma reação criminal, é punido com pena de prisão até 12 anos.

O n.º 1 deste [artigo](#) dá-nos o conceito legal de “vantagem” para efeitos penais. Assim, consideram-se como vantagens os bens provenientes da prática, sob qualquer forma de comparticipação, de factos ilícitos típicos puníveis com pena de prisão de duração mínima superior a seis meses ou de duração máxima superior a cinco anos ou, independentemente das penas aplicáveis, de factos ilícitos típicos de (n.º 1):

- Lenocínio, abuso sexual de crianças ou de menores dependentes, ou pornografia de menores;
- Burla informática e nas comunicações, extorsão, abuso de cartão de garantia ou de cartão, dispositivo ou dados de pagamento, contrafação de moeda ou de títulos equiparados, depreciação do valor de moeda metálica ou de títulos equiparados, passagem de moeda falsa de concerto com o falsificador ou de títulos equiparados, passagem de moeda falsa ou de títulos equiparados, ou aquisição de moeda falsa para ser posta em circulação ou de títulos equiparados;
- Falsidade informática, contrafação de cartões ou outros dispositivos de pagamento, uso de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos, aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento contrafeitos, atos preparatórios da contrafação, aquisição de cartões ou outros dispositivos de pagamento obtidos mediante crime informático, dano relativo a programas ou outros dados informáticos, sabotagem informática, acesso ilegítimo, interceção ilegítima ou reprodução ilegítima de programa protegido;
- Associação criminosa;

²¹ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

- Terrorismo];
- Tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas;
- Tráfico de armas;
- Tráfico de pessoas, auxílio à imigração ilegal ou tráfico de órgãos ou tecidos humanos;
- Danos contra a natureza, poluição, atividades perigosas para o ambiente, ou perigo relativo a animais ou vegetais;
- Fraude fiscal ou fraude contra a segurança social;
- Tráfico de influência, recebimento indevido de vantagem, corrupção, peculato, participação económica em negócio, administração danosa em unidade económica do setor público, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, ou corrupção com prejuízo do comércio internacional ou no setor privado;;
- Abuso de informação privilegiada ou manipulação de mercado;
- Violação do exclusivo da patente, do modelo de utilidade ou da topografia de produtos semicondutores, violação dos direitos exclusivos relativos a desenhos ou modelos, contrafação, imitação e uso ilegal de marca, venda ou ocultação de produtos ou fraude sobre mercadorias.

O [Código de Processo Penal](#)²² aprovado em anexo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, designadamente os artigos 1.º e 67.º-A.

Este único diploma concretiza todos os aspetos do direito processual penal, este «visa disciplinar o procedimento para averiguação e decisão sobre a ocorrência dum facto qualificado como crime e a aplicação da sanção penal aos responsáveis pela sua prática²³».

O [artigo 1.º](#), na redação atual, expõe o complexo de definições legais para efeitos do estatuído neste código, uma das quais é o conceito de terrorismo que consta da alínea

²² Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

²³ *In*: SILVA, Germano Marques da - **Curso de Processo Penal I, Noções gerais, elementos do processo penal**. 6.ª edição revista e atualizada, Lisboa: Verbo, 2010. ISBN 978-972-22-3011-7, pág. 32.

i) e que corresponde às condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.

No que concerne ao [artigo 67.º-A](#), esta norma relaciona-se com o estatuto de vítima, o n.º 1 apresenta as diferentes conceções de vítima, o n.º 2 lista as pessoas que podem ser abrangidas por este conceito, o n.º 3 determina que, as vítimas de criminalidade violenta e de criminalidade especialmente violenta são sempre consideradas vítimas especialmente vulneráveis para efeitos do disposto na alínea *b*) do n.º 1, e os n.ºs 4 e 5 assinalam os direitos que assistem à vítima como o de informação, de assistência, de proteção, de participação ativa no processo penal e de colaboração com as autoridades policiais ou judiciárias competentes.

Outros atos legislativos com pertinência para a matéria vertida na presente iniciativa legislativa:

- A [Lei n.º 19/81, de 18 de agosto](#), que aprova a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo;
- A [Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro](#)²⁴, procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva [2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012](#)²⁵, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001;
- O [Decreto n.º 18/94, de 30 de junho](#), que aprova o Acordo entre o Governo da República Portuguesa e o Governo do Reino de Marrocos sobre Cooperação no Domínio da Luta contra o Terrorismo e a Criminalidade Organizada;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 40/2001, de 25 de junho](#), que aprova, para ratificação, a Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002, de 2 de agosto](#), que aprova, para ratificação, a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo;

²⁴ Texto consolidado, consultado no dia 5/09/2022.

²⁵ Acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>, consultada no dia 5/09/2022.

- A [Resolução da Assembleia da República n.º 82/2009, de 27 de agosto](#), que aprova a Convenção do Conselho da Europa Relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime e ao Financiamento do Terrorismo;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 51/2013, de 11 de abril](#), que aprova o Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para a Troca de Informação de Rastreamento de Terrorismo;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 77/2014, de 28 de agosto](#), que aprova a Convenção Internacional para a Eliminação dos Atos de Terrorismo Nuclear, adotada em Nova Iorque, em 13 de abril de 2005;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 101/2015, de 23 de julho](#), que aprova a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, adotada em Varsóvia, a 16 de maio de 2005;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 133/2015, de 7 de outubro](#), que aprova o Protocolo à Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo;
- A [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2018, de 12 de janeiro](#), que aprova o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, aberto a assinatura em Riga, em 22 de outubro de 2015;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro](#), que aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

O [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) dispõe, no seu artigo 83.º que podem ser estabelecidas, por meio de diretivas, regras mínimas relativas à definição de infrações penais e sanções nos domínios da criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, na qual se inclui o terrorismo. Nos termos do artigo 4.º do TFUE, conjugado com o artigo 72.º TFUE, a matéria em análise consubstancia matéria de competência partilhada entre os Estados-Membros e a UE.

Proposta de Lei n.º 29/XV/1.ª (GOV)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Tendo presente a evolução da ameaça terrorista na UE, a [Diretiva \(UE\) 2017/541](#)²⁶ relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, visa uma maior harmonização em todos os Estados-Membros da definição de «infrações terroristas», infrações relacionadas com um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas, por forma a abranger de forma mais ampla as condutas associadas, nomeadamente aos combatentes terroristas estrangeiros mas também ao financiamento do terrorismo.

Procura ainda manter uma resposta coordenada firme e uma cooperação forte nos Estados-Membros, entre estes e as agências e órgãos da UE, incluindo o Eurojust e a Europol²⁷, e entre estes e países terceiros relevantes, assim como os instrumentos e recursos disponíveis como as equipas conjuntas de investigação.

A Diretiva enumera assim crimes graves passíveis de serem classificados como infrações terroristas, dos quais se destacam a tipificação como infração penal do ato de receber treino para o terrorismo, que complementa a infração já existente de dar treino, e as deslocações ao estrangeiro para fins de terrorismo.

Releva ainda nesta sede a especial atenção que deve ser prestada à criminalidade organizada, como forma de financiamento de grupos terroristas, bem como a [Diretiva \(UE\) 2015/849](#) que estabelece as regras comuns relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro da União para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, e à prevenção e combate à radicalização.

Pretende-se também que sejam estabelecidas regras de competência jurisdicional que assegurem que as infrações previstas na Diretiva em causa sejam reprimidas de forma eficaz e que se mantenha e melhore o intercâmbio eficiente de informações consideradas relevantes pelas autoridades responsáveis pela prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas, entres estas e as agências da União.

Enfatiza-se ainda a necessidade de os Estados-Membros tomarem medidas de proteção, apoio e assistência às vítimas de terrorismo, conforme a [Diretiva 2012/29/UE](#),

²⁶ A presente iniciativa foi objeto de [escrutínio](#) pela Assembleia da República

²⁷ A matéria da presente Diretiva foi abordada na [reunião](#) do Grupo Especializado de Controlo Parlamentar Conjunto da Europol, na qual participou uma delegação da Assembleia da República.

complementada pela [primeira Estratégia sobre os Direitos das Vítimas 2020-2025](#), cabendo ainda destacar o [Centro Especializado da UE para as Vítimas do Terrorismo](#), «criado em janeiro de 2020, [que] presta assistência aos Estados-Membros e às organizações internacionais a nível do apoio às vítimas através de orientações e de atividades de formação».

A Diretiva em causa não prejudica as obrigações dos Estados-Membros no que respeita aos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais.

Assim, a presente iniciativa visa adequar a legislação nacional sobre esta matéria ao previsto na Diretiva (UE) 2017/541, nos seguintes termos:

- Incorporar e aperfeiçoar normas relativas à incriminação expressa de atos relacionados com atividades terroristas
- Estabelecer penas de prisão aplicáveis ao crime de glorificação de atos de terrorismo (artigo 5.º);
- Introduzir o conceito de infração terrorista (considerando 8);
- Cessar a distinção entre terrorismo interno e terrorismo internacional;
- Prever expressamente a punição de atos preparatórios de infrações terroristas (artigo 9.º);
- Prever, de forma distinta, as infrações terroristas (artigo 3.º), as infrações relacionadas com um grupo terrorista (artigo 4.º) e as infrações relacionadas com atividades terroristas (artigo 5.º e seguintes);
- Adaptar a disposição da lei penal no espaço para os crimes que sejam cometidos fora do território nacional, adotando-se um mecanismo de coordenação no âmbito da UE; (artigo 19.º)
- Reforçar a proteção das vítimas de terrorismo (artigo 24.º e seguintes).

Cumpra ainda referir a [Decisão-Quadro 2006/960/JAI](#), relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da UE, a [Decisão 2008/615/JAI](#), relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras e a [Decisão 2005/671/JAI](#), relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas que complementam o quadro regulamentar apresentado, bem como o [Regulamento \(UE\) 2021/784](#) relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha.

No mesmo sentido, outros instrumentos foram criados para a continuidade do combate ao terrorismo, nomeadamente no que respeita ao controlo de fronteiras e passageiros, de que é exemplo o sistema Eurodac, que permite a comparação de impressões digitais para efeitos de *prevenção, deteção ou investigação de infrações terroristas*²⁸.

No âmbito da [Estratégia da UE para a União da Segurança 2020-2025](#), foi anunciada a nova [Agenda em matéria de Luta contra o Terrorismo](#), cujo objetivo passa por «combater eficazmente as ideologias extremistas, prevenir a radicalização e assegurar uma melhor proteção dos espaços públicos visados pelos terroristas, promovendo simultaneamente a plena aplicação das normas em vigor e a utilização das ferramentas de que dispomos atualmente».

▪ Âmbito internacional

A transposição para o direito nacional dos Estados-Membros da [Diretiva \(UE\) 2019/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017](#), relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, tem por base a informação fornecida pelos Estados, constante do [portal eur-lex](#) referente à transposição de diretivas²⁹.

Apresenta-se, assim, o enquadramento internacional referente a: Espanha, Itália e Luxemburgo.

ESPAÑA

²⁸ REGULAMENTO (UE) N.º 603/2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (reformulação)

²⁹ Consultado a 06/09/2022.

Em Espanha, um conjunto de diplomas tinha já abordado a questão do terrorismo, nomeadamente:

[Ley 29/2011, de 22 de septiembre³⁰](#), de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo

[Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

[Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo](#), por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo

[Ley 4/2015, de 27 de abril](#), del Estatuto de la víctima del delito

[Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre](#), por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito de terrorismo

Com a aprovação da [Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero](#), por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional, foram introduzidas as seguintes alterações ao [Código Penal](#), nomeadamente no que refere:

- Definição de crime de terrorismo (n.º 1.º do artigo 573.º);
- Determinação de pena para quem se desloque ou se instale em território estrangeiro para colaborar com organização ou grupo terrorista (n.º 3.º do artigo 575.º);
- Sanções (artigo 580.º bis)

ITÁLIA

De acordo com a informação transmitida, Itália [não considerou necessária a transposição desta diretiva](#), referenciando um conjunto de legislação sobre a matéria em análise, onde se destacam:

³⁰ Texto retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 06/09/2022.

[LEGGE 20 ottobre 1990, n. 302](#)³¹ - Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata;

[LEGGE 14 gennaio 2003, n. 7](#) - Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, fatta a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno;

[LEGGE 3 agosto 2004, n. 206](#) - Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice;

[LEGGE 31 luglio 2005, n. 155](#) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale;

[LEGGE 17 aprile 2015, n. 43](#) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione;

[DECRETO LEGISLATIVO 29 ottobre 2016, n. 202](#) - Attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea;

[LEGGE 11 gennaio 2018, n. 6](#) - Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia;

[DECRETO LEGISLATIVO 1 marzo 2018, n. 21](#) - Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

LUXEMBURGO

Este país transpôs a diretiva em análise através da publicação da [Loi du 3 mars 2020](#)³² modifiant :

1° le Code pénal ;

³¹ Texto retirado do portal oficial Normativa.it. Todas as referências legislativas relativas a Itália são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 07/09/2022.

³² Texto retirado do portal oficial Legilux.public.lu. Todas as referências legislativas relativas ao Luxemburgo são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 06/09/2022.

2° le Code de procédure pénale,
aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, sobre matéria conexa com o objeto da iniciativa, não se encontram pendentes, neste momento, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na anterior Legislatura, sobre a matéria “terrorismo”, foram apreciadas as seguintes iniciativas:

- [Proposta de Lei n.º 16/XIV/1.ª \(GOV\)](#) - *Transpõe a Diretiva (UE) 2018/843, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo e a Diretiva (UE) 2018/1673 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal*, tendo dado origem à [Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto](#); e
- [Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª \(GOV\)](#) - *Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais*, tendo dado origem à [Lei n.º 54/2021, 13 de agosto](#).

No XIII Legislatura, foi apreciada a [Proposta de Lei n.º 139/XIII/3.ª \(GOV\)](#) - *Altera a Lei de Combate ao Terrorismo, transpondo a Diretiva (UE) 2017/541, a qual deu origem à [Lei n.º 16/2019, 14 de fevereiro](#), Quinta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei*

de combate ao terrorismo), transpondo a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Em 6 de setembro de 2022, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na Internet.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ARES, Pedro Miguel Martins – Combatentes estrangeiros: uma ameaça à segurança = Foreign fighters : a security threat. **Revista de direito e segurança**. Lisboa. ISSN 2182-8687. A. 4, nº 7 (jan./jun. 2016), p. 145-178. Cota: RP- 301

Resumo: «O presente trabalho de investigação foca-se na ameaça que representa o fenómeno dos combatentes estrangeiros para a segurança e quais as repostas dadas pelas instâncias nacionais e internacionais para combater este fenómeno. A metodologia seguida pautou-se pela análise sistemática de literatura desenvolvida por peritos e pela análise de legislação de natureza nacional e supranacional no âmbito do terrorismo e do combate a fenómenos conexos. Com esta investigação percebeu-se que os combatentes estrangeiros, sobretudo os regressados, representam uma efetiva ameaça à paz mundial e à segurança no espaço europeu em particular. Concluiu-se ainda que é necessário a nível europeu dar uma resposta cabal e coordenada a este fenómeno, atuando num quadro legal comum ao nível das suas causas, de forma erradicar esta grave ameaça à segurança.»

CALDAS, Gabriela – Rumo a um Sistema de Informações europeu?. **Revista de direito e segurança**. Lisboa. ISSN 2182-8687. A. IV, nº 8 (jul./dez. 2016), p. 51-79. Cota: RP- 301

Resumo: «Os recentes ataques terroristas em Paris e Bruxelas trouxeram uma vez mais para o centro do debate a deficiente cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, em particular no que toca à partilha de informações.

As formas de cooperação em vigor na UE entre serviços de informações, seja num contexto informal e intergovernamental, a exemplo do Clube de Berna, seja no contexto da cooperação policial como no caso da EUROPOL, ou ainda no contexto da Política Exterior e de Segurança Comum, parecem não oferecer resposta adequada às exigências da prevenção e luta contra as ameaças que pendem sobre os cidadãos europeus. Atentas a sensibilidade da matéria e as diferentes perceções nacionais, é duvidoso que o mero reforço da cooperação altere de forma significativa a situação atual, caracterizada pela natureza voluntária das participações, pela desarticulação entre os organismos envolvidos e por fronteiras artificiais entre informações criminais, de segurança e estratégicas. A segurança interna da União e dos seus cidadãos é um objetivo prioritário inscrito nos Tratados, que nem as instituições nem os Estados-Membros podem ignorar. No sentido de o servir, afigura-se oportuno refletir sobre a viabilidade e valor acrescentado que uma Agência de Informações da UE poderia constituir neste contexto.»

CYMERMAN, Henrique ; OREG, Aviv – **O terror entre nós: a ameaça do terrorismo islamista ao modo de vida ocidental**. Porto: Porto Editora, 2018. 229 p. ISBN 978-972-0-06378-6. Cota: 04.31- 63/2018

Resumo: Nesta obra, partindo de dezenas de entrevistas realizadas a terroristas, espiões, oficiais e chefes de serviços secretos - protagonistas da principal guerra do século XXI -, o jornalista Henrique Cymerman e o especialista em contra terrorismo Aviv Oreg analisam as origens da Jiade Global, acompanham de perto os atentados que mudaram a face do mundo e preveem os próximos passos do terrorismo islamista no ocidente.

ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA nacional : Portugal horizonte 2030. Coimbra : Almedina , 2018. 190 p. ISBN 978-972-40-7458-0. Cota: 08.21-120/2018

Resumo: «Os desafios do mundo atual exigem um grande esforço de adaptação das estruturas do Estado às mudanças no ambiente de segurança, de modo a preservar a paz e a segurança nacional. Em Portugal, não existe uma Estratégia de Segurança Nacional que materialize esse consenso. Este livro propõe uma nova arquitetura do sistema de segurança nacional, alicerçada na criação de um Conselho de Segurança Nacional e na aprovação de uma Lei de Segurança Nacional.»

FREITAS, Pedro Miguel – Ciberterrorismo e a Lei do combate ao terrorismo. **Nação e defesa**. Lisboa. ISSN 0870-757X. Nº 161 (abril 2022), p. 115-130. Cota: RP-72

Resumo: Partindo de uma análise da doutrina internacional em torno da conceptualização do ciberterrorismo, o autor pretende com este artigo «aferir se a Lei n.º 52/2003 prevê e pune também esta forma de aparecimento de terrorismo. As inúmeras aceções de ciberterrorismo podem ser reconduzidas a ciberterrorismo em sentido estrito ou ciberterrorismo em sentido amplo. A lei portuguesa, ainda que não tomando uma posição evidente sobre esta distinção, consagra a previsão e punição de ambas as modalidades.»

MARTIN, Jean-Christophe – L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. **Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger**. Paris. ISSN 0035-2578. T. 131, nº 2 (mars-avril 2015), p. 339-346. Cota: RE-7

Resumo: Os ataques terroristas em França a 7, 8 e 9 de janeiro de 2015 e os ataques frustrados na Bélgica nos dias seguintes, levaram a UE a considerar um reforço adicional dos seus dispositivos para combater o terrorismo. Reunidos numa Cimeira informal em Bruxelas, a 12 de fevereiro de 2015, 28 chefes de estado ou de governo reafirmaram a determinação de agir face à ameaça terrorista no território da União, definindo novos rumos, em três direções: garantir a segurança dos cidadãos, "em particular (...) detetando e (...) impedindo viagens relacionadas com terrorismo"; evitar a radicalização e proteger valores; cooperar com parceiros a nível internacional. De acordo com o autor esperam-se, por conseguinte, progressos a curto prazo em várias áreas, em grande parte relacionadas com a prevenção: a adoção de uma diretiva "robusta e eficaz" com vista à criação de um sistema europeu de registos de nome de

passageiro (PNR); o reforço dos controlos nas fronteiras externas da União, através de controlos sistemáticos de bases de dados relevantes; uma ação para detetar e remover conteúdos que promovem o terrorismo ou extremismo na Internet; estratégias de comunicação para promover a tolerância e a não-discriminação, contrariando assim as ideologias terroristas.

TERRORISMO : legislação comentada : textos doutrinais. Coimbra : Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, d.l. 2019. [14], 484 p. ISBN: 978-989-26-2180-7. Cota : 12.06.8 - 308/2020.

Resumo: Na primeira parte da obra em apreço, os autores analisam e comentam a Lei 52/2003 e as alterações que a foram até hoje transformando. Na segunda parte é comentada outra legislação gerada pela revisão da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. E a terceira parte, de acordo com os coordenadores, «desenvolve-se com outras intenções a partir do tema que sustenta a obra como um todo — o da(s) resposta(s) do Direito ao problema do terrorismo [...]» consiste num conjunto de textos doutriniais onde «abordagens dogmático-materiais se conjugam com considerações de política criminal e com reflexões meta-dogmáticas, mas trata-se também (e sobretudo) de pretender-esperar que uma tal convivência possa envolver os seus autores e atingir os seus potenciais auditórios como uma compossibilidade verdadeiramente produtiva.»

TERRORISMO transnacional. **Nação e defesa.** Lisboa. ISSN 0870-757X. Nº 143 (2016), p. 10-93. Cota: RP-72

Resumo: Este número da revista Nação e Defesa tem por base os textos elaborados pelos conferencistas convidados para o seminário internacional “A Ameaça Terrorista e a Segurança Europeia”, organizado pelo IDN em 29 de fevereiro de 2016, a que se adicionaram contributos de especialistas no estudo do fenómeno terrorista.

«Os acontecimentos dos últimos tempos vieram reafirmar o terrorismo transnacional com uma das mais sérias ameaças à segurança internacional e ao modo de vida das sociedades democráticas. A ação do autoproclamado ‘Estado Islâmico’ marcada, por

um lado, pela violência extrema, controlo e expansão territorial no Médio Oriente e, por outro, por um carácter pan-islamista global, que ultrapassa as fronteiras da região e chega, designadamente, ao centro da Europa, configura uma nova ameaça que exige respostas complexas na sua prevenção e combate. O terrorismo não é um fenómeno novo. O que muda são os objetivos, métodos e meios utilizados e, nesse sentido, o seu impacto estratégico. O terrorismo transnacional, que os atentados de Paris de 13 de novembro de 2015 tão tragicamente voltaram a evidenciar, ilustra bem esta mudança. O objetivo é provocar alterações no quadro de valores e no modo de vida das sociedades democráticas e fomentar o terror e o medo, através da utilização de violência em larga escala e potencial capacidade de atuação a nível global. Os métodos passam pela utilização de redes de contactos transnacionais, muitas vezes em associação com a criminalidade organizada, e pelo recrutamento de ‘foreign fighters’, designadamente jovens, radicalizados num contexto de desintegração social nas sociedades ocidentais. Finalmente, também os meios demonstram mudanças. Depois da utilização de aeronaves civis nos atentados de 11 de setembro de 2001, aproveitando meios do país-alvo confrontamo-nos com a ação de bombistas-suicidas, explosões e utilização de armamento acessível através do recurso a redes criminosas. A isto acresce o aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicação, a dois níveis: por um lado, através da propaganda e mediatização das ações realizadas, atuando na vertente psicológica de difusão do terror e do medo; por outro lado, através da utilização das redes sociais como meio de comunicação entre operacionais e instrumento de doutrinação, radicalização e recrutamento. Face a este cenário, fica claro que nenhum país está imune a esta ameaça global e que a sua prevenção e combate exige cooperação internacional reforçada, serviços de informações eficazes – essenciais para prevenir atentados terroristas – e o emprego de estratégias de resposta integradas, quer pelos Estados quer pelas organizações internacionais. O combate ao terrorismo não se esgota no isolamento e desarticulação de redes terroristas e na destruição da sua capacidade criminosa, ou seja, na frente militar. Ele requer, também, uma política de cooperação internacional multifacetada, capaz de combater eficazmente o subdesenvolvimento, a ausência de Estado de Direito e de boa governação, que são os contextos em que germinam e se desenvolvem muitas lógicas terroristas. Isto exige estratégias integradas, que combinem ações diplomáticas, militares e policiais, com ações de informação pública e de natureza económica, financeira e social.»

