

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

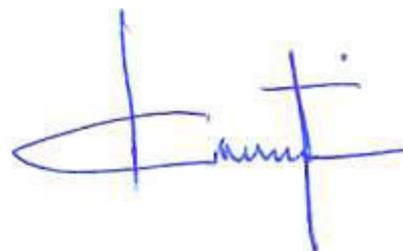
28-09-2022

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei 29/XV/1 (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)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei 29/XV/1 \(GOV\) - Conclui a transposição da Diretiva \(UE\) 2017/541, alterando designadamente a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto \(Lei de Combate ao Terrorismo\)](#), tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na reunião de 28 de setembro de 2022 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

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)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, com pedido de prioridade e urgência, em 12 de agosto de 2022, a **Proposta de Lei n.º 29/XV/1.^a** – “*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)*”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento, com exceção do previsto no n.º 3 desse artigo, atendendo a que o Governo não acompanhou esta proposta de lei “*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*”.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 16 de agosto de 2022, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para a emissão do respetivo parecer.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 6 de setembro de 2022, a Proposta de Lei n.º 29/XV/1.^a foi distribuída à ora signatária para elaboração do respetivo parecer.

Foram solicitados pareceres, em 6 de setembro de 2022, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Esta Proposta de Lei (PPL) do Governo tem por principal escopo completar a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, 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.

Refere o Governo que *“a generalidade das medidas inscritas na Diretiva (UE) 2017/541 já se encontra transposta, nomeadamente através da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. Sem embargo, as exigências de prevenção e de combate a este fenómeno cada vez mais complexo, assim como as observações da Comissão Europeia sobre a transposição da Diretiva (UE) 2017/541 pelo nosso país, aconselham a uma revisão da referida Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, a fim de a conformar plenamente com o instrumento jurídico da União e de melhorar algumas das suas soluções”* – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, esta iniciativa procede a um conjunto de alterações à Lei de Combate ao Terrorismo, constante da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, 17/2011, de 3 de maio, 60/2015, de 24 de junho, 16/2019, de 14 de fevereiro, e 79/2021, de 24 de novembro – cfr. artigo 5.º da PPL, nomeadamente às seguintes:

- Inserção na lei de um conceito de infração terrorista que tem por base atos dolosos típicos, praticados em determinados contextos e com determinadas motivações, passando a considerar-se infrações terroristas os crimes

correspondentes aos atos dolosos identificados no n.º 3 do artigo 2.º, que pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, possam afetar gravemente o Estado, outros Estados ou uma organização internacional, e desde que os respetivos agentes atuem com o objetivo de intimidar gravemente a população, compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar um ato ou de perturbar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais do Estado, de Estado estrangeiro ou de uma organização internacional, sendo elencados, a título exemplificativo, no n.º 4 do artigo 2.º, os crimes que punem atos dolosos elencados no n.º 3 desse mesmo artigo, incluindo o crime de ameaça.

Justifica o Governo que “*a solução adotada*” visa “*prevenir lacunas de punibilidade*”, deixando de “*fazer sentido distinguir, em preceitos autónomos, o terrorismo interno e o terrorismo internacional*” – cfr. exposição de motivos;

- Identificação na lei das infrações terroristas, das infrações relacionadas com grupos terroristas e das infrações relacionadas com atividades terroristas – cfr. artigos 3.º e 4.º;
- Previsão, de modo expreso, da punição de atos preparatórios de infrações terroristas – cfr. novo n.º 14 do artigo 4.º.

Refere o Governo que “*Esta incriminação, justificada em face da perigosidade do fenómeno terrorista, implica a revogação da incriminação constante do n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, na redação vigente, que pune aqueles que, com intenção de ser recrutados para a prática de infrações terroristas, acedem ou obtêm acesso a mensagens incitadoras do terrorismo e delas fazem uso na prática de atos preparatórios de infrações terroristas. A coexistência de uma norma punindo a prática de atos preparatórios de infrações terroristas com a norma constante do atual n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, configuraria uma violação do princípio ne bis in idem*”;

- Aperfeiçoamento das normas incriminadoras de infrações relacionadas com atividades terroristas, constantes do artigo 4.º, incluindo o recrutamento para o terrorismo, dar e receber treino para o terrorismo e as viagens para terrorismo;
- Elevação para quatro anos do limite máximo da pena de prisão aplicável ao crime de glorificação de atos de terrorismo, sendo que, quando os factos forem praticados através de meios de comunicação eletrónica, acessíveis por internet, o limite máximo da pena de prisão é elevado para cinco anos – cfr. alteração aos n.ºs 8 e 9 do artigo 4.º;
- Alteração das normas incriminadoras relativas ao financiamento do terrorismo, constantes do artigo 5.º-A,
- Adaptação da disposição sobre a aplicação da lei penal no espaço para os crimes que sejam cometidos fora do território nacional, prevendo-se um mecanismo de coordenação no âmbito da União Europeia sempre que vários Estados-Membros estejam a exercer a ação penal pelos mesmos factos para identificar qual deles promove o processo penal contra os seus autores – cfr. alterações ao artigo 8.º.

Além de proceder à sétima alteração à Lei de Combate ao Terrorismo, alterando os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º-A, 6.º-A e 8.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, esta iniciativa do Governo procede ainda, em consequência, à:

- Terceira alteração à Lei n.º 93/99, de 14 de julho, na sua redação atual, que regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal;
- Terceira alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal;
- Décima alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, na sua redação atual, que

estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira;

- Quinta alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, na sua redação atual, que aprova a lei de organização da investigação criminal;
- Segunda alteração à Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, na sua redação atual, que aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica;
- Quinquagésima sexta alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, na sua redação atual;
- Quadragésima oitava alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na sua redação atual;
- Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro, que aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária

A maioria das alterações a estes diplomas legais pretende substituir a referência a terrorismo, terrorismo internacional, organizações terroristas e/ou financiamento do terrorismo por “*infrações terroristas, infrações relacionadas com grupo terrorista, infrações relacionadas com atividades terroristas e financiamento do terrorismo*”.

São nesse sentido as alterações propostas à alínea a) do artigo 16.º da Lei de Proteção das Testemunhas (Lei n.º 93/99, de 14 de julho), à alínea f) do artigo 2.º da Lei das Ações Encobertas (Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto), à alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 5/2002, de 22 de janeiro, que estabelece um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado, à alínea l) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei de Organização da Investigação Criminal, à alínea e) do n.º 1 do artigo 368.º-A do Código Penal, à alínea i) do artigo 1.º do Código de Processo Penal e à alínea a) do n.º 2 do artigo 30.º da Orgânica da Polícia Judiciária (Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro) – cfr. artigos 12.º, 3.º, 4.º, 6.º, 8.º, 9.º e 10.º da PPL.

Esta iniciativa do Governo procede, também, ao reforço da proteção das vítimas de terrorismo.

Com efeito, as vítimas de terrorismo passam a ser sempre consideradas vítimas especialmente vulneráveis, sendo, nesse sentido, alterado o n.º 3 do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal – cfr. artigo 9.º da PPL.

Por outro lado, as vítimas de terrorismo passam a beneficiárias do regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos, uma vez que os crimes que se integram nas definições legais de terrorismo passa a integrar o conceito de crime violento, para efeitos de aplicação da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro – cfr. alteração à alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º desta lei, operada pelo artigo 7.º da PPL.

É proposta a revogação expressa do n.º 5 do artigo 2.º, do n.º 5 do artigo 4.º e do artigo 5.º da Lei de Combate ao Terrorismo, bem como a republicação desta lei – cfr. artigos 11.º e 12.º da PPL.

É proposto que esta lei entre em vigor “30 dias após a sua publicação” – cfr. artigo 13.º da PPL.

I c) Antecedentes e enquadramento

Importa referir que na origem da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo), que deu cumprimento à Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, relativa à luta contra o terrorismo, estiveram a Proposta de Lei n.º 43/IX/1.^a (GOV) e o Projeto de Lei n.º 206/IX/1.^a (PS), cujo texto final apresentado pela 1.^a Comissão foi aprovado por unanimidade em votação final global em 26 de junho de 2003 – cfr. DAR I Série n.º 137 IX/1 2003-06-27, p. 5728.

A Lei de Combate ao Terrorismo sofreu, até ao momento, seis alterações, tendo sido alterada pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro¹, n.º 25/2008, de 5 de junho², n.º 17/2011, de 3 de maio³, n.º 60/2015, de 24 de junho⁴, n.º 16/2019, de 14 de fevereiro⁵ e n.º 79/2021, de 24 de novembro⁶.

Importa, ainda, salientar que foi a Lei n.º 16/2019, de 14 de fevereiro, que procedeu à transposição, para a ordem jurídica interna, da Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substituiu a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho.

Portugal transpôs com atraso a referida Diretiva, uma vez que esta deveria ter sido transposta “até 8 de setembro de 2018”, mas tal só ocorreu em 15 de fevereiro de 2019, data em que entrou em vigor a Lei n.º 16/2019, de 14 de fevereiro.

¹ Esta lei, que operou à revisão de 2007 do Código Penal, consagrou a responsabilidade penal das pessoas coletivas pelos crimes previstos na Lei de Combate ao Terrorismo. Na sua origem estiveram a PPL 98/X (GOV) e os PPL's 211/X (PS), 219/X (PEV), 236/X (PSD), 239/X (PSD), 349/X (PEV) e 353/X (BE), cujo texto final foi aprovado com os votos a favor do PS e PSD, e a abstenção do PCP, CDS-PP, BE e PEV em 12/07/2007.

² Esta lei, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, criou o tipo de crime de financiamento do terrorismo, através do aditamento de um novo artigo 5º-A, e alterou os artigos 2º, 4º e 8º da Lei de Combate ao Terrorismo. Na sua origem esteve a PPL 273/X/3 (GOV), cujo texto final foi aprovado em VFG por unanimidade em 03/04/2008.

³ Esta lei criminalizou o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento para o terrorismo e o treino para o terrorismo, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro. Na sua origem esteve a PPL 44/XI (GOV), cujo texto final foi aprovado em VFG em 18/03/2011, com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP, e contra do BE, PCP e PEV.

⁴ Esta lei, que criminalizou a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo, surge na sequência da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro. Teve na sua origem a PPL 283/XII/4 (GOV), cujo texto final foi aprovado em VFG em 30/04/2015, com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, e contra do PCP, BE e PEV.

⁵ Esta lei transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substituiu a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. Teve a sua origem na PPL 139/XIII/3 (GOV), cujo texto final da 1.ª Comissão foi aprovado em VFG em 11/01/2019, com os votos a favor do PSD, PS, CDS-PP, PAN e NINSC Paulo Trigo Pereira, e a abstenção do BE, PCP e PEV.

⁶ Esta lei, que transpôs a Diretiva (UE) 2019/713 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, que aprova a Lei do Cibercrime, e outros atos legislativos, nomeadamente o n.º 2 do artigo 4º da Lei de Combate ao Terrorismo, teve a sua origem na PPL 98/XV/2 (GOV), cujo 2.º Decreto da AR (o 1.º Decreto foi vetado por inconstitucionalidade, na sequência do Acórdão do TC n.º 687/2021) foi aprovado em 22/10/2021, com os votos a favor PS, PSD, PAN, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc), e a abstenção do BE, PCP, CDS-PP, PEV e CH.

No Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, com base no artigo 29.º, n.º 1, da referida Diretiva, constante da COM (2020) 619 final, de 30 de setembro de 2020, a Comissão identificou alguns problemas de transposição da Diretiva em vários Estados-Membros, incluindo Portugal.

No referido Relatório de 2020, a Comissão teceu as seguintes observações relativas à transposição da Diretiva (UE) 2017/541 por Portugal:

- Âmbito de aplicação (artigo 3.º):
 - *“A legislação de Portugal... parece não abranger a ameaça de praticar a infração enumerada no artigo 3.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva”;*

- Recrutamento para o terrorismo (artigo 6.º):
 - *“O artigo 6.º também exige a criminalização do recrutamento que contribua para a prática de uma infração terrorista, um elemento que não parece estar explicitamente abrangido pela legislação... de Portugal (...)*
 - *Ademais, em Portugal, o recrutamento para infrações relacionadas com um grupo terrorista (artigo 4.º) não está abrangido”;*

- Dar treino para o terrorismo (artigo 7.º):
 - *“Tal como acontece em relação ao artigo 6.º relativo ao recrutamento, o artigo 7.º relativo a dar treino também cobre o treino que contribua para a prática de uma infração terrorista, um elemento que não parece estar explicitamente abrangido pela legislação... de Portugal...”;*

- Receber treino para o terrorismo (artigo 8.º):
 - *“A infração também abrange o facto de receber treino que contribua para a prática de uma infração terrorista, um elemento que não parece estar explicitamente abrangido pela legislação... de Portugal...”;*

- Deslocações para fins de terrorismo (artigo 9.º):

- “...em Portugal..., o âmbito da infração parece ser mais estrito do que na Diretiva porque a legislação contém uma definição mais limitada das pessoas que se deslocam ou dos territórios para onde se deslocam (...)
- Em Portugal, as deslocações que contribuam para a prática de infrações terroristas parecem não estar abrangidas, e a disposição nacional não abrange pessoas que se desloquem para Portugal se tiverem a nacionalidade portuguesa ou se residirem em Portugal”;
- Financiamento do terrorismo (artigo 11.º):
 - “...em Portugal, o financiamento do terrorismo parece não abranger o financiamento de todas as infrações previstas nos artigos 3.º a 10.º, como requer a Diretiva. (...) ...em Portugal... o «elemento contribuir para a sua prática» não parece estar refletido no direito nacional”;
- Competência e procedimento penal (artigo 19.º):
 - “No que diz respeito à alínea c) [do n.º 1 do artigo 19.º], relativa à competência de um Estado sempre que o autor da infração tenha a sua nacionalidade ou resida no seu território, ... em Portugal, parece não existir qualquer regra geral que estabeleça o princípio da nacionalidade⁷”;
 - “No que diz respeito à alínea d) [do n.º 1 do artigo 19.º], relativa à competência de um Estado sempre que a infração tenha sido cometida em benefício de uma pessoa coletiva estabelecida no seu território, esta disposição parece não ter sido transposta... por Portugal”;
 - “No que diz respeito à alínea e) [do n.º 1 do artigo 19.º], relativa à competência de um Estado sempre que a infração tenha sido cometida contra as instituições ou a população do Estado-Membro em causa, ou contra uma instituição, um órgão, um organismo ou uma agência da União com sede no seu território... Em Portugal, o direito parece

⁷ “Que permita exercer uma competência penal sobre os seus nacionais”.

abranger apenas as situações em que «as instituições ou as pessoas» que estejam em Portugal ou aí tenham o seu domicílio”;

- Alterações à Decisão 2005/671/JAI (artigo 22.º):
 - *“A legislação... de Portugal parece não abranger o intercâmbio espontâneo de informações”;*
 - *“... em Portugal, a legislação não parece prever a obrigação explícita de atuar atempadamente após a receção de informações de outro Estado-Membro”;*

- Ausência e apoio às vítimas do terrorismo (artigo 24.º):
 - *“Esta última parte do artigo 24.º, n.º 6, [Os Estados-Membros asseguram que a gravidade e as circunstâncias da infração penal sejam devidamente refletidas nas condições e nas regras processuais ao abrigo das quais as vítimas do terrorismo têm acesso a apoio judiciário nos termos do direito nacional], parece não ter sido transposta... por Portugal...”.*

Em 9 de junho de 2021, a Comissão deu início a um processo de infração contra Portugal⁸, instando o nosso País a assegurar a transposição correta da Diretiva (UE) 2017/541.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 29/XV/1.^a (GOV), a qual é, de resto, de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

⁸ INFR (2021) 2048.

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 29/XV/1.ª – “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)”.
2. Esta iniciativa pretende completar a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, 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, procedendo a um conjunto de alterações à Lei de Combate ao Terrorismo, além de alterar outros instrumentos legais em vigor.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 29/XV/1.ª (GOV) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

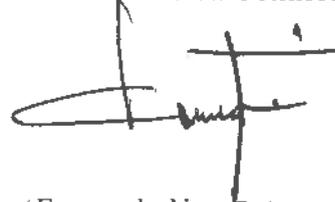
Palácio de S. Bento, 28 de setembro de 2022

A Deputada Relatora



(Mónica Quintela)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)