



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG	
N.º de Acto	517611
Entrada/Saida n.º	225 Data: 4/3/2015

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Offício n.º 225/XII/1ª – CACDLG /2015

Data: 04-03-2015

**ASSUNTO: Parecer das Propostas de Lei n.ºs 279/XII/4.ª (GOV), 280/XII/4.ª (GOV), 281/XII/4.ª (GOV), 282/XII/4.ª (GOV), 283/XII/4.ª (GOV), 284/XII/4.ª (GOV), 285/XII/4.ª (GOV) e 286/XII/4.ª (GOV).**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo às Propostas de Lei abaixo referenciadas, cujas respetivas partes I e III foram aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PCP e do PEV, na reunião de 4 de março de 2015 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

- **Proposta de Lei n.º 279/XII/4.ª (GOV)** - Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo;
- **Proposta de Lei n.º 280/XII/4.ª (GOV)** - Procede à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa;
- **Proposta de Lei n.º 281/XII/4.ª (GOV)** - Procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;
- **Proposta de Lei n.º 282/XII/4.ª (GOV)** - Procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;
- **Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª (GOV)** - Procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocções para a prática do crime de terrorismo;

*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: [Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt](mailto:Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

- **Proposta de Lei n.º 284/XII/4.ª (GOV)** - Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão;
- **Proposta de Lei n.º 285/XII/4.ª (GOV)** - Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;
- **Proposta de Lei n.º 286/XII/4.ª (GOV)** - Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista;

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER CONJUNTO

**PROPOSTAS DE LEI N.º 279/XII/4.<sup>a</sup>, 280/XII/4.<sup>a</sup>, 281/XII/4.<sup>a</sup>,  
282/XII/4.<sup>a</sup>, 283/XII/4.<sup>a</sup>, 284/XII/4.<sup>a</sup>, 285/XII/4.<sup>a</sup>, 286/XII/4.<sup>a</sup>**

*(Ajustam a legislação existente à atualização da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015<sup>1</sup>)*

**Autor:** Deputado Jorge Lacão

### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

#### **1. Nota introdutória**

As Propostas de Lei n.º 279/XII/4.<sup>a</sup>, 280/XII/4.<sup>a</sup>, 281/XII/4.<sup>a</sup>, 282/XII/4.<sup>a</sup>, 283/XII/4.<sup>a</sup>, 284/XII/4.<sup>a</sup>, 285/XII/4.<sup>a</sup>, 286/XII/4.<sup>a</sup> do Governo foram admitidas em 25 de fevereiro de 2015, tendo estas baixado no mesmo dia, por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer que é elaborado conjuntamente nos termos do artigo 138.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

---

<sup>1</sup> Refere o Comunicado do Conselho de Ministros de 19 de fevereiro de 2015 que «na sequência da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, o Conselho de Ministros aprovou 8 propostas de lei, tendo como objetivo ajustar a legislação existente à atualização da referida Estratégia».



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em todas as iniciativas, encontram-se cumpridos os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do RAR.

As iniciativas encontram-se também em conformidade com o disposto no n.º 1 e n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (*lei formulário*).

O debate na generalidade das iniciativas realizar-se-á no dia 04 de março de 2015.

## 2. Enquadramento

As iniciativas legislativas em apreço surgem num contexto de ameaça crescente e difusa da atividade terrorista, com potencial incidência em território europeu, que tem vindo a mobilizar os diferentes Estados-Membros da União Europeia em torno de uma Estratégia Antiterrorista comum, complementada por uma Estratégia Europeia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo e por planos de ação relativos à respetiva implementação e financiamento.

Precipitada pelos trágicos e recentes atentados terroristas em Paris, foi realizada, no passado dia 12 de fevereiro, reunião informal do Conselho Europeu na qual foi emitida declaração<sup>2</sup> que interpelou e convocou os diferentes intervenientes políticos e autoridades competentes à adoção de novas medidas legislativas, de segurança e cooperação alicerçadas em 3-objetivos primordiais: (i) *aprofundar as garantias de*

---

<sup>2</sup>Vd. <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*segurança dos cidadãos; (ii) prevenir a radicalização e promover a proteção dos valores europeus; (iii) intensificar a cooperação com parceiros internacionais.*

Entre os vários pontos e iniciativas elencadas, propôs o Conselho Europeu o seguinte:

- *«aos legisladores da UE que adotem urgentemente uma diretiva forte e eficaz respeitante ao Registo Europeu de Identificação de Passageiros, com sólidas salvaguardas em matéria de proteção de dados»;*
- *«que se tire pleno partido do atual quadro de Schengen para reforçar e modernizar os controlos nas fronteiras externas: decidimos avançar sem demora com a realização de controlos sistemáticos e coordenados de pessoas que gozam do direito à livre circulação nas bases de dados pertinentes para a luta antiterrorista, com base em indicadores de risco comuns; a Comissão deverá emitir rapidamente orientações operacionais a este respeito; ponderaremos também uma alteração específica do Código das Fronteiras Schengen, com base numa proposta da Comissão, na medida do necessário para prever controlos permanentes»;*
- *«às autoridades policiais e judiciais que intensifiquem a partilha de informações e a cooperação operacional, nomeadamente através da Europol e da Eurojust»;*
- *«a todas as autoridades competentes que reforcem a cooperação na luta contra o tráfico de armas de fogo, nomeadamente mediante uma rápida adaptação da legislação aplicável»;*
- *«aos serviços de segurança dos Estados-Membros que aprofundem a sua cooperação»;*
- *«aos Estados-Membros que implementem rapidamente as regras reforçadas para impedir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, e a todas as autoridades competentes que intensifiquem as medidas destinadas a identificar fluxos financeiros e a congelar efetivamente os ativos utilizados para o financiamento do terrorismo»;*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *«que os trabalhos com vista à adoção da Diretiva Segurança das Redes e da Informação avancem rapidamente, tendo em conta a importância da cibersegurança».*
- *«medidas adequadas, em conformidade com as constituições nacionais, para detetar e suprimir na Internet conteúdos que promovam o terrorismo ou o extremismo, designadamente através de uma maior cooperação entre as autoridades públicas e o setor privado ao nível da UE, colaborando também com a Europol para criar capacidades de sinalização de conteúdos na Internet»;*
- *«estratégias de comunicação para promover a tolerância, a não discriminação, as liberdades fundamentais e a solidariedade em toda a UE, nomeadamente mediante a intensificação do diálogo interconfessional e com outras comunidades, e de discursos de oposição às ideologias terroristas, dando designadamente a palavra às vítimas»;*
- *«iniciativas no domínio da educação, da formação profissional, das oportunidades de emprego, da integração social e da reabilitação no contexto judicial, para dar resposta aos fatores que contribuem para a radicalização, inclusive nas prisões»;*
- *«procurar resolver crises e conflitos, em particular na nossa vizinhança meridional, repensando de forma estratégica a nossa abordagem»;*
- *«intensificar o diálogo com os países terceiros sobre questões de segurança e luta antiterrorista, em especial no Médio Oriente e Norte de África e no Sael, mas também nos Balcãs Ocidentais, designadamente através de novos projetos de desenvolvimento de capacidades (nomeadamente controlos fronteiriços) com países parceiros e mediante uma assistência da UE mais bem direcionada»;*
- *«manter uma colaboração internacional sustentada e coordenada com as Nações Unidas e o Fórum Mundial contra o Terrorismo, bem como com as iniciativas regionais pertinentes»;*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- «estabelecer um diálogo entre culturas e civilizações para promover em conjunto as liberdades fundamentais».

O Parlamento Europeu, por sua vez, adotou Resolução Comum, a 28 de janeiro, sobre a mesma matéria assinalando igualmente o reforço de uma posição europeia comum.<sup>3</sup>

Cumprе referir que o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, na Resolução n.º 2178, de 24 de setembro de 2014, há menos de um ano, havia interpelado os países à prevenção e reforço de capacidades para assegurar que qualquer pessoa que participe no financiamento, planeamento, preparação ou conhecimento de atos terroristas seja levada a julgamento, e ao empenhamento para que tais atos de terrorismo sejam tipificados como crimes graves pelas respetivas leis internas. Do mesmo modo, instou ainda os Estados a medidas que impeçam a circulação de terroristas e de grupos terroristas, a um controlo de fronteiras mais eficaz, bem como ao acompanhamento de perto da emissão de documentos de identidade e de viagem impedindo a sua falsificação e utilização fraudulenta.

Foi na sequência destas orientações, que o Governo português, reunido em Conselho de Ministros no passado dia 19 de fevereiro, aprovou a **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo** qualificada como «um compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de

---

<sup>3</sup> Vd. Resolução do Parlamento Europeu sobre medidas de combate ao terrorismo



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*combate ao terrorismo»*<sup>4</sup>, que se consumará também mediante as iniciativas legislativas ora em análise.

### 3. Objeto das iniciativas

#### 3.1 Proposta de Lei n.º 279/XII/4.<sup>a</sup> – Alteração do Código do Processo Penal

A Proposta de Lei n.º 279/XII/4.<sup>a</sup> visa adequar a definição de «*terrorismo*» prevista no artigo 1.º alínea c) do Código do Processo Penal ao disposto na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo), de modo a que mesma integre também o crime de financiamento do terrorismo.

Considera o Governo, neste caso, que «*só assim se alcança a desejável compreensão unitária do conceito, sem divergência ou desvios interpretativos daquela definição, por parte dos agentes que têm de aplicar as disposições processuais no âmbito das suas competências*».

#### 3.2 Proposta de Lei n.º 280/XII/4.<sup>a</sup> – Alteração à Lei da Nacionalidade

Mediante a Proposta de Lei n.º 280/XII/4.<sup>a</sup> pretende-se consagrar como requisito para a naturalização, no âmbito do regime de acesso à nacionalidade portuguesa, que o respetivo requerente não constitua «*perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa*»

---

<sup>4</sup> *Vd.* Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*nacional*». Por outro lado, propõe-se ainda que passe a constituir fundamento para a oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa a prática de atos que ponham em causa esses mesmos valores.

Para esse efeito, a iniciativa legislativa procede à alteração aos artigos 6.º e 9.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2004, de 15 de janeiro, n.º 2/2006, de 17 de abril, e 1/2013, de 29 de julho (*Lei da Nacionalidade*).

Em termos de aplicação no tempo, a proposta de lei determina que as alterações em causa serão também aplicáveis aos processos pendentes à data da sua entrada em vigor.

Em anexo à proposta de lei, o Governo remete o anteprojeto de decreto-lei que procederá, em conformidade, à alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, modificando os termos da intervenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na tramitação do procedimento de naturalização.

### **3.3 Proposta de Lei n.º 281/XII/4.<sup>a</sup> - Alteração ao Regime Jurídico das Ações Encobertas para Fins de Prevenção e Investigação Criminal**

Através da Proposta de Lei n.º 281/XII/4.<sup>a</sup> pretende-se proceder à atualização do regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, de modo a incluir-se todos os tipos de crime relacionados com o fenómeno do terrorismo, previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (*Lei de Combate ao*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Terrorismo), designadamente os crimes de «*terrorismo internacional*» e de «*financiamento do terrorismo*».

Neste sentido, é alterado e ampliado o elenco previsto na alínea f) do artigo 2.º da Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto.

#### **3.4 Proposta de Lei n.º 282/XII/4.ª – Altera a Lei de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira**

À semelhança de anteriores iniciativas referidas, também a Proposta de Lei n.º 282/XII/4.ª procede apenas à atualização do âmbito de aplicação do regime jurídico que estabelece medidas específicas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, com um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado, alargando-o a todos os ilícitos criminais previstos na Lei de Combate ao Terrorismo.

Inclui-se assim no elenco do artigo 1.º n.º 1 alínea b) da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, alterada pela Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, pelos Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de outubro e 242/2012, de 7 de novembro e pela Lei n.º 60/2013, também o «*terrorismo internacional*» e o «*financiamento ao terrorismo*».

#### **3.5 Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª – Alteração à Lei de Combate ao Terrorismo**

O Governo pretende, com a Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª, modificar a citada Lei de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Combate ao Terrorismo, assumindo como objetivos:

- *«a previsão e a punição daqueles que possam, de alguma forma, recompensar ou louvar outra pessoa pela prática de atos terroristas, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie»;*
- *«a previsão e a punição dos indivíduos que viajem ou tentem viajar com a finalidade de aderir a uma organização terrorista, cometer, planejar ou preparar atos terroristas ou neles participar, ou proporcionar ou receber treino para fins terroristas, bem como daqueles que organizem ou facilitem de forma deliberada essas mesmas viagens»; e*
- *«aperfeiçoar a redação do n.º 2 do artigo 4.º 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, e 17/2011, de 3 de maio, na qual o crime de «falsificação de documentos» surge erroneamente designado de «crime de falsificação de documento administrativo».*

A alteração consiste assim na quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.º 59/2007, de 4 de setembro, 25/2008, de 5 de junho, e 17/2011, de 3 de maio, promovendo a modificação dos artigos 4.º e 5.º nos seguintes termos:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto	Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª
<p data-bbox="411 658 520 689">Artigo 4.º</p> <p data-bbox="411 728 528 759">Terrorismo</p> <p data-bbox="225 797 708 1267">1 - Quem praticar os factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, 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 do Código Penal.</p> <p data-bbox="225 1361 708 1832">2 - Quem praticar crime de furto qualificado, roubo, extorsão, burla informática e nas comunicações, falsidade informática, ou falsificação de documento administrativo 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 de um terço nos seus limites mínimo e máximo.</p> <p data-bbox="225 1944 708 1975">3 - Quem, por qualquer meio, difundir</p>	<p data-bbox="1034 658 1142 689">Artigo 4.º</p> <p data-bbox="1066 728 1109 759">[...]</p> <p data-bbox="810 797 890 828">1 - [...].</p> <p data-bbox="810 1361 1284 1832">2 - Quem praticar crime de furto qualificado, roubo, extorsão, burla informática e nas comunicações, falsidade informática, <b>ou falsificação de documento</b> 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 de um terço nos seus limites mínimo e máximo.</p> <p data-bbox="810 1944 1284 1975">3 - <b>Quando os factos previstos no</b></p>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

<p>mensagem ao público incitando à prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.</p> <p>4 - Quem, por qualquer meio, recrutar outrem para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos.</p> <p>5 - Quem, por qualquer meio, treinar ou instruir outrem sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos.</p> <p>6 - 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</p>	<p>número anterior forem praticados por meio de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos.</p> <p>4 - Quem, com a intenção de ser recrutado para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, aceder ou obter acesso, através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens aludidas no n.º 3, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa até 360 dias.</p> <p>5 - [Anterior n.º 4].</p> <p>6 - [Anterior n.º 5].</p> <p>7 - Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de</p>
--	---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

<p>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.</p>	<p><b>reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos factos 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.</b></p> <p><b>8 - Quando os factos previstos no número anterior forem praticados por meios de comunicação eletrónica, acessíveis por <i>Internet</i>, o agente é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias.</b></p> <p><b>9-Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista ao treino, apoio logístico ou instrução de outrem para a prática de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos.</b></p> <p><b>10- Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao</b></p>
---	--



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

	<p>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.</p> <p>11- Quem organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores, é punido com pena de prisão até 4 anos.</p> <p>12- [Anterior n.º 6].</p>
<p>Artigo 4.º</p> <p>Terrorismo</p> <p>1 - Quem praticar os factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º com a intenção referida no n.º 1 do artigo 3.º é punido com a pena 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.</p> <p>2 - É correspondentemente aplicável o disposto nos n.os 2 a 6 do artigo anterior</p>	<p>Artigo 5.º</p> <p>[...]</p> <p>1- [...].</p> <p>2- É correspondentemente aplicável o disposto nos n.ºs 2 a 13 do artigo anterior.»</p>

Esta proposta de lei aproveita ainda para aditar um novo artigo 6.º-A, com o propósito de dotar a Unidade de Coordenação Antiterrorismo, órgão nacional de coordenação e partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo, do conhecimento atempado das decisões proferidas em processos instaurados pela prática de crimes



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

previstos e punidos pela Lei de Combate ao Terrorismo, determinando o envio àquela unidade, por via eletrónica, das certidões referentes a essas decisões.

Importa por último assinalar que, relativamente a um dos aspetos desta iniciativa que merecerá apurado escrutínio à luz dos princípios constitucionais, o Governo considera que *«a criação de um específico crime de apologia de crime de terrorismo constitui um meio acrescido no sentido de ser garantido tal escopo [reforço da luta ao terrorismo], não se vislumbrando que seja violado o princípio da intervenção mínima do direito penal, nem que sejam postos em causa direitos fundamentais, em particular o de liberdade de expressão consagrado no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa.»*

#### **3.6 Proposta de Lei n.º 284/XII/4.ª – Alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional**

Por via da Proposta de Lei n.º 284/XII/4.ª, o Governo pretende alterar o regime de concessão e cancelamento de vistos, e de aplicação de pena acessória de expulsão. Por um lado é ampliado o elenco de fundamentos para a recusa de emissão e cancelamento de vistos, abrangendo as situações de perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, por outro, é alargado o âmbito de aplicação da sanção acessória de expulsão aos cidadãos estrangeiros com residência permanente, nos casos em que a sua conduta também constitua perigo ou ameaça suficientemente graves para a ordem pública, a segurança e defesa nacional.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em concreto, a Proposta de Lei procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os artigos 52.º, 70.º e 151.º deste diploma no sentido ora referido.

#### **3.7 Proposta de Lei n.º 285/XII/4.ª – Altera a Lei de Organização da Investigação Criminal**

Pela Proposta de Lei n.º 285/XII/4.ª, o Governo propõe a modificação da Lei de Organização da Investigação Criminal, prevista na Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, com alteração pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

De acordo com o articulado da iniciativa, o que está em causa é simplesmente a modificação do n.º 2 do artigo 7.º em que se elencam os crimes da competência reservada da Polícia Judiciária. Na alínea l) onde constava apenas referência aos crimes relativos a organizações terroristas e terrorismo passa a mencionar-se também o terrorismo internacional e o financiamento do terrorismo, fazendo-se alinhar plenamente esta disposição com a Lei de Combate ao Terrorismo, incluindo todos os ilícitos criminais nela previstos.

#### **3.8 Proposta de Lei n.º 286/XII/4.ª - Modifica a Lei de Segurança Interna**

No âmbito deste pacote de iniciativas legislativas, o Governo propõe ainda a alteração da Lei de Segurança Interna.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

As modificações incidem no regime de funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, que se entende dever contar com *«uma representação ao nível de entidades fulcrais no desenvolvimento de ações necessárias à prossecução da sua missão, colhendo assim mais-valias e importantes contributos de um grupo altamente qualificado»*.

Por outro lado, considera o Governo na respetiva exposição de motivos que é essencial *«ampliar as competências dessa entidade, para que a mesma possa efetivamente corresponder às exigências do momento presente, não se limitando a garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram, sendo necessário dotá-la de competências adequadas à complexidade do fenómeno de cujo combate se encontra encarregue»*.

Pretende-se ainda que passe a ser possível que o Ministério Público, por sua iniciativa ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, possa participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, bem como a possibilidade de, a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, incluir-se, sempre que se julgue necessário e adequado, a presença de representantes das entidades que integram o Conselho Superior de Segurança Interna naquelas reuniões.

São alterados, para esse efeito, os artigos 12.º e 23.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto,

No artigo 12.º, o Conselho Superior de Segurança Interna passa a incluir também o comandante geral da Polícia Marítima, a Autoridade Aeronáutica Nacional, a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Autoridade Nacional de Aviação Civil, o Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil, o Coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança e o diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Relativamente ao artigo 23.º, para além das modificações referidas sobre a possibilidade de participação nas reuniões na Unidade de Coordenação Antiterrorismo do Ministério Público e de entidades representadas no Conselho Superior de Segurança Interna, cumpre destacar que a Autoridade Marítima Nacional é substituída pelo comandante-geral da polícia marítima naquela Unidade de Coordenação, ficando explicitamente consagrado que esta estrutura de coordenação funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Remete-se ainda a orgânica da Unidade Coordenação Antiterrorismo para diploma próprio.

#### **4. Pareceres**

Foram solicitados, em 26 de fevereiro de 2015, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

#### **5. Iniciativas Legislativas pendentes sobre a mesma matéria**

Os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP fizeram dar entrada o Projeto de Lei n.º 797/XII/4.<sup>a</sup>, que procede à quinta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho (Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento ao Terrorismo), no



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

passado dia 27 de fevereiro, sendo o mesmo discutido em plenário na generalidade a par das iniciativas legislativas do Governo em apreciação.

#### PARTE II – OPINIÃO DO AUTOR

O autor do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o conjunto de iniciativas legislativas em apreço.

#### PARTE III – CONCLUSÕES

1. As Propostas de Lei n.º 279/XII/4.ª, 280/XII/4.ª, 281/XII/4.ª, 282/XII/4.ª, 283/XII/4.ª, 284/XII/4.ª, 285/XII/4.ª, 286/XII/4.ª do Governo cumprem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 2 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 e n.º 2 do artigo 124.º do RAR.
2. As iniciativas encontram-se também em conformidade com o disposto no n.º 1 e n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto (lei formulário).
3. As Propostas de Lei apreciadas ajustam a legislação existente à atualização da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015.
4. Estão em causa alterações, respetivamente: (i) ao Código do Processo Penal, (ii) à Lei da Nacionalidade, (iii) ao Regime Jurídico das Ações Encobertas para Fins de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

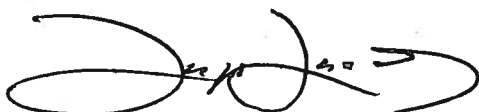
### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Prevenção e Investigação Criminal, (iv) à Lei de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira, (v) à Lei de Combate ao Terrorismo, (vi) ao Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, (vii) à Lei de Organização da Investigação Criminal e (viii) à Lei de Segurança Interna.

5. Aguardam-se os pareceres solicitados ao Conselho Superior de Magistratura e à Ordem dos Advogados, tendo sido recebido o do Conselho Superior do Ministério Público.
6. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as Propostas de Lei n.º 279/XII/4.ª, 280/XII/4.ª, 281/XII/4.ª, 282/XII/4.ª, 283/XII/4.ª, 284/XII/4.ª, 285/XII/4.ª, 286/XII/4.ª reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidas e votadas em plenário.

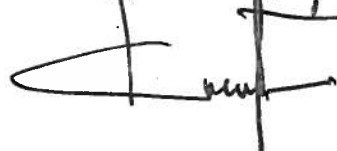
Palácio de São Bento, 04 de março de 2015

O Deputado Relator,



(Jorge Lacão)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negro)



## **ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

### **Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

#### **PARTE IV – ANEXOS**

- i. Notas técnicas;

## [Proposta de lei n.º 279/XII/4.ª \(GOV\)](#)

Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo

## [Proposta de lei n.º 281/XII/4.ª \(GOV\)](#)

Procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo

## [Proposta de lei n.º 282/XII/4.ª \(GOV\)](#)

Procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo

## [Proposta de lei n.º 285/XII/4.ª \(GOV\)](#)

Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo

Data de admissão: 25 de fevereiro de 2015

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

## Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

*Elaborada por: Dalila Maulide, Filomena Romano de Castro e Fernando Marques (DILP), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Paula Granada (BIB) e Margarida Ascensão (DAC).*

*Data: 2 de março de 2015.*



## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

As presentes propostas de lei, da iniciativa do Governo, inserem-se num conjunto de oito iniciativas legislativas de combate ao terrorismo<sup>1</sup> e visam adequar diferentes leis que lutam contra esta ameaça aos novos crimes relacionados com a atividade terrorista, designadamente, os novos tipos inicialmente constantes da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo), outras organizações terroristas e terrorismo internacional e o crime de financiamento do terrorismo, aditado pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.

Mais especificamente:

- **A proposta de lei n.º 279/XII/4.<sup>a</sup>** visa alterar a redação da definição de terrorismo constante da alínea i) do artigo 1.º do [Código de Processo Penal](#) (o qual integra o elenco das definições para efeitos de aplicação do próprio Código), aditando àquela definição o crime de financiamento do terrorismo<sup>2</sup>, aditado pela [Lei n.º 25/2008, de 5 de junho](#) como artigo 5.º-A à [Lei de Combate ao Terrorismo](#) (que fora aprovada pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto).

Considera o proponente Governo que «*só assim se alcança a desejável compreensão unitária do conceito, sem divergência ou desvios interpretativos daquela definição, por parte dos agentes que têm de aplicar as disposições processuais no âmbito das suas competências*», e se procede à necessária atualização da legislação às novas realidades da ameaça terrorista, refletindo as especiais e justificadas preocupações que a comunidade nacional e internacional tem vindo a manifestar nesta matéria.

A iniciativa legislativa compõe-se de três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração do Código de Processo Penal; e o terceiro

<sup>1</sup> Propostas de Lei n.ºs [279/XII](#), [280/XII](#), [281/XII](#), [282/XII](#), [283/XII](#), [284/XII](#), [285/XII](#) e [286/XII](#).

<sup>2</sup> Artigo 5.º-A

Financiamento do terrorismo

1 - Quem, por quaisquer meios, directa ou indirectamente, fornecer, recolher ou detiver fundos ou bens de qualquer tipo, bem como produtos ou direitos susceptíveis de ser transformados em fundos, com a intenção de serem utilizados ou sabendo que podem ser utilizados, total ou parcialmente, no planeamento, na preparação ou para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, ou praticar estes factos com a intenção referida no n.º 1 do artigo 3.º ou no n.º 1 do artigo 4.º, é punido com pena de prisão de 8 a 15 anos.

2 - Para que um acto constitua a infracção prevista no número anterior, não é necessário que os fundos provenham de terceiros, nem que tenham sido entregues a quem se destinam, ou que tenham sido efectivamente utilizados para cometer os factos nele previstos.

3 - A pena é especialmente atenuada ou não tem lugar a punição, se o agente voluntariamente abandonar a sua actividade, 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.

determinando como data de início de vigência das normas a aprovar o dia seguinte ao da sua publicação.

- **A proposta de lei n.º 281/XII/4.<sup>a</sup>** propõe-se alterar a alínea *f*) do artigo 2.º da [Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto](#), alterada pela [Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto \(texto consolidado\)](#), o qual integra o elenco dos crimes em que são admissíveis as ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, com o objetivo de incluir neste meio de prevenção, investigação, repressão e obtenção de prova todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do terrorismo, atualmente previstos na 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, e 17/2011, de 3 de maio.

Mais concretamente, adita-se os crimes de terrorismo internacional e financiamento do terrorismo aos crimes de organizações terroristas e terrorismo (únicos crimes relativos a este tipo de atividade criminosa que, ao tempo, se encontravam previstos nos artigos 300.º e 301.º do Código Penal, expressamente revogados pela referida Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto).

A iniciativa legislativa compõe-se de três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração da Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto; e o terceiro estabelecendo a entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

- **A Proposta de lei n.º 282/XII/4.<sup>a</sup>** pretende alterar a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 1.º (o qual enumera os vários crimes relativamente aos quais é estabelecido um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado) da [Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro](#), alterada pela [Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#), pelos [Decretos-Lei n.ºs 317/2009, de 30 de outubro](#), e [242/2012, de 7 de novembro](#), e pela [Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto \(texto consolidado\)](#), que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, atualmente previstos na 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, e 17/2011, de 3 de maio.

À semelhança da anterior, adita-se os crimes de terrorismo internacional e financiamento do terrorismo aos crimes de organizações terroristas e terrorismo (únicos crimes relativos a este tipo de atividade criminosa que, ao tempo, se encontravam previstos nos artigos 300.º e

301.º do Código Penal, expressamente revogados pela mencionada Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, que tipificou autonomamente a atividade criminosa relacionada com os atos terroristas).

A iniciativa legislativa compõe-se de três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo que altera a Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro; e o terceiro estabelecendo a entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

- **A proposta de lei n.º 285/XII/4.<sup>a</sup>**, por sua vez, propõe-se alterar a alínea l) do n.º 2 do artigo 7.º (o qual integra o elenco dos crimes que são da competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal) da [Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto](#) - Lei de Organização da Investigação Criminal –, alterada pela [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio](#), de modo a abranger igualmente todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, previstos na Lei de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, e objeto de três alterações.

Tal como sucede nas anteriores iniciativas, adita-se os crimes de terrorismo internacional e financiamento do terrorismo aos crimes de organizações terroristas e terrorismo (únicos crimes relativos a este tipo de atividade criminosa que, ao tempo, se encontravam previstos nos artigos 300.º e 301.º do Código Penal, expressamente revogados pela já referida Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto).

A iniciativa legislativa compõe-se de três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto; e o terceiro determinando como data de início de vigência das normas a aprovar o dia seguinte ao da sua publicação.

Em suma, o objetivo comum destas quatro propostas de lei é o de pôr fim à desadequação existente entre o âmbito de aplicação de cada uma das leis que se propõem alterar e o atual quadro legal de luta contra o terrorismo constante da [Lei de Combate ao Terrorismo](#), no sentido de uniformizar a tipificação penal dos atos de terrorismo em todas elas. No fundo, é criada uma definição harmonizada de infração terrorista.

As alterações propostas foram apresentadas, igualmente, com o intuito de ajustar a legislação existente à Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro](#)).

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

As iniciativas em apreço foram apresentadas pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e competência política, consagrados no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Tomam a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, e observam os requisitos formais relativos às iniciativas em geral [alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR] e às propostas de lei em especial [n.º 2 do artigo 123.º e alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR]. São subscritas pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e mencionam que foram aprovadas em Conselho de Ministros, em 19 de fevereiro de 2015. Respeitam também os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que “regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Porém, estas iniciativas não vêm acompanhadas de quaisquer documentos, não constando também das respetivas exposições de motivos qualquer referência a eventuais consultas realizadas ou pedidos de parecer já solicitados pelo Governo.

As propostas de lei em causa deram entrada em 20 de fevereiro do corrente ano, foram admitidas em 25 de fevereiro e baixaram nessa mesma data à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>). A sua discussão na generalidade encontra-se agendada para a sessão plenária do próximo dia 4 de março de 2015 (cf. Súmula da Conferência de Líderes n.º 96, de 18 de fevereiro).

- **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 destas iniciativas. As suas disposições devem, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

As presentes iniciativas contêm uma exposição de motivos e obedecem ao formulário das propostas de lei; nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

Observam também o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto.

Refira-se, por outro lado, que o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estipula que “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”.

**Quanto à proposta de lei n.º 279/XII/4.<sup>a</sup> (GOV)**, pretende a mesma alterar o Código de Processo Penal, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro](#). Ora, após consulta da base Digesto (Procuradoria-Geral da República), verificou-se que, à data de elaboração desta nota técnica, o mesmo já foi objeto de 21 alterações.

Há ainda que ter em conta que, na reunião plenária de 26 de fevereiro, foi aprovada, em votação final global, a [redação final](#), apresentada pela 1.<sup>a</sup> Comissão, relativa à [proposta de lei n.º 263/XII/4.<sup>a</sup> \(Gov\)](#), que constitui a vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal.

Assim, sugere-se que, em caso de aprovação da proposta de lei em apreço, no momento da redação final seja mencionado no respetivo título o número correto de ordem da alteração ao Código de Processo Penal — vigésima terceira alteração —, que deverá ser confirmado aquando da publicação; e que no artigo 2.º seja atualizado o elenco dos diplomas que o alteraram.

Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a códigos, ou se somem alterações que abrangam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Considerando a dimensão das alterações propostas por esta iniciativa legislativa e atendendo ao facto de se tratar de alteração a um código, em caso de aprovação não se vislumbra ser necessária a republicação, para efeitos da lei formulário.

**Quanto à Proposta de Lei n.º 281/XII/4.ª (GOV)**, pretende alterar a [Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto](#), que estabelece o “*Regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal*”.

Através da mesma base Digesto verificou-se que a [Lei n.º 101/200, de 25 de agosto](#), sofreu uma única alteração, pelo que, em caso de aprovação, a alteração proposta será efetivamente a segunda, tal como já consta do seu título.

**Quanto à Proposta de Lei n.º 282/XII/4.ª (GOV)** – Pretende alterar a [Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro](#), que “*Estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira e procede à segunda alteração à Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, alterada pela Lei n.º 90/99, de 10 de julho, e quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 325/95, de 2 de dezembro, alterado pela Lei n.º 65/98, de 2 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de novembro, e pela Lei n.º 104/2001, de 25 de agosto*”.

Verificou-se que a [Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro](#), sofreu quatro alterações, pelo que, em caso de aprovação, a alteração proposta será a quinta, tal como consta já do seu título.

**Quanto à Proposta de Lei n.º 285/XII/4.ª (GOV)** – Pretende alterar a [Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto](#) (Lei de Organização da Investigação Criminal), de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.

Verificou-se que a Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, sofreu até à data uma única alteração, pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio. Porém, encontra-se já em sede de especialidade também na 1.ª

Comissão, a [proposta de lei n.º 273/XII](#)<sup>1</sup> que procede à primeira alteração à Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, que estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal, e à segunda alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. Pelo que, em caso de aprovação, dessa iniciativa esta constituirá, efetivamente a terceira alteração à referida lei. O título constante desta proposta de lei já faz referência a esse número de ordem de alteração.

Em caso de aprovação, a entrada em vigor, destas iniciativas, nos termos dos seus artigos 3.ºs terá lugar “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, o que está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos, “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Os crimes de terrorismo e de organização terrorista constituem uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, do respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

O intuito de criar um quadro normativo comum a todos os Estados-Membros e, em especial, uma definição harmonizada de infração terrorista determinou o surgimento da [Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002](#), relativa à luta contra o terrorismo, que constitui a base da política antiterrorista da União Europeia. Esta Decisão-Quadro determina que cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que sejam considerados infrações terroristas os atos intencionais previstos nas alíneas a) a i), do seu artigo 1.º, tal como se encontram definidos enquanto infrações pelo direito nacional, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique.

Foi neste contexto e em resultado da necessidade de garantir uma adequação eficaz do ordenamento jurídico português à Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, que foi aprovada a Lei de Combate ao Terrorismo ([Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto](#)).

Não obstante o [Código Penal](#) prever, nessa altura, os crimes de «Organizações Terroristas<sup>3</sup>» (artigo 300º) e de «Terrorismo<sup>4</sup>» (artigo 301º), o legislador optou, face aos aspetos inovadores do ato jurídico europeu e à natureza e gravidade intrínsecas das infrações ligadas às atividades terroristas, pela criação de uma lei autónoma do terrorismo e pela consequente revogação das normas correspondentes do Código Penal, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março](#).

A supracitada Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, que aprovou a Lei de Combate ao Terrorismo, foi objeto de três alterações ([texto consolidado](#)). A primeira, pela [Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro](#) (alterando o regime da responsabilidade penal das pessoas coletivas e equiparadas, que passaram a ser submetidas ao regime geral); a segunda, pela [Lei n.º 25/2008, de 05 de junho](#), que estabeleceu medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, transpondo para o ordenamento jurídico interno a [Diretiva n.º 2005/60/CE, do Parlamento e do Conselho, de 26 de outubro<sup>5</sup>](#), e a [Diretiva n.º 2006/70/CE, da Comissão, de 1 de agosto<sup>6</sup>](#), relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro e das atividades e profissões especialmente designadas para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo; e a terceira, pela [Lei n.º 17/2011, de 3 de maio](#), que visa a criminalização do incitamento público à prática de infrações terroristas, do recrutamento e treino para o terrorismo, sempre que cometidos de forma dolosa, dando cumprimento à [Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho de 28 de novembro<sup>7</sup>](#), que altera a [Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002](#), relativa à luta contra o terrorismo. Pretende-se, concretamente, punir quem difunda mensagens destinadas a um grupo indeterminado de pessoas incitando à prática de atos terroristas, quem faça recrutamento de outras pessoas para a prática desses atos e quem treine para o fabrico de explosivos, armas de fogo ou

<sup>3</sup> Com a redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março](#).

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

<sup>6</sup> Estabelece medidas de execução da Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à definição de «pessoa politicamente exposta» e aos critérios técnicos para os procedimentos simplificados de vigilância da clientela e para efeitos de isenção com base numa atividade financeira desenvolvida de forma ocasional ou muito limitada.

<sup>7</sup> Estabelece que os Estados-Membros devem prever nos seus ordenamentos internos sanções para pessoas singulares que tenham, de forma dolosa, incitado publicamente à prática de infrações terroristas ou procedido ao recrutamento para o terrorismo ou ao treino para o terrorismo e para pessoas coletivas que sejam responsáveis por tal incitamento, recrutamento ou treino. Estes comportamentos deverão ser punidos de forma idêntica em todos os Estados-Membros, mesmo que não sejam praticados através da internet.



outras substâncias nocivas ou perigosas para efeitos da prática de atos terroristas. As penas de prisão propostas para a prática destes atos variam entre os 2 e 5 anos.

No domínio da cooperação internacional entre os Estados com o fim de se elaborar e adotar medidas eficazes destinadas a prevenir o financiamento do terrorismo, bem como a suprimi-lo através da acusação e punição dos seus autores, foi publicada 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, adotada em Nova Iorque em 9 de dezembro de 1999. A Convenção para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo visa incriminar todas as condutas dolosas de financiamento, recolha e fornecimento de fundos com a intenção de os utilizar, no todo ou em parte, na execução das infrações previstas nos nove instrumentos jurídicos multilaterais constantes do seu anexo, dos quais Portugal é Parte.

A Convenção do Financiamento insere-se no conjunto de convenções internacionais contra o terrorismo, que representa um esforço da comunidade internacional para regulamentar de forma abrangente, através de um corpo jurídico coerente, medidas destinadas à prevenção e à repressão de todas as formas ou manifestações de atos de terrorismo que ameaçam a paz mundial e a segurança dos Estados.

Ainda no âmbito do financiamento do terrorismo, menciona-se 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, Deteção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime e ao Financiamento do Terrorismo, adotada em Varsóvia em 16 de maio de 2005, passando a constituir um instrumento jurídico de referência para os Estados-Membros do Conselho da Europa.

A [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#)<sup>8</sup>, introduziu a 15.ª alteração ao [Código de Processo Penal](#)<sup>9</sup>, procedendo a uma atualização das definições de terrorismo<sup>10</sup>, criminalidade violenta e criminalidade altamente organizada. *Todos os conceitos são agora considerados em separado, para poderem ser*

<sup>8</sup> Retificada e republicada pelas [Declarações de Retificação n.º 100-A/2007, de 26 de outubro](#) e [n.º 105/2007, de 9 de novembro](#).

<sup>9</sup> No uso da autorização legislativa conferida pela [Lei n.º 43/86, de 26 de setembro](#), aprova o [Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro \(Código de Processo Penal\)](#), alterado pelos [Decretos-Leis n.ºs 387-E/87, de 29 de dezembro, 212/89, de 30 de junho, e 17/91, de 10 de janeiro](#), pela [Lei n.º 57/91, de 13 de agosto](#), pelos [Decretos-Leis n.ºs 423/91, de 30 de outubro, 343/93, de 1 de outubro, e 317/95, de 28 de novembro](#), pelas [Leis n.ºs 59/98, de 25 de agosto, 3/99, de 13 de janeiro, e 7/2000, de 27 de maio](#), pelo [Decreto-Lei n.º 320-C/2000, de 15 de dezembro](#), pelas [Leis n.ºs 30-E/2000, de 20 de dezembro](#) (revogada), e [52/2003, de 22 de agosto](#), pelo [Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro](#), pela [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#), pelo [Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro](#), pelas [Leis n.ºs 52/2008, de 28 de agosto, 115/2009, de 12 de outubro, 26/2010, de 30 de agosto, 20/2013, de 21 de fevereiro](#), pela [Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto](#), e pela [PPL 263/XII](#)<sup>9</sup> (esta iniciativa baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias).

<sup>10</sup> Para efeitos do disposto no [Código de Processo Penal](#), considera-se 'Terrorismo' as condutas que integrem os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional [alínea i), n.º 1].

*utilizados de per si a propósito de cada regime. O conceito de criminalidade organizada passa a abranger os crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência e branqueamento. A referência é feita sem menção de normas legais para abranger os crimes em todas as suas modalidades, independentemente de estarem previstas no Código Penal ou em legislação avulsa. É ainda acrescentada a noção de criminalidade especialmente violenta por imposição da revisão constitucional de 2001, que a introduziu ao admitir a entrada no domicílio durante a noite<sup>11</sup>.*

O Governo, na [reunião do Conselho de Ministros no passado dia 19 de fevereiro](#), aprovou a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro](#)).

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo representa um compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo.

Trata-se de um compromisso que respeita a [Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais](#) do Conselho da Europa, o direito originário da União Europeia, a [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), os princípios constitucionais do Estado português, a política de luta contra o terrorismo da União Europeia e desenvolve-se na estrita observância dos princípios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade e da eficácia, que caracterizam um Estado de direito.

A Ministra da Administração Interna, na [conferência de imprensa](#) realizada após a reunião do Conselho de Ministros, em que esteve também presente a Ministra da Justiça, afirmou que *a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança é aprofundada, tendo em vista os seguintes objetivos definidos na Estratégia:*

*- Detetar é a ação de identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz;*

*- Prevenir consiste em conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas;*

---

<sup>11</sup> De acordo com a exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 109/X](#) (Décima quinta alteração ao Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro).

- *Proteger representa o reforço da segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas;*

- *Perseguir é a ação de dismantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e as suas redes de apoio, impedir as deslocações e as comunicações e o acesso ao financiamento e aos materiais utilizáveis em atentados e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça; e*

- *Responder consiste na gestão operacional de todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas. A capacidade de resposta permite limitar as consequências de um ato terrorista, quer ao nível humano, quer ao nível das infraestruturas.*

No âmbito desta Estratégia, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo<sup>12</sup> (UCA) vai ter as competências reforçadas, sendo responsável pela coordenação e pelas ações decorrentes dos planos prosseguidos.

Com o desiderato de ajustar a legislação existente à Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, o Governo, na referida reunião do Conselho de Ministros, aprovou, para apresentação à Assembleia da República, oito propostas de lei que alteram:

- *A Lei de Segurança Interna, acrescentando competências à composição do Conselho Superior de Segurança Interna e reforçando a organização da Unidade de Coordenação Antiterrorista.*
- *O Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo;*
- *A Lei da Nacionalidade, densificando os requisitos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa;*
- *A lei que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal;*
- *A lei que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, para abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;*
- *A lei de combate ao terrorismo, criminalizando a apologia pública do crime de terrorismo e a adesão a organizações terroristas;*
- *O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;*

---

<sup>12</sup> Em fevereiro de 2003 foi criada a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) tendo como objetivo inicial o reforço da atividade de segurança interna contra o terrorismo. A sua constituição e funcionamento foram entretanto adaptados (artigo 23º da [Lei nº 53/2008, de 29 de agosto](#) que aprova a Lei de Segurança Interna), integrando-a atualmente representantes do SSI, SIRP (SIED e SIS), GNR, PSP, PJ, SEF e Autoridade Marítima Nacional.

- *A Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo; e*
- *A Lei de Segurança Interna, acrescentando competências à composição do Conselho Superior de Segurança Interna e reforçando a organização da Unidade de Coordenação Antiterrorista.*

Face ao exposto, no âmbito das propostas de lei que deram entrada no passado dia 20 de fevereiro, na Assembleia da República, em matéria de combate ao terrorismo, menciona-se a [proposta de lei n.º 279/XII/4ª](#), que procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo, por forma a considerar o crime de financiamento do terrorismo, entretanto aditado à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.

No domínio da atividade criminosa, refere-se a [Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto](#), alterada pela [Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto \(texto consolidado\)](#) que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal.

A atuação encoberta é um mecanismo importante de investigação penal, nomeadamente no que se refere à criminalidade mais grave e ao crime organizado. Consiste, essencialmente, na possibilidade de agentes da polícia criminal poderem contactar os suspeitos da prática de um crime com ocultação da sua verdadeira identidade (agentes encobertos ou agentes infiltrados), atuando de maneira a impedir a prática de crimes ou a reunir provas que permitam a efetiva condenação dos criminosos.

O agente infiltrado ou encoberto – com o sentido que acima lhe foi dado - é admitido pelo atual direito português apenas no âmbito do combate ao tráfico de droga e das medidas de combate à corrupção e à criminalidade económico-financeira. A mencionada Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, visa, em primeiro lugar, alargar esse âmbito de aplicação, estabelecendo para o efeito um elenco dos crimes em cuja investigação se pode recorrer a atuações encobertas; em segundo lugar, cria-se um regime jurídico ao abrigo do qual essas atuações são levadas a cabo.

A introdução deste regime deve, no entanto, ser feita com os cuidados adequados, quer para preservar as garantias de defesa em processo criminal quer para salvaguardar a segurança dos agentes envolvidos na investigação.

Nos termos da alínea f) do artigo 2.º, as ações encobertas são admissíveis no âmbito da prevenção e repressão dos crimes de organizações terroristas e terrorismo.

Embora a Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, tenha sido objeto de alteração pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto, que alargou o âmbito de aplicação das ações encobertas ao crime de tráfico de pessoas, não se incluíram nesta alteração os novos crimes relacionados com a atividade terrorista, designadamente, os novos tipos inicialmente constantes da supracitada Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, outras organizações terroristas e terrorismo internacional e o crime de financiamento do terrorismo, aditado pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.

Nesta medida, torna-se necessária a alteração da Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto, de modo a poder abranger todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do terrorismo. Nesse sentido, a [proposta de lei n.º 281/XII/4ª](#) procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.

No que diz respeito à criminalidade, foi publicada a [Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro](#), alterada pela [Lei n.º 19/2008, de 21 de abril](#), pelos [Decretos-Lei n.ºs 317/2009, de 30 de outubro](#), e [242/2012, de 7 de novembro](#), e pela [Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto \(texto consolidado\)](#) que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira. Este diploma estabelece medidas especiais em matéria de derrogação do segredo fiscal e das entidades financeiras, de registo de voz e imagem enquanto meio de prova e de perda em favor do Estado das vantagens do crime. Resulta da constatação da insuficiência dos atuais mecanismos de combate à criminalidade organizada e económico-financeira e visa introduzir mecanismos de investigação e de repressão mais eficazes.

Por um lado, os fabulosos valores movimentados por este tipo de criminalidade levam a que, sistematicamente, a investigação do crime seja conduzida para a investigação de movimentos financeiros. O segredo profissional das instituições financeiras constitui, assim, um obstáculo à investigação criminal, que as normas atualmente em vigor não permitem ultrapassar convenientemente.

Os crimes aos quais se aplica este regime especial são os identificados no artigo 1.º. Trata-se de crimes que se caracterizam pela sua suscetibilidade de gerarem grandes proventos. Parte deles são incluídos apenas se forem praticados de forma organizada, dado que só assim eles são abrangidos pela *ratio* desta lei, que não visa a pequena criminalidade. Assim, o n.º 1 do citado artigo 1.º

enumera os vários crimes relativamente aos quais é estabelecido um regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado, e prevê, na sua alínea *b*), como únicos crimes relativos à atividade terrorista, os crimes de terrorismo e organização terrorista.

A [proposta de lei n.º 282/XII/4ª](#), que procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, de acordo com a sua exposição de motivos (...), *existe uma desadequação entre o âmbito de aplicação da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, alterada pela Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, pelos Decretos-Leis n.ºs 317/2009, de 30 de outubro, e 242/2012, de 7 de novembro, e pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto, tendo em consideração o mais restrito contexto legislativo em que a mesma foi elaborada, e o atual regime do combate ao terrorismo, que prevê condutas de diferente natureza e amplitude, designadamente, os tipos de crime inicialmente constantes da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, outras organizações terrorista e terrorismo internacional, e o crime de financiamento do terrorismo, aditado posteriormente pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.*

*Nesta medida, reputa-se como necessária a alteração da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, alterada pela Lei n.º 19/2008, de 21 de abril, pelos Decretos-Leis n.ºs 317/2009, de 30 de outubro, e 242/2012, de 7 de novembro, e pela Lei n.º 60/2013, de 23 de agosto, de modo a poder abranger todos os tipos de ilícitos criminais atinentes ao fenómeno do terrorismo, previstos atualmente pela 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, e 17/2011 de 3 de maio.*

A [Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto](#), alterada pela [Lei n.º 34/2013, de 16 de maio](#), e pela [proposta de lei n.º 273/XII](#)<sup>13</sup>, que aprovou a Lei de Organização da Investigação Criminal, o seu artigo 1.º estabelece que a investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destina 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.

Este diploma procede à clarificação dos conceitos de competência genérica, específica e reservada em matéria de investigação criminal. Neste sentido, a lei continua a designar como órgãos de polícia criminal de competência genérica a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda

---

<sup>13</sup> Procede à primeira alteração à Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, que estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal, e à segunda alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. Esta iniciativa deu entrada na AR, no passado dia 8 de janeiro, encontrando-se na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para discussão e votação na especialidade.

Nacional Republicana, refere como órgãos de polícia criminal de competência específica todos os restantes e identifica como órgãos de polícia criminal de competência reservada aqueles aos quais a lei confere competência exclusiva para a investigação de determinados crimes – incluindo expressamente nesta última categoria a Polícia Judiciária.

Com este regime garante-se que a distribuição de competências entre os vários órgãos de polícia criminal cumpre o seu escopo: reconhecer a Polícia Judiciária como órgão de polícia criminal por excelência, as forças de segurança – PSP e GNR – como órgãos de polícia criminal indispensáveis para a investigação de um vasto número de crimes e vários outros organismos como órgãos de polícia criminal vocacionados para a investigação de crimes inscritos em áreas ou atividades humanas dotadas de assinaláveis especificidades.

Este diploma prevê o dever de cooperação entre órgãos de polícia criminal, regulando os termos da sua colaboração no âmbito da EUROPOL e da INTERPOL. A Polícia Judiciária, dada a experiência acumulada e a vocação para investigar crimes internacionais e transfronteiriços, continua a assegurar a gestão destes gabinetes, permitindo o acesso dos outros órgãos de polícia criminal a dados que sejam necessários ao exercício das respetivas competências.

Assim, o n.º 2 do artigo 7.º da referida Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, e a proposta de Lei nº 273/XII, que aprovou a Lei de Organização da Investigação Criminal, enumera os crimes cuja investigação é da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, prevendo na sua alínea l) os crimes de organizações terroristas e terrorismo.

No âmbito das iniciativas que deram entrada na Assembleia da República com o intuito de ajustar a legislação existente à Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a [proposta de lei n.º 285/XII/4ª](#) procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, atualmente previstos pela 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, e 17/2011 de 3 de maio.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

### **Bibliografia específica**

- ALVES, Flávio dos Santos - Os órgãos de polícia criminal de competência genérica. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 29 (ago./ out. 2014), p. 44-65. Cota: RP-337

Resumo: Neste artigo, são analisadas as funções atribuídas aos órgãos de polícia criminal de competência genérica, assim como as relações de dependência hierárquica e funcional, autonomia técnica e tática, coordenação e cooperação entre estes e a autoridade judiciária.

- BRAZ, José - **Investigação criminal: a organização, o método e a prova: os desafios da nova criminalidade**. Coimbra: Almedina, 2009. 357 p. ISBN 978-972-40-3979-4. Cota: 12.21 - 613/2009

Resumo: São abordadas várias questões relacionadas com a investigação criminal e o sistema de justiça criminal em Portugal. O autor destaca a importância do desenvolvimento sistemático de novas metodologias de investigação proactiva, por forma a enfrentar com eficácia a criminalidade mais grave, nomeadamente, a criminalidade económico-financeira, o banditismo e o terrorismo.

- CABRAL, José dos Santos - **Uma incursão pela polícia**. Coimbra: Almedina, 2007. 262 p. ISBN 978-472-40-3244-3. Cota: 04.31 - 607/2007

Resumo: O autor analisa várias temáticas relacionadas com o terrorismo e as novas formas de criminalidade organizada. Neste âmbito, discorre sobre a forma de organização e o trabalho das forças policiais, a cooperação policial, e a forma como se equilibra a segurança de todos com os direitos de cada um.

- COSTA, Jorge - O branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo: algumas notas sobre a experiência portuguesa. **Polícia e justiça: revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais**. Lisboa. ISSN 0870-4791. N.º 6 (jan./jun. 2005), p. 189-205. Cota: RP-147

Resumo: O presente artigo aborda questões ligadas à investigação e perseguição criminal do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo em Portugal. Apresenta várias notas sobre o enquadramento legal das infrações do branqueamento e do financiamento do terrorismo; os mecanismos de prevenção criminal e de investigação criminal; o papel do ministério público e sua articulação com outros departamentos da polícia e finanças e as dificuldades de investigação e recolha de prova.



- DIAS, Jorge de Figueiredo; CAEIRO, Pedro - A lei de combate ao terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto). **Revista de legislação e de jurisprudência**. Coimbra. A. 135, n.º 3937 (abril 2006), p. 70-89. Cota: RP-175

Resumo: Os autores analisam detalhadamente a lei n.º 52/2003, que transpôs para o direito português a Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, que consideram estabelecer um novo quadro legal para os crimes de terrorismo e as organizações terroristas. Destacam as inovações mais importantes da lei, nomeadamente, a deslocação dos crimes de terrorismo para legislação extravagante; a incriminação, feita no direito português, das condutas relativas ao terrorismo internacional; a modificação das modalidades de ação de acordo com o disposto na Decisão-Quadro; e a questão de as pessoas coletivas e equiparadas passarem a responder pelo envolvimento nesses crimes.

- FERNANDES, Luís Miguel Fiães - Terrorismo: dependência e simbiose com a criminalidade organizada transnacional. **Politeia: revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**. Coimbra. ISSN 1646-0367. A. 1, n.º 1 (jan./jun. 2004), p. 7-40. Cota: RP – 273

Resumo: São apresentados e analisados vários conceitos e definições de organização terrorista e terrorismo, além das constantes da lei n.º 52/2003. Destaca-se a interligação cada vez maior entre o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional, pelo que se considera necessário repensar e complementar os instrumentos tradicionais de combate ao terrorismo com outros como a cooperação internacional, na área judicial, policial e alfandegária.

- FONTES, José - **A arte da paz: a ONU e Portugal no combate ao terrorismo: estudo de direito e política internacional**. 1.ª ed. Coimbra: Wolters Kluwer, 2011. 245 p. ISBN 978-972-32-1947-0. Cota: 08.06 – 361/2011

Resumo: Este livro procura contribuir para a análise crítica desta área de intervenção ao nível das Nações Unidas e dos vários Estados, para o conhecimento da sua capacidade de combate ao terrorismo e para chamar a atenção para uma definição consistente do conceito de “terrorismo” no âmbito da ONU.

- GUEDELHA, José Machado - O sistema de segurança interna português: a reforma de 2008: forças e fraquezas. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. N.º 24 (fev./abr. 2013), p. 36-53. Cota: RP – 337

Resumo: O autor procede a uma caracterização do Sistema de Segurança Interna resultante da reforma de 2008, seus objetivos, fins e atores, bem como a forma como tem sido operacionalizado, tendo em conta as potencialidades, fraquezas e possíveis disfunções operativas e/ou legais. Na sequência da análise das possíveis disfunções do Sistema de Segurança Interna, analisa também os aspetos relacionados com a coordenação, funcionamento e acesso ao Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC).

- MATOS, Hermínio Joaquim de - O sistema de segurança interna: o caso Português. **Estratégia**. Lisboa. V. 19 (2010), p. 175-246. Cota: RP- 320

Resumo: Este artigo representa uma versão reduzida da tese de mestrado do autor. São analisadas as potencialidades e vulnerabilidades do Sistema Integrado de Segurança Interna, quer no que respeita ao combate ao terrorismo islâmico, transnacional, assimétrico e exacerbado, quer na luta contra os demais fenómenos de criminalidade. Apresenta ainda uma abordagem comparativa com o sistema de segurança interno espanhol.

- ONETO, Isabel - **O agente infiltrado: contributo para a compreensão do regime jurídico das ações encobertas**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. 221 p. ISBN 972-32-1312-5. Cota: 28.26 - 615/2005

Resumo: A autora aborda a instituição do agente infiltrado, considerando que esta nova figura disputa um lugar no processo penal e estabelece a sua relação com os métodos proibidos de prova. No capítulo III, intitulado: “O regime jurídico das ações encobertas”, analisa a extensão da norma contida no artigo 6.º, n.º 1, a conformação jurídico-constitucional das ações encobertas, a não punibilidade do agente infiltrado, os requisitos da ação encoberta e o relato da ação encoberta.

- PIRES, Nuno Correia Barrento de Lemos - Terrorismo, uma ameaça perene. **Revista militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. Vol. 64, n.º 6/7 (jun./jul. 2012), p. 663-680. Cota: RP - 401

Resumo: O autor considera que: “Clamar vitória contra grupos terroristas é possível, mas contra a ação terrorista, é imprudente, de dimensão viável frágil e irrazoável. A Al-Qaeda pode estar muito debilitada mas os efeitos das suas ações continuam bem ativos. Na China

existe o movimento muçulmano Uyghur, na região do Afeganistão e do Paquistão temos o HIG e o Haqqani, no Magreb o AQIM ou o Boko Haram, etc. “

Este artigo procura enquadrar o uso do terrorismo (entendido como uma tática ou técnica) na história, no presente e nas principais doutrinas atuais. Caracteriza as designadas “novas ameaças” e tenta demonstrar porque é que defende que o terrorismo constitui e tenderá a constituir uma ameaça perene.

- PORTUGAL. Centro de Estudos Judiciários - **Medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. 178 p. ISBN 972-32-1279-X. Cota: 12.06.6 - 37/2005

Resumo: No presente livro, os autores analisam vários diplomas relativos ao combate à criminalidade económico-financeira, refletindo sobre as principais dificuldades encontradas na sua aplicação e retirando conclusões da experiência judiciária. Destaca-se o artigo intitulado: “O *agente encoberto* na ordem jurídica portuguesa”, da autoria de Rui Pereira e o artigo intitulado: “As acções encobertas e o processo penal: questões sobre a prova e o processo equitativo”, de António Henriques Gaspar.

- SILVA, Germano Marques da - **Direito penal português: teoria do crime**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2012. 454 p. ISBN 978-972-54-0364-8. Cota: 12.06.8 - 310/2012

Resumo: O autor refere que, nesta obra, procurou evitar as discussões doutrinárias sobre as várias questões relacionadas com a teoria do crime, dando apenas conta da sua orientação, referindo a jurisprudência e remetendo no demais para a doutrina. No capítulo VI, artigo 4.º, são analisados os crimes de participação necessária, as associações criminosas e as organizações terroristas.

- SOUSA, Teresa - O direito penal na encruzilhada: reflexões em torno da política criminal à luz da ciência política. **Julgar**. Lisboa. ISSN 1646-6853. N.º 7 (jan./abr. 2009), p. 145-160. Cota: RP- 257

Resumo: No presente artigo, é analisada a política criminal no contexto mais abrangente da política de segurança, a partir da conjuntura internacional pós 11 de setembro, com especial destaque para o caso português. Considera-se a coexistência paralela de dois sistemas normativo-institucionais, nomeadamente, um sistema penal e processual dirigido à

criminalidade de “massa” e outro especialmente vocacionado para o combate ao terrorismo e ao crime organizado.

- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - **Teoria geral do Direito Policial**. 3.<sup>a</sup> ed. Coimbra : Almedina, 2012. 659 p. ISBN 978-972-40-4726-3. Cota: 04.31 - 108/2012

Resumo: O autor analisa a atividade da polícia e várias questões que representam a base do pensar geral e jurídico sobre a atividade da polícia e que pretendem ajudar a repensar o decidir e o agir da função policial. Entre outras matérias, no capítulo II, secção III da parte 2, intitulado: “Da investigação criminal como pilar da liberdade”, analisa o regime jurídico da investigação criminal, o dever de cooperação e o Sistema Integrado de Informação Criminal.

- VENTURA, João Paulo - Terrorismo: da caracterização do fenómeno à reactividade proactiva. **Polícia e justiça: revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais**. Lisboa. ISSN 0870-4791. N.º 3 (jan./jun. 2004), p. 195-236. Cota: RP- 147

Resumo: Parte-se numa caracterização do terrorismo e identificam-se os seus elementos fundamentais e os padrões essenciais desta atividade, desde o clássico terrorismo negro e vermelho até ao terrorismo extremista islâmico. Situando-se no contexto da investigação criminal, que considera o terrorismo como elemento de ameaça à segurança dos Estados, além das respetivas implicações criminais, sublinha-se a necessidade de investir numa abordagem proactiva e multidisciplinar, conjugando o conhecimento pericial, as metodologias de investigação criminal e a cooperação internacional. São ainda apresentados e discutidos dois estudos de caso.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O n.º 2 do artigo 3.º da versão consolidada do [Tratado da União Europeia](#) introduzida pelo Tratado de Lisboa afirma, entre os objetivos da União, o de proporcionar *aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.*

Os artigos 87.º e seguintes do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) desenvolvem os princípios aplicáveis à cooperação policial na União, a qual *associa todas as autoridades*

*competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria. (artigo 87.º, n.º 1).*

Os sucessivos programas multianuais na área da Justiça e dos Assuntos Internos sublinham a necessidade de que a União siga uma política eficaz de combate ao terrorismo. Nesse sentido, também as orientações estratégicas definidas pelo [Conselho Europeu de 26 e 27 de junho de 2014](#) para a programação legislativa e operacional para os próximos anos no espaço de liberdade, segurança e justiça reafirmam o papel do [Coordenador da Luta Antiterrorista da EU](#) e defendem que o terrorismo e a criminalidade organizada requerem uma cooperação mais forte ao nível da UE.

A [Estratégia Antiterrorista da UE](#) foi adotada em 2005 pelo Conselho da União Europeia e assenta em quatro pilares principais: prevenir, proteger, perseguir e responder. Em todos eles, a estratégia reconhece a importância da cooperação com países terceiros e instituições internacionais.

No âmbito do direito da União Europeia aplicável em matéria de cooperação judiciária em matéria penal, refira-se que a [Decisão-Quadro 2002/475/JAI](#) do Conselho, de 13 de Junho de 2002, constitui um instrumento fundamental no âmbito de luta contra o terrorismo na União Europeia.

Esta Decisão-Quadro, que tem como objetivo tornar a luta contra o terrorismo mais eficaz na UE na sequência dos atentados terroristas de setembro de 2001, harmoniza a definição de infrações terroristas, incluindo as infrações relativas aos grupos terroristas, em todos os Estados-Membros e estabelece que os Estados-Membros devem punir a instigação, a cumplicidade ou a tentativa de prática de infrações terroristas, prever penas e outras sanções que reflitam a gravidade dessas infrações e a sua aplicabilidade às pessoas singulares e coletivas que tenham cometido tais infrações ou que por elas sejam responsáveis, estabelecer regras jurisdicionais para garantir que a infração terrorista possa ser objeto de uma incriminação eficaz e prever medidas específicas relativamente à proteção e assistência às vítimas de infrações terroristas

Face à alteração entretanto verificada nos métodos de atuação dos ativistas e apoiantes do terrorismo, associada ao recurso às modernas tecnologias da informação e comunicação, em especial a *Internet*, para difusão de propaganda e de práticas terroristas, foi considerado imperioso para o combate efetivo às novas ameaças do terrorismo moderno proceder à atualização da Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo, alargando o seu âmbito de aplicação, de forma a criminalizar o incitamento público à prática de infrações terroristas, bem como o recrutamento e o treino para o terrorismo, contribuindo deste modo *“para o objetivo mais genérico de prevenção do*

*terrorismo através da redução da divulgação de material que possa incitar à prática de atentados terroristas”.*

Neste sentido, a [Decisão-Quadro 2008/919/JAI](#) do Conselho, de 28 de Novembro de 2008, cujo cumprimento é objeto da presente iniciativa legislativa, introduziu alterações à Decisão-Quadro 2002/475/JAI, com vista a que sejam considerados como “infrações relacionadas com as catividades terroristas” o “incitamento público à prática de infrações terroristas”, o “recrutamento para o terrorismo” e o “treino para o terrorismo”, sempre que cometidos de forma dolosa e a garantir que as disposições em vigor em matéria de penas, responsabilidade de pessoas coletivas, jurisdição e ação penal aplicáveis aos crimes de terrorismo sejam também aplicáveis a estas formas de comportamento. Neste contexto estão igualmente previstas alterações às disposições aplicáveis em matéria de cumplicidade, de instigação e de infrações não consumadas.

Refira-se que o artigo 2.º da presente Decisão-Quadro inclui disposições relativas ao respeito pelos princípios fundamentais relativos à liberdade de expressão no quadro da aplicação da decisão-quadro e que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições nela contidas até 9 de dezembro de 2010.

Na sequência dos recentes ataques ao periódico francês *Charlie Hebdo*, os Chefes de Estado ou de Governo reuniram informalmente, em Bruxelas, a 12 de fevereiro de 2015, acordando nos princípios que irão orientar os trabalhos neste domínio nos próximos meses: *garantir a segurança dos cidadãos; prevenir a radicalização e proteger os nossos valores; e cooperar com os nossos parceiros internacionais.*

Na sequência da [declaração](#) emitida após esta reunião, a Comissão Europeia irá apresentar, previsivelmente no final de abril, um pacote legislativo sobre o tema, e o Conselho apresentará, até ao Conselho Europeu de junho, um relatório sobre a aplicação concreta destas orientações.

Previamente a esta reunião, o Parlamento Europeu aprovou a [Resolução do Parlamento Europeu sobre medidas de combate ao terrorismo](#), que recomenda, designadamente, que estas medidas devem ser analisadas em conjunto, nomeadamente, o registo de identificação dos passageiros aéreos (PNR) e o pacote legislativo sobre proteção de dados.

A [proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave \(PNR\)](#) supramencionada foi objeto de

[escrutínio](#) pelo Parlamento português. O novo [projeto de relatório do Parlamento Europeu](#) sobre a proposta (do relator Tim Kirkhope – ECR, UK) foi apresentado ontem, dia 26 de fevereiro de 2015.

No âmbito europeu e no domínio da proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, são válidas as disposições a [Decisão-Quadro 2008/977/JAI](#), de 27 de novembro, do Conselho.

No sentido de adotar uma política mais ampla e coerente relativa ao direito fundamental à proteção dos dados pessoais, a Comissão apresentou um [pacote](#) de reformas nesta área, que inclui uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados ([COM/2012/010 final](#)), a qual se encontra em discussão no Conselho, após a primeira leitura do Parlamento Europeu. A Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República emitiu parecer sobre esta proposta, o qual pode ser consultado no [sítio do IPEX](#).

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Espanha e Reino Unido.

## **ALEMANHA**

O governo alemão propôs, em 4 de fevereiro de 2015, alterações à legislação vigente em matéria de terrorismo ([Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten](#)), que visam, nomeadamente:

- Alterar a redação do artigo 89a do Código Penal ([em inglês](#)), no sentido de considerar a deslocação ao estrangeiro com “intenção terrorista” como uma medida preparatória para um ato de subversão violenta;

- Criminalizar o financiamento do terrorismo e ilegalizar as atividades de recolha de financiamento para organizações terroristas, bem como dotar as autoridades de meios para punir os envolvidos na recolha de donativos para esse fim;
- Criar um catálogo legal de atos terroristas.

A proposta de lei baixou à Comissão de Assuntos Internos do *Bundestag*, esperando-se que venha a ser adotada no verão.

A lei atualmente em vigor - [\*Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten\*](#) (Lei sobre a criminalização da dos atos preparatórios de violência grave contra o Estado), de 30 de julho de 2009, veio alterar os artigos 89.º e seguintes do Código Penal ([em inglês](#)), que passou assim a punir certos atos preparatórios do terrorismo, como o treino em campos terroristas, a produção de armas, a aquisição de substâncias perigosas e o financiamento de ataques, sempre que estejam relacionadas com a preparação de atos de subversão violenta. Passam também a ser punidos a difusão ou recomendação de textos que, pelo seu conteúdo, possam servir de instruções para a prática de um ato de violência contra o Estado, na medida em que possam ser consideradas incitamento à prática de crime.

Referem-se ainda a Lei de Combate ao Terrorismo ([\*Terrorismusbekämpfungsgesetz\*](#)), a [Lei de adaptação ao direito alemão da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI](#) e a Lei complementar à Lei de Combate ao Terrorismo ([\*Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz\*](#)).

## ESPANHA

A redação atual do Código Penal espanhol, aprovado pela [Lei Orgânica n.º 10/1995, de 23 de novembro](#), contempla um capítulo exclusivamente dedicado às organizações e grupos terroristas e delitos de terrorismo ([artigos 571.º a 580.º](#)).

No início de fevereiro de 2015, o Partido Popular (PP) e o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) assinaram um acordo "antiterrorista", [\*Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las libertades y en la lucha contra el terrorismo\*](#), o qual elenca as medidas a tomar no contexto antiterrorista. Na sequência desse acordo, no dia 3 de fevereiro, os Grupos Parlamentares do PP e PSOE apresentaram um "projeto de lei", que pretende a alteração do Código Penal, relativamente aos crimes de terrorismo.



A [Proposición de Ley Orgánica 122/000189](#) pretende, assim, a alteração do Capítulo VII do Título XXII do Livro II da Lei Orgânica n.º 10/1995, de 23 de novembro, relativa ao Código Penal espanhol, na parte dos crimes de terrorismo.

A iniciativa teve por base a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2178 (2014) e a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008, que apela aos Estados para introduzirem alterações legislativas que tipifiquem condutas terroristas que incidam sobre o recrutamento, o treino, a perfilhação e a difusão de ideologia terrorista.

Neste sentido, a iniciativa legislativa procura tipificar e sancionar os delitos de terrorismo, incluindo as novas formas de terrorismo, especialmente aspetos como: viagens ao exterior de pessoas que tencionem juntar-se ou colaborar com uma organização terrorista, o recrutamento e treino de terroristas, a utilização das redes de comunicação e informação para esses efeitos, o financiamento das organizações terroristas e as várias formas de colaboração ativa com elas.

## REINO UNIDO

No Reino Unido, a coordenação das atividades dos serviços que atuam no âmbito da segurança interna é levada a cabo aos níveis ministerial, parlamentar e judicial.

Ao nível ministerial, o Primeiro-Ministro é o máximo responsável pelos serviços de segurança. Para tal, é apoiado pela ação do Coordenador de Segurança e Informações (*Security and Intelligence Co-ordinator*), que é o responsável efetivo pela coordenação das atividades das várias agências.

Para além destes, e integrado no *Home Office*, o *Office for Security and Counter-Terrorism*, está na linha da frente do combate ao terrorismo.

No âmbito do terrorismo, destaca-se a seguinte legislação:

- [Terrorism Act 2000](#) (Lei Contra o Terrorismo de 2000) – que constitui a base legal para a ação criminal contra terroristas e organizações terroristas (por exemplo, proibindo que atuem em solo britânico). A sua aplicação tem sido polémica, por ter gerado casos de alegado abuso e inúmeras queixas junto dos tribunais britânicos e europeus. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou o artigo 44.º ilegal;
- [Counter-Terrorism and Security Act 2015](#) – aprovada em 12 de fevereiro de 2015 e que contém disposições relativas à retenção de informação de comunicações, autoridade em

relação aos transportes, bem como disposições relativas a recusa de emissão de certificados de naturalização;

- [Protection of Freedoms Act 2012](#) (Lei de Proteção das Liberdades de 2012);
- [Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011](#) (Lei de Prevenção do Terrorismo e de Medidas de Investigação de 2011);
- [Communications Data Bill](#) (Lei sobre os Dados das Comunicações);
- [Terrorism Act 2006](#), aprovado na sequência dos ataques de Julho de 2005 em Londres, contém uma série de novas incriminações relacionadas com o objeto do projeto de lei em análise. Efetivamente, passam a ser previstas e punidas o incitamento ao terrorismo (artigo 1.º), a difusão de publicações terroristas (artigo 2.º), a preparação de atos terroristas (artigo 5.º), o treino para o terrorismo (artigo 6.º), a permanência em locais onde se faça treino para o terrorismo (artigo 8.º), o fabrico ou posse de artefactos ou materiais (artigo 9.º), a utilização indevida de artefactos ou materiais e a utilização indevida ou dano em instalações (artigo 10.º), as ameaças terroristas relacionadas com artefactos, materiais ou instalações (artigo 11.º) e a introdução não autorizada em locais com energia nuclear (artigo 12.º). Refira-se que os crimes de incitamento, treino e preparação de atos terroristas são considerados extraterritoriais, podendo ser julgados no Reino Unido, ainda que tenham sido cometidos fora do seu território.

A Estratégia Nacional Antiterrorismo denomina-se [CONTEST](#) e foi publicada em 2011, para vigorar até 2015. Assenta em quatro áreas de trabalho:

- Perseguir: parar os ataques terroristas;
- Prevenir: impedir as pessoas de se tornarem terroristas ou de apoiarem o terrorismo;
- Proteger: melhorar a proteção em caso de ataque terrorista; e
- Preparar: mitigar o impacto de um ataque terrorista.

É possível consultar os [relatórios anuais](#) de avaliação de progresso na implementação da estratégia.

Salienta-se, por fim, a *National Security Strategy* (Estratégia de Segurança Nacional, que neste momento se designa [Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy](#)) é apreciada pela [Comissão mista parlamentar \(Lords e Comuns\) sobre a Segurança Nacional](#).

## Organizações internacionais

### CONSELHO DA EUROPA

A [Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção do Terrorismo de 2005](#) foi elaborada em Varsóvia, a 16 de Maio de 2005, com o objetivo de fortalecer a efetividade dos textos legais já existentes para o combate ao terrorismo. A Convenção estabelece duas vias para atingir este objetivo:

- Criminalização de certos atos que podem estar relacionados com a comissão de infrações terroristas, nomeadamente: incitação pública, recrutamento e treino de terroristas;
- Reforço da cooperação para a prevenção, tanto a nível nacional (políticas nacionais de prevenção) como a nível internacional (alteração dos acordos de extradição e de auxílio judiciário em vigor).

A Convenção compreende, ainda, uma disposição relativa à proteção e à indemnização das vítimas de terrorismo.

Para efeitos da Convenção, é considerado “ato terrorista” (*criminal offence*) qualquer ato incluído no âmbito e assim definido numa das convenções mencionadas no Anexo à Convenção.

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

O combate ao terrorismo tem sido tema da agenda da ONU desde há muitos anos.

Efetivamente, ao longo dos tempos, foram assinados 18 instrumentos universais<sup>14</sup> (catorze instrumentos e quatro emendas) no quadro do sistema das Nações Unidas, relacionados com atividades específicas ligadas ao terrorismo.

---

<sup>14</sup> 1. 1963 *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft (Aircraft Convention)*; 2. 1970 *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Unlawful Seizure Convention)* e 2010 *Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*; 3. 1971 *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Civil Aviation Convention)*; 4. 1973 *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons (Diplomatic Agents Convention)*; 5. 1979 *International Convention against the Taking of Hostages (Hostages Convention)*; 6. 1980 *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Nuclear Materials Convention)* e *Amendments to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*; 7. 1988 *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Extends and supplements the Montreal Convention on Air Safety) (Airport Protocol)*; 8. 1988 *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Maritime Convention)* e 2005 *Protocol to the*

Para consolidar estes instrumentos, em 2006, foi elaborada e aprovada uma [Estratégia Global de Combate ao Terrorismo](#). As bases para a ação nesta área assentam nas seguintes dimensões: foco nas condições que levam à disseminação do terrorismo, prevenção e combate ao terrorismo, adoção de medidas para apoiar a capacidade dos Estados para combaterem este fenómeno, fortalecimento do papel das Nações Unidas no combate ao terrorismo e garantia do respeito pelos direitos humanos no combate ao terrorismo.

Para além da aprovação de instrumentos universais e da estratégia global, os órgãos da ONU aprovaram várias resoluções relevantes nestes domínios.

A lista de resoluções aprovadas pela Assembleia Geral pode ser consultada [aqui](#).

Por seu turno, o Conselho de Segurança adotou, em 19 de outubro de 1999, a [Resolução 1269\(99\)](#), em que apelou aos Estados-Membros para que trabalhassem em conjunto para prevenir e suprimir todos os atos terroristas.

Imediatamente após o 11 de setembro, e em resposta aos incidentes terroristas, o Conselho criou, através da [Resolução 1373\(2001\)](#), um [Comité Antiterrorismo](#), composto por todos os membros do Conselho de Segurança. A Resolução visava ainda impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas.

Mais recentemente, destaca-se a aprovação de duas resoluções do Conselho de Segurança:

- [Resolução 2170 \(2014\)](#) – aprovada em agosto de 2014 por unanimidade, em que especificamente se condena o Estado Islâmico do Iraque e al-Sham/Levante (ISIS) e a Frente Al Nusrah (ANF) pelo recrutamento de combatentes estrangeiros;
- [Resolução 2178 \(2014\)](#) – aprovada na mesma data, também por unanimidade, e que vem aprofundar as medidas incluídas na estratégia de combate ao terrorismo.

---

*Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation; 9. 1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Fixed Platform Protocol) e 2005 Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf; 10. 1991 Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (Plastic Explosives Convention); 11. 1997 International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (Terrorist Bombing Convention); 12. 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (Terrorist Financing Convention); 13. 2005 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (Nuclear Terrorism Convention); 14. 2010 Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (New civil aviation convention).*

## IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

---

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes, também na 1.ª Comissão, outras iniciativas sobre temática conexas (terrorismo), que serão discutidas, na generalidade, em conjunto com as propostas de lei em apreço, encontrando-se igualmente agendadas para a reunião plenária do dia 4 de março.

[Proposta de lei n.º 280/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa;

[Proposta de lei n.º 283/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo;

[Proposta de lei n.º 284/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão;

[Proposta de lei n.º 286/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes sobre matéria idêntica.

## V. Consultas e contributos

---

Nos termos do disposto nos respetivos estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de julho, 60/98, de 27 de agosto, e 15/2005, de 26 de janeiro), em 26 de fevereiro de 2015 foram pedidos pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, e à Ordem dos Advogados.

---

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da *Internet* das propostas de lei n.ºs [279](#), [281](#), [282](#) e [285](#)/XII/4.<sup>a</sup>

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação das presentes iniciativas.

## Proposta de Lei n.º 280/XII (4.ª)

**Procede à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa**

Data de admissão: 25 de fevereiro de 2015

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

## Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro (DILP), Luís Correia da Silva (BIB), Sónia Milhano (DAPLEN) e Nélia Monte Cid (DAC).

Data: 27 de fevereiro de 2015

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, integra um conjunto de iniciativas legislativas de combate ao terrorismo<sup>1</sup> e visa alterar a [Lei da Nacionalidade](#) (aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro e objeto de cinco alterações).

A iniciativa propõe-se aditar ao elenco cumulativo dos requisitos para concessão da nacionalidade portuguesa por naturalização, constante do [n.º 1 do artigo 6.º da Lei](#), uma nova exigência, a qual é depois replicada como fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, no [artigo 9.º](#) da mesma Lei.

Em concreto, propõe-se que os estrangeiros que pretendam tornar-se cidadãos nacionais por naturalização, para além da observância dos demais requisitos cumulativos hoje vigentes, “*não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional*” – requisito negativo para concessão da nacionalidade por naturalização -, constituindo reflexamente fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa “*a existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional*”.

A presente iniciativa contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 6.º e 9.º da Lei da Nacionalidade; o terceiro de aplicação no tempo das alterações a aprovar, determinando a sua aplicabilidade aos processos pendentes e o quarto determinando como data de início de vigência das normas a aprovar o dia seguinte ao da sua publicação.

Verifica-se que o proponente Governo remete, como anexo ao texto da iniciativa<sup>2</sup>, o

---

<sup>1</sup> Propostas de Lei n.ºs [279/XII](#), [280/XII](#), [281/XII](#), [282/XII](#), [283/XII](#), [284/XII](#), [285/XII](#) e [286/XII](#).

<sup>2</sup> Muito embora a tanto não esteja vinculado, uma vez que se trata de um projeto de diploma regulamentador de uma lei (que não reforçada ou das previstas no n.º 2 do artigo 112.º) e o Regimento da Assembleia da República apenas a propósito das autorizações legislativas determine que o anteprojeto de decreto-lei a emitir ao abrigo da autorização deve acompanhar a Proposta de Lei que a corporiza e somente “*quando tenha procedido a consultas públicas*” sobre esse anteprojeto.



anteprojeto de um Decreto-Lei de alteração do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, no sentido de alterar os termos da intervenção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na tramitação do procedimento de aquisição da nacionalidade por naturalização, em face da posição privilegiada deste organismo para a avaliação do novo requisito de concessão da nacionalidade por naturalização.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreço foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa 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](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, e observa os requisitos formais relativos às iniciativas em geral (alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR) e às propostas de lei em especial (alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 124.º do RAR). É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 19 de fevereiro de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Respeita também os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que “regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as

propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

A iniciativa em apreço não refere que tenham sido consultadas quaisquer entidades e não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres. Porém, o Governo, na exposição de motivos, menciona que “Em sede de processo legislativo a decorrer na Assembleia da República devem ser ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e a Ordem dos Advogados.”

A iniciativa *sub judice* pretende alterar a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), “fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa”.

Refira-se que, nos termos da alínea *f*) do artigo 164.º da Constituição, legislar sobre a atribuição da nacionalidade é da exclusiva competência da Assembleia da República, tratando-se de **matéria que obrigatoriamente tem de ser votada na especialidade pelo Plenário (n.º 4 do artigo 168.º da Constituição). Deve ainda revestir a forma de lei orgânica**, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, **e ser aprovada, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções**, conforme o estipulado no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição, com recurso ao voto eletrónico (n.º 4 do artigo 94.º do RAR).

Importa assinalar também o disposto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição, que será relevante em caso de aprovação desta iniciativa: “*O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República.*”

A proposta de lei deu entrada em 20 de fevereiro do corrente ano, foi admitida em 25 de fevereiro e baixou nesta mesma data à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>).

A discussão na generalidade desta proposta de lei encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 4 de março (cfr. Súmula da reunião n.º 96 da Conferência de Líderes, de 18 de fevereiro de 2015).

- **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. As disposições deste diploma deverão, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

A presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei; após o articulado apresenta, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

Observa também o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto.

A proposta de lei *sub judice* pretende alterar a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade. Assim, há que atender ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, segundo o qual “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”.

Após consulta da base Digesto (*Diário da República Eletrónico*) verificou-se que este diploma, até à data de **elaboração desta nota técnica**, já foi objeto de **cinco alterações**. **Desta forma, em caso de aprovação, esta iniciativa constituirá, de facto, a sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, conforme consta do seu título.**

Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos, ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Considerando a dimensão das alterações propostas por esta iniciativa legislativa e atendendo ao facto de a lei em causa ter sido republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, em caso de aprovação não se vislumbra ser necessária a republicação, para efeitos da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, o artigo 4.º da iniciativa prevê que a mesma ocorra “no dia seguinte ao da sua publicação”, respeitando, deste modo, o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O regime jurídico da cidadania portuguesa encontra-se estabelecido na [Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro](#), (*Lei da Nacionalidade*) alterada pela [Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto](#) (*Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade)*), pelo [Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro](#) (*Aprova o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado*), na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de Agosto](#) (*Altera o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que aprova o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado*), pela [Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de Janeiro](#) (*Terceira alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro - Lei da Nacionalidade*); pela [Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril](#) [*Quarta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade)*] (Republica a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro) e pela [Lei Orgânica 1/2013, de 29 de julho](#) [*Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade)*].

De referir ainda que a Lei Orgânica n.º 2/2006 foi regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro](#) (*Regulamento da Nacionalidade Portuguesa*), alterado pelo [Decreto-Lei n.º 43/2013, de 1 de abril](#).

Pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, foram introduzidas alterações à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade) que modificaram substancialmente os regimes da atribuição e da aquisição da nacionalidade portuguesa.

De entre essas alterações destaca-se, pela relevância que assume, o reforço do princípio do *ius soli* (direito do solo), o que constitui a concretização do objetivo, assumido no Programa

do Governo, do reconhecimento de um estatuto de cidadania a quem tem fortes laços com Portugal.

Com efeito, as modificações demográficas ocorridas nos últimos anos determinaram que muitos descendentes de imigrantes, embora sendo estrangeiros, nunca tenham conhecido outro país além de Portugal, onde nasceram.

Neste contexto, e revertendo como um importante fator de combate à exclusão social, pela nova lei é atribuída a nacionalidade portuguesa de origem aos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento do filho, bem como aos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que se não encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há, pelo menos, cinco anos.

Por sua vez, no domínio da aquisição da nacionalidade foi consagrado um direito subjetivo à naturalização por parte dos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se, no momento do pedido, um dos progenitores aqui residir legalmente há cinco anos ou se o menor aqui tiver concluído o primeiro ciclo do ensino básico.

## ***Formas de atribuição e de aquisição da Nacionalidade Portuguesa***

### **Atribuição originária**

Para além dos filhos de portugueses, são portugueses de origem, por mero efeito da lei:

- Indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, ao tempo do nascimento (Al. d), n.º 1 art.º 1.º da Lei da Nacionalidade [LN]);
- Indivíduos nascidos em território português e que não possuam outra nacionalidade. (Al. f), n.º 1 art.º 1.º da L.N.)

São portugueses de origem, por efeito da vontade:

- Indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos, ao tempo do nascimento. (Al. e), n.º 1 art.º 1.º da L.N.).

### **Aquisição por efeito da vontade**

Podem adquirir a nacionalidade portuguesa:

- Filhos menores, ou incapazes, de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa (art.º 2.º L.N.);
- Em caso de casamento ou de união de facto, judicialmente reconhecida, com um nacional português (art.º 3.º da LN);
- O menor estrangeiro adotado plenamente por um cidadão português (art.º 5.º da LN);
- Por naturalização (art.º 6.º da LN): Estrangeiro residente legal há 6 anos (n.º 1 do art.º 6.º da LN); Menor nascido em Portugal, caso aqui tenha concluído o 1.º ciclo do ensino básico ou um dos progenitores aqui resida legalmente há 5 anos. (n.º 2 do art.º 6.º da LN); Em caso de perda da nacionalidade portuguesa e desde que se verifique que não foi adquirida outra nacionalidade. (n.º 3 do art.º 6.º da LN); Nascido no estrangeiro com um ascendente do 2.º grau que não tenha perdido a nacionalidade portuguesa. (n.º 4 do art.º 6.º da LN); Nascido em Portugal e que se encontre ilegal desde que aqui tenha permanecido nos 10 anos imediatamente anteriores ao pedido. (n.º 5 do art.º 6.º da LN);
- Em casos especiais: (n.º 6 do art.º 6.º da LN): já foram detentores da nacionalidade portuguesa; havidos como descendentes de portugueses ou membros de comunidades de ascendência portuguesa; por prestação de serviços relevantes ao Estado Português ou à comunidade nacional.

Resumindo, a cidadania portuguesa de origem contempla as seguintes formas de acesso: *filiação, nascimento e inexistência de outra nacionalidade* (artigo 1.º).

A aquisição da cidadania portuguesa não originária contempla as seguintes formas de acesso: *filiação* (artigo 2.º), *casamento ou união de facto* (artigo 3.º), *adoção* (artigo 5.º) e *naturalização* (artigo 6.º).

A presente iniciativa com base na não constituição de, ou na existência de perigo, para a segurança ou defesa nacional, acrescenta um requisito para a aquisição da nacionalidade por naturalização (*alteração ao artigo 6.º*) e um fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção (*alteração ao artigo 9.º*).

### **Antecedentes parlamentares:**

Na XI legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas relativamente à alteração da Lei da Nacionalidade: O [PJL 30/XI](#), do PSD - Altera a Lei da Nacionalidade estendendo a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro e o [PJR 231/XI, do CDS-PP](#) - Recomenda ao Governo que a competência para a concessão da nacionalidade por naturalização seja reposta no serviço de estrangeiros e fronteiras.

Na presente legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas: o [PJL 373/XII/2](#), do PS - Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade); o [PJL 382/XII/2](#), do PSD - Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade) - estende a nacionalidade portuguesa originária aos netos de portugueses nascidos no estrangeiro; o [PJL 394/XII/2](#), do CDS-PP - Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, (Lei da Nacionalidade) - Nacionalidade portuguesa de membros de comunidades de judeus sefarditas expulsos de Portugal; o [PJL 387/XII/2](#), do PCP - Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade); e o [PJL 400/XII/2](#), do BE - Altera a Lei da Nacionalidade (quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

### **Bibliografia Específica**

CANAS, Vitalino - Nacionalidade portuguesa depois de 2006. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Coimbra. ISSN 0870-3116. Vol. 48, n.º 1/2 (2007), p. 509-538. Cota: RP-226.

Resumo: O presente artigo incide, no essencial, sobre as alterações à lei da nacionalidade introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril. Segundo o autor, a característica mais proeminente da reforma foi o sentido geral de alargamento dos mecanismos de atribuição e aquisição da nacionalidade, quer originária, quer derivada, bem como de facilitação e de aligeiramento dos processos e requisitos vigentes. A análise incide especialmente sobre essas alterações, nomeadamente no que se refere à cidadania originária e não originária, reforço do critério do *jus soli*, do *jus sanguinis*, requisito da residência, situações de apatridia, residência legal de progenitor, regime da oposição à aquisição de nacionalidade por efeito da vontade ou da adoção e articulação com a lei dos estrangeiros.

DUARTE, Feliciano Barreiras - **Regime Jurídico Comparado do direito de cidadania : análise e estudo das leis da nacionalidade de 40 países.** Pref. Luís Marques Guedes. Lisboa : Âncora, 2009. 409 p. ISBN 978-972-7802449. Cota: 12.06.7 – 423/2009.

Resumo: O citado estudo reúne a legislação comparada sobre o direito de cidadania de 40 países (entre os quais: Alemanha, Angola, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Japão, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia, Suíça, etc.), com o objetivo de evidenciar as principais linhas de força consagradas nos ordenamentos jurídicos dos diversos Estados a respeito da aquisição e da perda da nacionalidade. O autor não teve como objetivo apresentar exaustivamente todas as regras dos regimes jurídicos nacionais sobre o direito da nacionalidade, mas sim as normas substantivas que regem a sua aquisição e perda e, de entre estas, as que se afiguram mais relevantes.

GIL, Ana Rita - Princípios de direito da nacionalidade : sua consagração no ordenamento jurídico português. **O direito.** Lisboa. ISSN 0873-4372. Ano 142, Vol. IV (2010), p. 723-760. Cota: RP-270.

Resumo: A autora refere os princípios do direito internacional que devem guiar o legislador nacional na determinação de quem são os cidadãos portugueses. Analisa o regime português de acesso à nacionalidade (Lei da Nacionalidade portuguesa de 1981), bem como a reforma do direito da nacionalidade português ocorrida com a aprovação da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, à luz de alguns dos principais princípios supralegais que devem constituir um limite à liberdade de conformação legislativa: o princípio da nacionalidade efetiva, da unidade de nacionalidade familiar, da proibição da discriminação, da prevenção da apatridia, do direito fundamental à cidadania e os princípios que devem enformar os procedimentos administrativos da nacionalidade.

RAMOS, Rui Manuel Moura - **Estudos de direito português da nacionalidade.** Coimbra : Coimbra Editora, 2013. 590 p. ISBN 978-972-32-2135-0. Cota: 12.36 – 134/2013.

Resumo: Neste conjunto de textos sobre o direito da nacionalidade, o autor acompanha as várias alterações legislativas ocorridas, analisando as suas determinantes, comentando criticamente as soluções adotadas, situando-as numa evolução histórica e comparando-as com outros sistemas jurídicos

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Espanha, França e Itália.



## ESPANHA

Desde a promulgação do Código Civil em 1889, a regulamentação jurídica da nacionalidade, concebida como vínculo político e jurídico que liga uma pessoa física com o Estado, tem sido objeto de sucessivas reformas, motivadas, umas vezes, pela necessidade de adaptar a legislação a novas realidades que foram surgindo, e outras, a partir de 1978, pela exigência de dar cumprimento aos desideratos da Constituição Espanhola.

A última reforma data de Outubro de 2002, por intermédio da [Lei n.º 36/2002, de 8 de Outubro](#), “que modifica o Código Civil em matéria de nacionalidade”.

Do próprio corpo do Código, vejam-se os [artigos 17º a 19º](#) sobre a aquisição da nacionalidade.

O artigo 17.º do Código Civil prevê, que “*os nascidos em Espanha de pais estrangeiros se, pelo menos, um de eles tiver nascido também em Espanha. (...) os nascidos em Espanha de pais estrangeiros, se ambos carecerem de nacionalidade o se a legislação de nenhum deles atribui ao filho uma nacionalidade.*”

O [artigo 20.º](#) do Código Civil prevê, no n.º 2, alínea b) que “*Têm direito a optar pela nacionalidade espanhola:*” (...) “*Aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España.*”

A nacionalidade espanhola adquire-se por ‘*carta de naturalização*’, outorgada discricionariamente por Real Decreto, quando no interessado concorram circunstâncias excecionais e depois da tramitação do expediente para cada caso particular.

Por sua vez no [artigo 22.º](#) diz-se que “*Bastará o tempo de residência de um ano para (...) quem aquando do pedido já estiver casado há um ano casado com espanhol ou espanhola e não estiver separado legalmente ou de facto.*”

A nacionalidade espanhola adquire-se por ‘*carta de naturalização*’, outorgada discricionariamente por Real Decreto, quando no interessado concorram circunstâncias excecionais e depois da tramitação do expediente para cada caso particular.

A [Instrução DGRN 02.10.2012](#), aprova o plano intensivo de tramitação e aquisição da nacionalidade espanhola por residência.

Nos termos do [artigo 25.º do Código Civil](#), prevê-se que “*Os espanhóis que não o sejam de origem perderão a nacionalidade: (...) b) Quando entrem voluntariamente ao serviço das*

armas ou exerçam cargo político num Estado estrangeiro contra a proibição expressa do Governo”.

De acordo com [notícias disponíveis](#), subentende-se que haveria vontade por parte do Governo de retirar a nacionalidade a espanhóis com ligações ao “terrorismo jihadista” (contudo não houve acordo por parte do PSOE): *“El pacto de Estado firmado de manera tan solemne por Mariano Rajoy y Pedro Sánchez en La Moncloa no incluye, finalmente, la retirada de la nacionalidad a los españoles condenados por actividades ligadas al terrorismo yihadista. Ni la incorpora, ni tampoco es intención del Gobierno introducirla en la reforma del Código Penal que se tramita en el Congreso de forma paralela a la proposición de ley pactada por los dos grandes partidos para mejorar la regulación sobre los delitos de terrorismo. Se podrían aprovechar otras vías, como la reforma de la ley de Extranjería o del Código Civil, pero Interior se lo tomará con calma, según fuentes seguras.”*

### FRANÇA

Em França é a [Loi n°98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité](#) que regula as regras de aquisição e atribuição da nacionalidade francesa, bem como os fundamentos para a perda da nacionalidade francesa, alterando inúmeros artigos do [Código Civil](#).

O Capítulo III, do Título I Bis, do Código Civil, assinala os modos de aquisição da nacionalidade francesa, enquanto o Capítulo IV debruça-se sobre as condições que podem levar à perda e à reintegração da nacionalidade francesa. Os atos relativos à aquisição ou perda da nacionalidade encontram-se inscritos no Capítulo V do Código Civil.

O [artigo 21-27](#) do Código Civil refere a impossibilidade de aquisição ou reintegração da nacionalidade para quem tenha sido condenado, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 6 meses. Os [artigos 19 a 19-4](#) e [21-7 a 21-11](#) assinalam as condições para a aquisição da nacionalidade em razão do nascimento e residência em França.

Igualmente relevante é o [Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993](#), respeitante às declarações para a aquisição da nacionalidade, da naturalização e da perda ou reintegração da nacionalidade francesa.

Nesta [ligação](#) podem consultar-se os requisitos para a obtenção da nacionalidade francesa por naturalização.

De acordo com o [artigo 23-8 do Código Civil](#), perde a nacionalidade francesa quem “(...) *estando empregado num exército ou num serviço público estrangeiro ou numa organização internacional de que a França não faça parte ou mais genericamente prestando-lhes o seu apoio, não renunciou ao seu emprego ou deixou de prestar assistência não obstante a ordem formal que lhe foi dada pelo Governo*».

Outra figura existente no direito francês é a “**privação de nacionalidade**”, prevista no [artigo 25.º do Código Civil](#). Na versão da Lei n.º 170/1998, de 16 de março, relativa à nacionalidade, esse artigo enumera quatro casos nos quais a privação de nacionalidade pode ser pronunciada: “*uma condenação por um ato qualificado como crime ou delito que constitui uma violação dos interesses fundamentais da nação ou por um crime ou delito que constitua um ato de terrorismo; uma condenação por se eximir às obrigações do Código Serviço Nacional; (...) o facto de se ter comprometido em favor de um Estado estrangeiro em atos incompatíveis com a qualidade de Francês e prejudiciais aos interesses da França*”. Esses atos não necessitam de terem sido sancionados por uma sentença transitada em julgado pois são apreciados pela administração, sob o controlo do ‘juiz de excesso de poder’.

Veja-se esta [iniciativa legislativa](#), admitida a 26 de novembro de 2014, que “*visa estender a privação da nacionalidade francesa a todos os indivíduos portadores de armas ou apoiantes de terroristas*”. Ou [esta](#), ainda, “*visando retirar a nacionalidade francesa a todos os indivíduos portadores de armas contra as forças armadas francesas e de polícia*”.

## ITÁLIA

Em Itália, a nacionalidade baseia-se principalmente no conceito de “*ius sanguinis*”, através do qual o filho de progenitor italiano (pai ou mãe) é italiano. A mesma é regulada atualmente através da [Lei n.º 91/92, de 5 de Fevereiro](#) e pelos diplomas que a regulamentam.

Os princípios nos quais se baseia a “cidadania (nacionalidade) italiana” são: a transmissão da nacionalidade por descendência “*iure sanguinis*”; a aquisição “*iure soli*” (através do nascimento em território italiano); a possibilidade de ter dupla nacionalidade; e, a manifestação de vontade para a aquisição e perda.

O diploma que vier a modificar a Lei 91/92 prevê o requisito da integração real do estrangeiro no território, o qual deverá demonstrar que conhece a língua italiana. A importância da nacionalidade e dos direitos e deveres a ela conexos será realçada pela

previsão de uma cerimónia de concessão do novo *status* no qual será particularmente significativo o momento do “juramento”.

No [sítio do Ministério da Administração Interna](#) pode aceder-se a breves notas sobre o tema e a legislação que regula a aquisição da nacionalidade. Bem como no sítio da Câmara dos Deputados a esta ligação: [La cittadinanza: quadro normativo vigente](#).

A “perda da nacionalidade” prevista [no artigo 12.º da Lei n.º 91/92](#), reconduz-se também em Itália “à *inobservância da intimação do Governo italiano para deixar um emprego público ou um cargo público que o cidadão tenha aceite de um Estado ou órgão público estrangeiro ou de uma instituição internacional de que a Itália não faça parte, ou a inobservância do pedido de abandonar o serviço militar que o cidadão preste num Estado estrangeiro*”; e “o *facto de assumir um cargo público ou prestar serviço militar por um Estado estrangeiro, ou a aquisição voluntária da cidadania do Estado em causa, quando ocorrem tais eventos durante um estado de guerra com o mesmo*”.

Veja-se também esta [nota técnica](#) do parlamento italiano, de maio de 2014, sobre “as normas da nacionalidade”, nomeadamente os capítulos “[Perdita della cittadinanza](#)” e “[Revoca della cittadinanza](#)”.

Consultada a [base de dados das iniciativas legislativas](#)<sup>3</sup> apresentadas nas duas câmaras do Parlamento italiano, relativamente à matéria de nacionalidade (*cittadinanza*) não encontramos qualquer iniciativa semelhante à que estamos a analisar.

## Outros países

## Organizações internacionais

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Como se afirma na exposição de motivos da presente iniciativa, “*a comunidade internacional tem-se empenhado na criação de um quadro regulador adequado para garantir a segurança e defesa dos cidadãos, de modo a combater ameaças de carácter global*”.

---

<sup>3</sup> Necessário efetuar a pesquisa, introduzindo no título o termo “cittadinanza”.

Nesse sentido vão as orientações adotadas pela Organização da Nações Unidas, designadamente a [Resolução do Conselho de Segurança n.º 2178 \(2014\), de 24 de setembro](#).

## CONSELHO DA EUROPA

[Convenção Europeia sobre a Nacionalidade](#) (Strasbourg, 6.XI.1997).

O artigo 7.º da referida convenção regula a “*perda da nacionalidade de pleno direito ou por iniciativa de um Estado-Parte*”. Saliemos estes dois casos, entre os previstos: “*serviço voluntário em forças militares estrangeiras; comportamento que provoque um prejuízo grave aos interesses essenciais do Estado Parte*”.

## IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria

---

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existirem pendentes, também na 1.ª Comissão, várias iniciativas sobre temática conexa, que serão discutidas, na generalidade, em conjunto com a proposta de lei em apreço, encontrando-se agendadas para a reunião plenária do dia 4 de março:

[Proposta de lei n.º 279/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo;

[Proposta de lei n.º 281/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;

[Proposta de lei n.º 282/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;

[Proposta de lei n.º 283/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo;

[Proposta de lei n.º 284/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão;

[Proposta de lei n.º 285/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;

[Proposta de lei n.º 286/XII/4.ª \(Gov\)](#) — Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes sobre matéria idêntica.

## **V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas**

---

A Comissão promoveu, em 26 de fevereiro de 2015, a consulta escrita obrigatória das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

## **VII. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face da informação disponível não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

## Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª (GOV)

**Procede à quarta alteração à lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo**

Data de admissão: 25 de fevereiro de 2015

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

### Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Alexandre Guerreiro (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB), e Nélia Monte Cid (DAC).

Data: 2 de março de 2015

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, integra um conjunto de iniciativas legislativas de combate ao terrorismo<sup>1</sup> e visa alterar a [Lei de Combate ao Terrorismo](#) (aprovada pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto e objeto de três alterações), legislação penal avulsa que contempla tipos penais específicos deste fenómeno (que, quando da sua aprovação, retirou do Código Penal), no sentido de atualizar a tipificação penal dos crimes de terrorismo, em face da “*atual conjuntura de ameaça*” e de “*um movimento ‘jihadista’ que potencia o aparecimento de uma geração de indivíduos terroristas*” e procurando corresponder à necessidade de “*um quadro normativo comum a todos os Estados-Membros*” da União Europeia.

A iniciativa propõe-se aditar ao elenco das condutas subsumíveis no tipo penal específico do terrorismo a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo. Acessoriamente, propõe a correção da redação do n.º 2 do artigo 4.º da Lei, que identifica erradamente o crime de falsificação de documentos (ao designá-lo crime de “falsificação de documento administrativo”) e estabelece a obrigatoriedade de comunicação à Unidade de Coordenação Antiterrorismo<sup>2</sup>, por parte dos tribunais, das decisões judiciais proferidas pela prática de crimes de terrorismo tipificados nesta legislação penal avulsa.

Em concreto, propõe-se a criminalização da apologia pública do crime de terrorismo, comportamento suscetível de integrar o crime de apologia pública de um crime, mas que se vê autonomizado daquele tipo penal mais genérico por se entender dever merecer uma pena abstrata mais elevada, atenta a sua específica gravidade. Do mesmo passo, opta o proponente pela agravação da pena desta conduta, em previsão autónoma, se cometida através da *Internet*, por se considerar ser o meio mais perigoso de apologia do ilícito em causa.<sup>3</sup>

A Proposta de Lei visa ainda a tipificação, como ato terrorista, de novas realidades, designadamente das anteriores à participação em organizações e atos terroristas, como a própria viagem (bem como a sua organização e financiamento) “*dos chamados combatentes terroristas estrangeiros*”, identificados como “*os indivíduos que se deslocam para um Estado diferente do seu*”

---

<sup>1</sup> Propostas de Lei n.ºs [279/XII](#), [280/XII](#), [281/XII](#), [282/XII](#), [283/XII](#), [284/XII](#), [285/XII](#) e [286/XII](#).

<sup>2</sup> Prevista no [artigo 23.º da Lei de Segurança Interna](#), aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

<sup>3</sup> A este propósito, recorde-se que a Declaração após a reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo da UE, que decorreu em Bruxelas, a 12 de fevereiro, dá conta de que se preconiza “*medidas adequadas, em conformidade com as constituições nacionais, para detetar e suprimir na Internet conteúdos que promovam o terrorismo ou o extremismo, designadamente através de uma maior cooperação entre as autoridades públicas e o setor privado ao nível da UE, colaborando também com a Europol para criar capacidades de sinalização de conteúdos na Internet*”. No mesmo sentido, recorde-se a [Resolução do Parlamento Europeu sobre medidas de combate ao terrorismo](#), de 28 de janeiro de 2015.



*Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de cometer, planejar ou preparar atos terroristas*<sup>4</sup>. Integram este tipo penal tanto as condutas de quem faz ou tenta fazer a viagem, como daquele(s) que a organiza(m), financia(m) ou facilita(m), distinguindo-se entre os primeiros e estes últimos, para preenchimento do tipo de crime, o seu elemento subjetivo - intenção -, que terá de estar presente apenas no primeiro caso.

Defende o proponente, a propósito da tutela penal que se prevê para estas condutas, que a presente alteração legislativa poderá ter uma eficácia preventiva relevante, uma vez que a aplicação de medidas de coação como a de proibição de ausência para o estrangeiro ou a de prisão preventiva, em caso de violação daquela medida, se torna possível, verificados os demais pressupostos. Com efeito, as molduras penais propostas preenchem um dos pressupostos para aplicação daquelas medidas de coação.

A iniciativa estende ainda a tutela penal proposta ao âmbito de aplicação do crime de terrorismo internacional.<sup>5</sup>

A presente iniciativa contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto; o terceiro de aditamento de um novo artigo (6.º-A) a esta Lei e o quarto determinando como data de início de vigência das normas a aprovar o dia seguinte ao da sua publicação.

## **II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

### **• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, 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, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e refere que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 19 de fevereiro de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tendo uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e sendo precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

<sup>4</sup> V. nota anterior.

<sup>5</sup> Que a Lei em vigor define como as condutas terroristas que “*visem, mediante a prática dos factos aí descritos, 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 respectivas autoridades a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certos grupos de pessoas ou populações*”.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que “regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O Governo, na exposição de motivos, menciona apenas que “em sede de processo legislativo a decorrer na Assembleia da República devem ser ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e a Ordem dos Advogados”.

A matéria objeto deste projeto de lei respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos pelo que se integra na competência legislativa relativa da Assembleia da República, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, tendo sido solicitada prioridade e urgência na sua apreciação.

A iniciativa deu entrada, em 20/02/2015 e foi admitida e anunciada em 25/02/2015. Baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), encontrando-se agendada para a Sessão Plenária de 4 de março p.f., conjuntamente com outras iniciativas sobre a mesma matéria.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da sua apreciação.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário, pretendendo alterar a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, denominada “Lei do Combate ao Terrorismo”.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se, conforme referido no seu artigo 2.º, que o diploma em causa sofreu até à data três modificações, a saber:

Pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho e pela Lei n.º

17/2011, de 3 de maio. Termos em que, em caso de aprovação, a presente alteração será efetivamente a quarta alteração à lei em causa.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, está prevista para “o dia seguinte ao da sua publicação”, em conformidade, aliás, com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Embora dúvidas subsistam quanto às suas origens, algumas fontes referem que o conceito de terrorismo surgiu, pela primeira vez, em 1528, sendo posteriormente utilizado em França para descrever a violência política do Partido Jacobino – sendo utilizado a expressão *regime de la Terreur*<sup>6</sup>. No período contemporâneo, o terrorismo começou a surgir na agenda dos Estados e de fóruns internacionais na década de 1930 na sequência do assassinato de Alexandre I, Rei da Jugoslávia e Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, por separatistas croatas, em 1934, dando origem, três anos depois, à primeira convenção sobre a matéria, promovida pela Sociedade das Nações: a [Convenção para a Prevenção e Repressão do Terrorismo](#), que nunca viria a entrar em vigor.

Posteriormente, com o fim da II Guerra Mundial, o termo «terrorismo» foi amplamente utilizado para qualificar os atos de entidades com agendas secessionistas no âmbito da campanha de descolonização, e, atualmente, tem sido amplamente debatido, estimando-se que existam, pelo menos, 109 possíveis definições de terrorismo<sup>7</sup>. Regra geral, o terrorismo envolve a prática de atos de violência física ou psicológica contra alvos seletivos ou indiscriminados e primordialmente civis – embora possam também ser perpetrados contra alvos militares quando ocorram à margem do contexto de guerra, afastando-se, assim, a aplicação das [Convenções da Haia \(de 1899 e 1907\)](#) e de [Genebra \(1949\)](#).

Ainda que incida sobre pessoas, sobre coisas ou sobre interesses do Estado, o terrorismo diferencia-se dos demais crimes tipificados no Código Penal pelas motivações que estão na origem

---

<sup>6</sup> Cfr. UPENDRA D. ACHARYA, *War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism*, disponível para consulta em <http://dijlp.org/wp-content/uploads/2011/08/Acharya-Final.pdf>.

<sup>7</sup> Cfr. PIERRE-MARIE DUPUY, “State Sponsors of Terrorism: Issues of Responsibility”, in Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms against Terrorism*, Portland, Hart, 2004, p. 5.

do ato ilícito. A título de exemplo, se no homicídio o ato de privar alguém da sua vida constitui o elemento objetivo do tipo de crime, tornando-se esse o fim a atingir, no terrorismo, ainda que este elemento releve, o mesmo reveste natureza instrumental, afirmando-se como meio para atingir um outro fim.

As motivações que se afiguram determinantes para afirmar se um ato constitui crime comum ou crime de terrorismo podem assumir diversas formas e variam em função de inúmeros fatores, estabelecendo-se a diferença entre os atos de terrorismo em *stricto sensu* e os atos de terrorismo *lato sensu*. Quanto às formas, o terrorismo pode revelar-se através de motivações políticas, militares, religiosas ou até culturais. Uma das motivações mais controversas e determinante para classificar o tipo de corrente adotada por cada Estado em matéria de legislação penal de combate ao terrorismo incide sobre razões políticas.

De acordo com as legislações que contemplam o terrorismo como ato de violência com fins políticos, integram os elementos deste tipo de crime as ações com vista a provocar mudanças de regime ou conquistar mais poderes ou autonomia – sendo o ato terrorista praticado para pressionar as autoridades a abandonarem o poder ou a adotarem um determinado comportamento que favoreça suas pretensões do(s) agente(s).

No entanto, tem-se assistido a um crescente fenómeno de expansão de aplicação do conceito de terrorismo para situações cuja legalidade tem gerado controvérsia. A título de exemplo, a *Human Rights Watch* já [denunciou e condenou a situação na Etiópia](#), cuja lei de combate ao terrorismo, inspirada na britânica, tem sido utilizada para limitar direitos fundamentais como os de expressão e de associação e garantir estabilidade política. Também na Europa são recorrentes as [manifestações contra a derrogação de direitos fundamentais](#).

Uma nova controvérsia decorrente da problemática do terrorismo recai sobre a tentativa de criação de uma corrente que viabilize a condução da guerra contra agentes não estatais à margem das duas vias consagradas nas Convenções de Genebra de 1949, nomeadamente a do direito da guerra no âmbito de um conflito armado entre Estados ou entre um Estado e um grupo armado a operar no seu território. Esta terceira corrente, apesar das muitas reservas do Direito Internacional, privilegia a supressão de direitos fundamentais a indivíduos que, apesar de não terem sido julgados, são constituídos como alvos privilegiados de execuções seletivas (*targeted killings*), sendo apelidados de combatentes inífiéis (*unlawful combatants*).

Em suma, o conceito de terrorismo tem vindo a assumir um espectro consideravelmente alargado, motivando discussões intensas nos círculos diplomáticos, militares e civis, o que resulta, por um lado, na falta de consenso e, por outro lado, na crescente qualificação como *terrorismo* de uma série de fenómenos que, até um passado não muito longínquo, seriam abordadas de maneira diversa. Exemplo disso – e tendo em mente a descolonização das décadas de 1950, 1960 e 1970 –

prende-se com as sérias dificuldades atuais em estabelecer uma distinção clara e efetiva entre a autodeterminação dos povos e o terrorismo com base em atos de violência que tenham como objetivo impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições de um Estado tendo como fim a queda do poder em exercício.

Com efeito, registos recentes têm revelado o elevado grau de complexidade associado ao processo de determinação de um fenómeno como terrorista, constatando-se que agendas revolucionárias ou separatistas, com recurso a métodos beligerantes, podem ser avaliadas, em simultâneo, pelas partes em conflito, de maneiras distintas (ora como autodeterminação ora como terrorismo) sem que se definam elementos objetivos comuns que permitam atribuir segurança jurídica quer aos Estados, quer aos cidadãos, no sentido de potenciar uma definição clara dos movimentos (presentes e futuros).

O mesmo tem-se verificado relativamente à abordagem à questão do recente fenómeno do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIL), sendo este grupo qualificado ora como grupo terrorista, ora como grupo armado – ao controlar um território determinado que lhe permite ser autossuficiente, ter população e Governo próprio, ao Estado Islâmico faltará o reconhecimento por terceiros Estados para que possa ambicionar afirmar-se como Estado *de jure* e *de facto* –, ora como grupo armado com recurso a táticas terroristas<sup>8</sup>.

Neste quadro, a falta de consenso em torno de critérios objetivos que concorram para a definição dos elementos do tipo do crime de terrorismo, bem como critérios igualmente objetivos que permitam identificar, com clareza, que pessoas ou entidades o são *de facto*, fazem depender essa determinação de critérios essencialmente políticos, assumindo a União Europeia prioridade no âmbito da política de segurança comum, embora, como se verá no ponto seguinte, se tratem de competências partilhadas com os Estados-Membros.

Face ao exposto, a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto ([texto consolidado](#))<sup>9</sup>, com as alterações introduzidas pelas Leis [n.º 59/2007, de 4 de Setembro](#), [n.º 25/2008, de 5 de Junho](#), e [n.º 17/2001, de 3 de Julho](#), define como objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas no âmbito da estratégia europeia de luta contra o terrorismo. A lei portuguesa segue a tendência europeia de adoção do crime de terrorismo *lato sensu* incluindo as motivações políticas com o fim de «prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a

---

<sup>8</sup> Cfr. AUDREY KURTH CRONIN, “ISIS is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won’t Stop the Latest Jihadist Threat”, in *Foreign Affairs*, Março/Abril de 2015, disponível para consulta em [http://www.foreignaffairs.com/articles/143043/audrey-kurth-cronin/isis-is-not-a-terrorist-group?cid=nlc-foreign-affairs-this-week-021915-isis-is-not-a-terrorist-group\\_5-021915&sp\\_mid=48064185&sp\\_rid=cnVicmliQGdtYWIslmNvbQS2](http://www.foreignaffairs.com/articles/143043/audrey-kurth-cronin/isis-is-not-a-terrorist-group?cid=nlc-foreign-affairs-this-week-021915-isis-is-not-a-terrorist-group_5-021915&sp_mid=48064185&sp_rid=cnVicmliQGdtYWIslmNvbQS2).

<sup>9</sup> Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho de 13 de junho) – décima segunda alteração ao Código de Processo Penal e décima quarta alteração ao Código Penal.

abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique» mediante crimes, atos de violência ou outros passíveis de colocarem em perigo a vida em sociedade (artigo 2.º, n.º 1).

Dado o tipo e a gravidade do crime em questão, bem como o assinalável grau de censura social a este tipo de crimes, as molduras penais são especialmente elevadas. Neste contexto, a [Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª](#) visa alterar a redação do artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, que criminaliza novas condutas passíveis de potenciarem a ocorrência de atos terroristas e surge na sequência da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 7.º-A/2015, de 20 de fevereiro](#), que aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a qual assenta em cinco pilares: detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder.

Relativamente à criminalização do acesso ou obtenção de acesso a mensagens que incitem à prática de atos de terrorismo e considerando a redação da iniciativa, a conduta só relevará quando se verifique que esse acesso tem como intenção por parte do agente ser recrutado para praticar os atos previstos no artigo 2.º. É, assim, necessário verificar-se o dolo, não apenas no acesso às mensagens aludidas no n.º 3 do artigo 4.º como também na intenção de ser recrutado. Ou seja, a motivação para cometer um ato terrorista é prévia àquela que visa garantir o acesso às mensagens.

Por sua vez, a proposta de n.º 8 do artigo 4.º constitui uma adaptação do [artigo 298.º do Código Penal \(Apologia pública de um crime\)](#) para a realidade dos atos de terrorismo, o que é justificado, na iniciativa, com o facto de o artigo 298.º do Código Penal prever pena abstrata que se revela «demasiado baixa, atenta a gravidade dos factos conformadores de crimes de terrorismo e as finalidades da respetiva punição», motivo pelo qual se eleva, no caso do terrorismo, a pena abstrata até 3 anos ou pena de multa até 360 dias.

A doutrina alega que «o ato do agente recompensar ou louvar outra pessoa por ter praticado um crime» constitui «modalidade da conduta» e a vantagem «pode não ser uma vantagem material, porém a promessa tem de ser inequívoca», podendo o elogio «ser expresso através de um simples ato de solidariedade» mas «não pode ser um elogio generalizado ou apenas referido a uma classe de crimes» tendo de «se reportar a uma pessoa e a um crime específico por ela praticado»<sup>10</sup>.

Paralelamente, é colocada ainda a dúvida de «saber quando estamos perante uma simples manifestação de pensamento ou quando estamos já perante um ato de louvar a conduta de outra pessoa», o que se esclarece afirmando que «a conduta do agente só é punida se constituir uma “forma adequada a criar perigo da prática de outro crime”, a simples manifestação de um pensamento não é em geral e abstrato idónea a criar esse perigo»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. HELENA MONIZ, “Artigo 298.º: Apologia pública de um crime”, in Jorge de Figueiredo Dias (ed.), *Comentário Conimbricense do Código Penal: Parte Especial – Artigos 202.º a 307.º*, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 1150 e 1151.

<sup>11</sup> *Idem, Ibidem*, p. 1151.

Outra conduta que o legislador pretende criminalizar com a presente iniciativa respeita à realização de viagens com o objetivo de receber ou ministrar treino, apoio logístico ou instrução de treino de outrem (n.º 10), simplesmente aderir a uma organização terrorista ou ao cometimento de atos terroristas (n.º 11) ou organizar, financiar ou facilitar a viagem (n.º 12). A tentativa é punível. Contudo, a realização ou tentativa de realização de viagens só é punível quando tenha a elas associado os fins referidos, implicando, salvo melhor entendimento, apenas situações de dolo<sup>12</sup>. Não obstante a conduta ilícita se resumir, *a priori*, a situações de dolo, poderá ser de difícil conceção o cenário de verificação do dolo eventual nas situações em apreço.

### ***Antecedentes parlamentares***

Relativamente ao tema em apreço, importa referir a [Proposta de Lei n.º 44/XI \(GOV\)](#), que criminaliza 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 de 2008, e procede à terceira alteração da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. A iniciativa foi aprovada com os votos contra de BE, PCP e PEV e com os votos a favor de PS, PSD e CDS-PP, convertendo-se, posteriormente, na [Lei n.º 17/2011, de 3 de maio](#).

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

### **Bibliografia Específica**

GONÇALVES, Francisco Jorge - O terrorismo Jihadista na Europa : algumas tendências sobre radicalização e recrutamento. **Segurança e defesa**. Lisboa. ISSN 1646-6071. Nº 22 (Jul./Out. 2012), p. 60-69. Cota: RP-337.

Resumo: No presente artigo o autor aborda o tema do terrorismo *jihadista* na Europa. Nele analisa o processo de radicalização do extremismo islâmico e o sistema de recrutamento, procurando extrair algumas explicações com vista a um melhor combate deste extremismo, bem como ao fortalecimento das comunidades muçulmanas, tornando-as resistentes a este fenómeno. O artigo aborda os seguintes tópicos: o processo de radicalização no extremismo islâmico – análise de três

---

<sup>12</sup> Entendimento que resulta também da aplicação do [artigo 13.º do Código Penal](#), que refere expressamente que dispõe que um facto só seja punível quando praticado com negligência nos casos especialmente previstos na lei, o que, quando complementado pelo princípio da legalidade que impede o recurso à analogia para qualificar um facto como crime ou definir um estado de perigosidade ([artigo 1.º, n.º 3](#)), diminui a possibilidade de interpretar uma conduta como negligente quando a lei não contemple expressamente esta situação.

modelos conceptuais; novas dinâmicas do terrorismo *jihadista* – o sistema de conscrição, o sistema de auto-recrutamento e sistema híbrido; a adoção da fórmula «islamita contra islamita» como «reforço» da «narrativa *jihadista*»; a religião islâmica como instrumento de contra-radicalização/desradicalização da «narrativa *jihadista*»; o papel de Portugal no fortalecimento do Islão moderado.

YMAN, Daniel - Homeward bound? Don't hype the threat of returning jihadists. **Foreign affairs**. New York. ISSN 0015-7120. Vol. 93, nº 6 (Nov.-Dec. 2014), p. 37-46. Cota: RE-77.

Resumo: O presente artigo aborda a questão dos *jihadistas*, nacionais de países europeus, que regressam aos respetivos países europeus depois de terem estado a combater nas fileiras do Estado Islâmico. O autor analisa o potencial perigo que o regresso destes *jihadistas* à Europa, bem como de outros que ainda se encontram a combater na Síria ou no Iraque, pode representar para a segurança dos países europeus.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O [Tratado da União Europeia \(TUE\)](#) afirma, no artigo 2.º, que a União «funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem», acrescentando que «estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres».

Neste quadro, a «União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos» (artigo 3.º, n.º 1 do TUE), «proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas» (n.º 2) e «contribui para a proteção dos seus cidadãos, para a paz e a segurança» (n.º 5).

Decorre ainda da al. j) do n.º 2 do artigo 4.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#) que um dos domínios inseridos nas competências partilhadas entre a União Europeia e os Estados-Membros diz respeito ao «espaço de liberdade, segurança e justiça», cujo regime se encontra distribuído entre os artigos 67.º e 89.º do TFUE. Assim, a União não só se propõe a envidar esforços para garantir um nível elevado de segurança, através de medidas de prevenção e combate à criminalidade (artigo 67.º, n.º 3 do TFUE) como, no que respeita à prevenção do terrorismo e das atividades com ele relacionadas, o Parlamento e o Conselho têm competência para definir um quadro de «medidas administrativas relativas aos movimentos de capitais e aos pagamentos, como o



congelamento de fundos, ativos financeiros ou ganhos económicos que pertençam a pessoas singulares ou coletivas, a grupos ou a entidades não estatais, ou de que estes sejam proprietários ou detentores» (artigo 75.º do TFUE).

Paralelamente, o Parlamento Europeu e o Conselho são competentes para estabelecerem regras mínimas relativas à «definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater», integrando o terrorismo o conjunto de fenómenos da criminalidade em causa (artigo 83.º, n.º 1 do TFUE).

Finalmente, o TFUE dispõe ainda de uma cláusula de solidariedade, prevista no artigo 222.º, segundo a qual a União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros (n.º 1, al. a)).

O terrorismo constitui, assim, uma violação aos princípios professados pela Europa. Além dos preceitos já referidos que constam nos Tratados, destaque-se, desde logo, a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, de 1977, aprovada pela Assembleia da República sob a forma de [Lei n.º 19/81, de 18 de agosto](#).

Igual importância reveste a [Declaração de La Gomera, aprovada na reunião informal do Conselho de 14 de outubro de 1995](#) (anexo 3), na qual se condena o terrorismo enquanto ameaça para a democracia, para o livre exercício dos direitos humanos e para o desenvolvimento económico e social. O fenómeno terrorista foi ainda evocado nas conclusões do [Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999](#) e do [Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, de 19 e 20 de junho de 2000](#) e o [Parlamento Europeu aprovou, a 5 de setembro de 2001, uma recomendação sobre a luta contra o terrorismo](#).

Posteriormente, assume particular importância a [Decisão-Quadro do Conselho n.º 2002/475/JAI, de 13 de junho de 2002](#), relativa à luta contra o terrorismo, onde se propõe que a definição de infrações terroristas deve ser aproximada em todos os Estados-Membros, devendo ainda «ser previstas penas e outras sanções que reflitam a gravidade dessas infrações, a aplicar às pessoas singulares e coletivas que tenham cometido tais infrações ou que por elas sejam responsáveis».

Em complemento aos instrumentos já existentes, foi adotada a [Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu COM\(2005\) 184, de 10 de maio de 2005](#), designada «Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos». De acordo com a mesma, a Comissão entende que devem ser assumidas dez prioridades nas quais serão envidados esforços e entre os quais se encontra a luta contra o terrorismo, enquanto fenómeno contra o qual assume ser

indispensável dar uma resposta global, integrada e coerente para combater o flagelo. Aqui, a prevenção do terrorismo e o intercâmbio de informações, bem como a concentração de esforços nos aspetos associados ao recrutamento e financiamento do terrorismo constituem-se como elementos basilares de uma luta que, segundo o documento, deve ser travada com a garantia de cooperação com países terceiros.

Para garantir a execução do Programa da Haia, foi publicado a 12 de agosto de 2005 e implementado o [«Plano de ação do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia»](#)<sup>13</sup>, o qual recorda a necessidade de haver uma resposta global para combater o terrorismo, assumindo que a atenção «se deve centrar nos diversos aspetos da prevenção, da preparação e da resposta, a fim de reforçar e, se necessário, complementar a capacidade dos Estados-Membros para combater o terrorismo», sempre constituindo como alvos prioritários o recrutamento, o financiamento, a avaliação dos riscos, a proteção de infraestruturas críticas e a gestão das consequências.

Mais tarde, foi adotada a [Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de 2008](#), que altera a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, relativa à luta contra o terrorismo. Este diploma passa a considerar como infrações (i) o incitamento público à prática de infrações terroristas, o (ii) recrutamento para o terrorismo e o (iii) treino para o terrorismo, apelando-se a cada Estado-Membro para que tome «as medidas necessárias para garantir que as infrações relacionadas com atividades terroristas incluam tais atos a título doloso.

As prioridades da União Europeia (UE) relativas ao desenvolvimento de um espaço de justiça, de liberdade e de segurança para o período de 2010-2014 estão definidas no [Programa de Estocolmo](#). Este plano de ação tem por finalidade concretizar essas prioridades, bem como preparar para desafios futuros tanto a nível europeu como a nível mundial.

O plano de ação prevê medidas para garantir a proteção dos direitos fundamentais. Estas medidas consistem em reforçar a legislação em matéria de proteção de dados através de um novo quadro jurídico global, bem como em integrar a proteção de dados em todas as políticas da UE, na aplicação da lei, na prevenção da criminalidade e nas relações internacionais. As ações destinam-se igualmente a combater todas as formas de discriminação, racismo, xenofobia e homofobia. É dada uma atenção particular à proteção dos direitos da criança e dos grupos vulneráveis, incluindo as vítimas da criminalidade e do terrorismo. Para a proteção destas vítimas, a Comissão irá propor um instrumento abrangente e medidas práticas, incluindo uma decisão europeia de proteção.

Da reunião informal dos Chefes de Estado ou de Governo do Conselho Europeu, de 12 de fevereiro de 2015, resultou uma [Declaração Final](#), que reflete os esforços do Conselho na luta antiterrorista, identificando os princípios gerais que orientarão os seus trabalhos nos próximos meses:

<sup>13</sup> Publicado no Jornal Oficial n.º C 198, de 12 de agosto de 2005.

“1. Garantir a segurança dos cidadãos (...) 2. Prevenir a radicalização e proteger os nossos valores (...) 3. Cooperar com os nossos parceiros internacionais.”

Previamente a esta declaração, a 10 de fevereiro, também o Parlamento Europeu aprovou uma Proposta de Resolução sobre medidas de combate ao terrorismo ([2015/2530 \(RSP\)](#)), reforçando a preocupação com o “terrorismo, a radicalização e o extremismo violento”, facilitado através da “utilização da Internet e dos meios de comunicação sociais”, e com a “ameaça grave e crescente que representam os chamados «combatentes estrangeiros», ou seja, indivíduos que se deslocam para um país diferente do seu país de residência ou de nacionalidade, para perpetrar ou planejar atos terroristas, dar ou receber treino terrorista.”

Este documento considera que as “estratégias de prevenção no combate ao terrorismo devem assentar numa abordagem plural destinada a contrariar diretamente a preparação de atentados no território da União, mas também a integrar a necessidade de enfrentar as causas profundas do terrorismo.”

Na sequência desta declaração, a Comissão Europeia irá apresentar, previsivelmente no final de abril, um pacote legislativo sobre o tema.

No quadro das últimas ações, deve ainda assinalar-se desde 2013 a intensificação dos esforços promovidos pelas instâncias europeias, ano em que o [Coordenador da Luta Antiterrorista](#) propôs [22 medidas para combater o flagelo em seis áreas prioritárias](#): melhor compreensão do fenómeno, prevenção da radicalização, deteção de viagens suspeitas, investigação e punição, retornados e cooperação com Estados terceiros. Estas medidas foram apoiadas pelo [Conselho \(Justiça e Assuntos Internos\) de junho de 2014](#), definindo o [Conselho Europeu, pouco depois, as linhas estratégicas](#) com vista à implementação das propostas nas áreas da liberdade, segurança e justiça. A [30 de agosto de 2014](#), o Conselho Europeu apelou à aceleração da implementação das 22 medidas e, [em outubro do mesmo ano](#), o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) adotou medidas adicionais relativamente ao fenómeno dos combatentes estrangeiros.

De igual modo, importa referir a apresentação, a 17 de fevereiro de 2015, do novo [Projeto de Relatório](#) do relator do Parlamento Europeu, Timothy Kirkhope (ECR, UK), sobre a [Proposta de Diretiva COM\(2011\)32 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 2 de fevereiro de 2011, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, proposta de diretiva que foi objeto de [escrutínio](#) pelo Parlamento português, em 04 de abril de 2011.

Os dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) são constituídos por informações não verificadas fornecidas pelos passageiros e recolhidas e conservadas pelas

transportadoras aéreas. Estes dados incluem nomes, datas de viagem, itinerários, informações relativas ao lugar e às bagagens, contactos e métodos de pagamento.

O projeto de diretiva visa regulamentar a transferência, das transportadoras aéreas para os Estados-Membros, dos dados PNR de passageiros de voos internacionais, bem como o tratamento desses dados pelas autoridades competentes. A diretiva estabelece que os dados PNR recolhidos só podem ser tratados para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

Em abril de 2012, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) definiu uma [Orientação Geral](#) sobre este projeto de Diretiva, que introduziu várias alterações à proposta inicial, nomeadamente, em duas questões principais:

- O compromisso acordado permitiria, também, aos Estados-Membros recolher dados PNR de determinados voos internos da EU;
- O período total de conservação dos dados continuaria a ser de cinco anos, mas a anonimização dos dados passaria a ser obrigatória ao fim de dois anos em vez de 30 dias.

Na sua reunião em outubro de 2014, o Conselho entendeu ser urgente ultimar esta diretiva à luz da crescente ameaça dos combatentes estrangeiros e do fenómeno do terrorismo internacional.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha, França e Reino Unido.

#### **ESPANHA**

A redação atual do Código Penal espanhol, aprovado pela [Lei Orgânica n.º 10/1995, de 23 de novembro](#), contempla um capítulo exclusivamente dedicado às organizações e grupos terroristas e delitos de terrorismo ([artigos 571.º a 580.º](#)).

A 4 de fevereiro de 2015, foi publicada a [Proposición de Ley Orgánica 122/000189](#), que visa alterar o Código Penal em matéria de crimes contra o terrorismo. A iniciativa teve como base a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 2178 (2014) e a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, alterada pela Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de novembro de

2008, que, conforme visto anteriormente, apela aos Estados para introduzirem alterações legislativas que tipifiquem crimes graves que sejam suficientes para que se possam julgar e sancionar condutas terroristas que incidam sobre o recrutamento, o treino, a perfilhação e a difusão da ideologia terrorista.

Neste sentido, a proposta de alteração ao Código Penal prevê, entre outras alterações, modificações ao artigo 575.º, criminalizando o doutrinação e o treino militar ou de combate, bem como o manejo de todas as classes de armas e explosivos, incluindo o doutrinação e treino passivos, com especial referência para o que se efetua através da internet ou de serviços de comunicação acessíveis ao público, que exige, para que seja considerado crime, um comportamento contínuo e uma intenção que não ofereça dúvidas quanto à demonstração de o agente se incorporar numa organização terrorista, colaborar com ela ou prosseguir os seus fins. A proposta visa ainda os combatentes estrangeiros, ou aqueles que se desloquem ao estrangeiro para integrar-se ou colaborar com uma organização terrorista ou para cometerem um crime, prevendo-se uma pena de prisão abstrata de dois a cinco anos.

Também a proposta de redação dos artigos 578.º e 579.º tipifica e sanciona o enaltecimento ou justificação públicos do terrorismo, os atos de menosprezo ou humilhação das vítimas deste fenómeno e ainda a difusão de mensagens ou motes/lemas para incitar terceiros ao cometimento dos mesmos crimes. Na criminalização de tais condutas é tido em consideração a possibilidade de tais atos serem cometidos através da difusão de serviços ou conteúdos acessíveis ao público, nomeadamente pela internet, comunicações eletrónicas ou outras tecnologias de informação, acrescentando-se ainda a possibilidade de os magistrados poderem ordenar, como medida cautelar, a retirada de tais conteúdos. Em tais casos, a moldura penal varia entre um e três anos de prisão e pena de multa de 12 a 18 meses.

## FRANÇA

Em França, a [Loi n.º 2014-1353, de 13 de novembro de 2014](#), reforça as disposições relativas à luta contra o terrorismo, alterando, entre outros, o [Código de Segurança Interna](#) (*Code de la Sécurité Intérieure*) e o [Código Penal](#). Entre as principais mudanças destacam-se as interdições de saída de território nacional (artigo 224.º do Código de Segurança Interna) que podem ser impostas sempre que se verificarem «sérios motivos para julgar» que o cidadão pretende deslocar-se ao estrangeiro com o objetivo de participar em atividades terroristas ou com o objetivo de integrar uma base de grupos terroristas e, posteriormente, seja passível de comprometer a segurança pública aquando do seu regresso a solo francês. A tentativa de violação de uma ordem de interdição de saída de território nacional é punida até três anos de prisão e €45.000 (quarenta e cinco mil euros) de pena de multa.

Relativamente ao Código Penal, além de serem elevadas algumas penas são também aditados alguns preceitos ao artigo 421.º, um dos quais sanciona o incitamento direto à prática de atos de terrorismo e a apologia destes atos com pena até cinco anos de prisão e €75.000 (setenta e cinco mil euros) de multa. Estas penas são agravadas até sete anos de prisão e pena de multa de €100.000 (cem mil euros) se os atos forem executados com recurso a um serviço de comunicação ao público.

É também aditado um novo número no mesmo artigo que criminaliza, entre outros, a detenção, investigação e a procura ou a produção de objetos ou substâncias de modo a criar perigo para terceiros, bem como a consulta habitual de um ou mais serviços de comunicação eletrónicos acessíveis ao público ou deter documentos que incitem à prática de atos de terrorismo ou façam a apologia destes crimes.

## REINO UNIDO

O Reino Unido introduziu um novo quadro legislativo de combate ao terrorismo por via do [Counter-Terrorism and Security Act 2015](#), de 12 de fevereiro de 2015, que altera o [Terrorism Act 2000](#) e o [Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011](#). Neste sentido, o diploma contempla medidas que permitem que as forças de segurança apreendam passaportes nos postos alfandegários a título temporário, período durante o qual deverão investigar o suspeito alvo da apreensão.

Paralelamente, é criada a *Temporary Exclusion Order*, que pode impedir, temporariamente, o regresso ao Reino Unido de um cidadão britânico que seja suspeito de envolvimento em atos terroristas no estrangeiro, pretendendo-se assegurar que quando os indivíduos regressem possam fazê-lo de modo a que as autoridades os possam controlar.

Reforça-se também o regime de prevenção do terrorismo e das medidas de investigação, incluindo-se o aumento de restrições sobre as pessoas e a atribuição de poderes para impor sobre elas a participação em reuniões ou encontros em determinados locais e/ou com determinadas pessoas.

A legislação é ainda desenvolvida para permitir que as forças e serviços de segurança possam identificar quem é responsável pelo envio de uma comunicação na internet ou por realizar um acesso a um serviço de comunicações eletrónico.

Também é notório o reforço das ações de monitorização e controlo de fronteira em viagens aéreas, marítimas ou ferroviárias, particularmente no que respeita às informações sobre passageiros, listas de exclusão (*no fly lists*) e medidas de segurança e controlo ou rastreio.

Por outro lado, é imposto um dever geral sobre um conjunto de organizações que vise evitar que as pessoas sejam recrutadas para fins terroristas e, finalmente, é criado um conselho que apoie a *Independent Reviewer of Terrorism Legislation* em matéria de privacidade e liberdades civis.

## Organizações internacionais

### CONSELHO DA EUROPA

Assinale-se a celebração da [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, adotada em Varsóvia a 16 de maio de 2005](#), que conta com 32 Estados-Parte e na qual [Portugal é um dos 12 países signatários que não procederam a posterior ratificação](#). De acordo com o artigo 5.º da Convenção, promove-se a criminalização do incitamento público à prática de uma infração terrorista, quando praticada ilícita e intencionalmente. E, a 30 de novembro de 2005, é conhecida a [Estratégia Antiterrorista da União Europeia](#) – que foi [revista a 19 de maio de 2014](#).

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Com a expansão do fenómeno terrorista e a eclosão de vários agentes da ameaça um pouco por todo o mundo – incluindo as novas formas de terrorismo perpetradas por atores com iniciativa própria e que atuam isoladamente, sem direção ou integração numa estrutura hierárquica, comumente designados lobos solitários (*lone wolves*), muitos dos quais conduzem ataques após terem participado voluntariamente em ações de treino em bases terroristas –, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a [Resolução 2178 \(2014\)](#), na qual se apela aos membros da Organização das Nações Unidas para introduzirem alterações nos respetivos ordenamentos jurídicos que criminalizem as viagens ou tentativa de viajar com o objetivo de executar, planejar (ou orquestrar um plano) ou participar em atos terroristas ou com vista a obter ou ministrar treino em terrorismo; financiar tais viagens; organizar ou facilitar a concretização de viagens dessa natureza.

## IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria idêntica:

- [PPL 279/XII/4ª](#) - **Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo**

- [PPL 280/XII/4ª](#) - Procede à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa
- [PPL 281/XII/4ª](#) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo
- [PPL 282/XII/4ª](#) - Procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo
- [PPL 284/XII/4ª](#) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão
- [PPL 285/XII/4ª](#) - Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo
- [PPL 286/XII/4ª](#) - Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista

## **V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas**

---

A Comissão promoveu, em 26 de fevereiro de 2015, a consulta escrita obrigatória das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.



## Proposta de Lei n.º 284/XII/4.ª (GOV)

**Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão**

Data de admissão: 25 de fevereiro de 2015

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

## Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB) e Nélia Monte Cid (DAC).

Data: 2 de março de 2015

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, integra um conjunto de iniciativas legislativas de combate ao terrorismo<sup>1</sup> e tem como escopo alterar o [Regime Jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional](#), vulgo “Lei da Imigração” (aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e objeto de uma alteração).

A iniciativa *sub judice* visa a adequação das normas sobre condições gerais de concessão de vistos de residência, seu cancelamento e aplicação de pena acessória de expulsão do território nacional à necessidade de resposta à atual ameaça terrorista.

Recorda o proponente que a União Europeia é “*um espaço cada vez mais aberto e interdependente, com livre circulação de pessoas, tecnologias e recursos (...)*”, impondo-se uma “*atuação concertada e coletiva da Europa (...)*”, tal como preconizado pela Decisão Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro de 2008 e pela Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas n.º 2178 (2014), de 24 de setembro, que apontam para a necessidade de impedir a circulação de terroristas e de grupos terroristas.

Nesse sentido, propõe-se o alargamento dos fundamentos para a recusa da concessão de vistos, aditando ao já vigente “*pessoas que constituam uma ameaça grave para a ordem pública, segurança pública ou saúde pública*”, a suscetibilidade de constituírem “*perigo*” ou “*ameaça*” (já não necessariamente grave) incluindo para a “*defesa nacional*”, redação que figura reflexamente como novo fundamento para o cancelamento do visto e como fundamento reforçado para a aplicação da pena acessória de expulsão.

A presente iniciativa contém três artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 52.º, 70.º e 151.º da Lei da Imigração; o terceiro determinando como data de início de vigência das normas a aprovar o dia seguinte ao da sua publicação.

---

<sup>1</sup> Propostas de Lei n.ºs [279/XII](#), [280/XII](#), [281/XII](#), [282/XII](#), [283/XII](#), [284/XII](#), [285/XII](#) e [286/XII](#).

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, 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, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e refere que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 19 de fevereiro de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Apresenta-se redigida sob a forma de artigos, tendo uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que “regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo”: “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Porém, a presente proposta de lei não vem acompanhada de quaisquer documentos adicionais e não consta da exposição de motivos qualquer referência a eventuais consultas realizadas ou pedidos de parecer efetuados.

O Governo, na exposição de motivos, menciona apenas que “em sede de processo legislativo a decorrer na Assembleia da República devem ser ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e a Ordem dos Advogados”.

A matéria objeto desta proposta de lei respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, pelo que se integra na competência legislativa relativa da Assembleia da República, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

A iniciativa deu entrada em 20/02/2015 e foi admitida e anunciada em 25/02/2015. Baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª),

encontrando-se agendada para a Sessão Plenária de 4 de março, conjuntamente com outras iniciativas sobre matéria similar.

Em caso de aprovação, para efeitos de especialidade, convém ter presente que a referência feita à data de publicação da lei que se pretende alterar está incorreta. Assim, a Lei n.º 23/2007, foi publicada em 4 de julho e não em 11 de julho como é mencionado.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da sua apreciação.

A proposta de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário. Pretende alterar a [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#), que *aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*, visando modificar os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão”.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se, conforme referido no seu artigo 2.º, que o diploma em causa sofreu até à data uma modificação, através da Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, sendo esta, em caso de aprovação, a segunda alteração, conforme já consta do respetivo título.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, está prevista para “*o dia seguinte ao da sua publicação*”, em conformidade, aliás, com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

---

#### • Enquadramento legal nacional e antecedentes

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontra-se consagrado na [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#). Esta lei resultou do processo de discussão do [Projeto de Lei n.º 248/X](#), do PCP, e da [Proposta de Lei n.º 93/X](#), do Governo.

Desta discussão conjunta fez também parte o [Projeto de Lei n.º 257/X](#), do BE, o qual não mereceu, no entanto, aprovação na generalidade.

A Lei n.º 23/2007 foi regulamentada pelo [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro](#), e, no que se refere as condições económicas consideradas necessárias para um emigrante assegurar a sua subsistência, são válidas as disposições da [Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro](#), que fixa os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional, com as alterações da [Portaria n.º 760/2009, de 6 de Julho](#).

Entretanto foi alterada pela [Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto](#) (*Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*).

Outros diplomas regulamentares da “lei da imigração” a destacar são, entre outros:

- A [Portaria n.º 398/2008, de 6 de Junho](#), que aprova o modelo do documento de viagem a emitir para cidadão nacional de Estado terceiro que seja objeto de medida de expulsão e que não disponha de documento de viagem;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2009, de 16 de Junho](#), determina o limite da concessão de vistos de residência para a admissão em território nacional de cidadãos estrangeiros para o exercício de uma atividade profissional subordinada;
- O Plano para a Integração dos Imigrantes foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 03 de Maio](#), constitui um programa político que pretende atingir níveis superiores de integração, quer numa perspetiva sectorial, designadamente nas áreas do Trabalho, Habitação, Saúde e Educação, quer numa perspetiva transversal no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania.

Esta iniciativa legislativa pretende efetuar a segunda alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão, nomeadamente alterando a redação dos [artigos 52.º](#) (*Condições gerais de concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração*), [70.º](#) (*Cancelamento de vistos*) e [151.º](#) (*Pena acessória de expulsão*).

## **Antecedentes parlamentares**

Na **XI Legislatura**, relativamente ao tema “entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas: [Proposta de Lei 54/XI \(GOV\)](#) – ‘Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e transpõe as Diretivas n.ºs 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 e 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009’. Esta iniciativa caducou em 31 de março de 2011.

Foi ainda apresentado o [Projeto de Lei 190/XI, do PCP](#) – ‘Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados’. Esta iniciativa foi rejeitada com votos contra do PS, PSD e CDS-PP, e votos a favor do BE, PCP e PEV.

Na **XII Legislatura**, foram apresentadas duas iniciativas relativas à matéria em apreço: a [Proposta de Lei 50/XII \(GOV\)](#) – ‘Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional’. A proposta foi aprovada com votos contra do PCP, BE e PEV; e votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, vindo a dar origem à [Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto](#) (Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).

Foi também apresentado o [Projeto de Lei 206/XII, do PCP](#) – ‘Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados’. À semelhança do sucedido na legislatura anterior esta iniciativa foi rejeitada com votos contra do PS, PSD e CDS-PP, e votos a favor do BE, PCP e PEV.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

### **Bibliografia específica**

CHIGARA, Ben - On the jurisprudential significance of the emergent state practice concerning foreign nationals merely suspected of involvement with terrorist offences. **Maastricht journal of European and comparative law**. Maastricht. ISSN 1023-263X. V. 16, n.º 3 (2009), p. 315-339. Cota: RE-226.

Resumo: Este artigo aborda as práticas levadas a cabo por alguns Estados europeus relativamente a estrangeiros que apenas são suspeitos de envolvimento em crimes de terrorismo, sem, no entanto, terem sido acusados formalmente. Estas práticas incluem a deportação para os seus países de origem, onde correm o risco de ser torturados, sujeitos a tratamento desumano e

degradante ou sujeitos a castigos. O autor analisa a jurisprudência de alguns destes casos em países europeus, alertando para o risco de se poder estar a pôr em causa os direitos humanos destes suspeitos de terrorismo como forma de acelerar a luta contra o terrorismo internacional.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros no domínio das políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração ([Capítulo II do Título V do TFUE](#)), sendo as mesmas e a sua execução, “*regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro*”, de acordo com o estipulado no artigo 80.º do TFUE.

Nos termos do n.º 1 do artigo 79.º do TFUE, “*A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.*” Para prossecução destes objetivos, são adotadas medidas legislativas, nomeadamente, nos domínios das condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros, dos seus direitos enquanto residentes legais num Estado-Membro, da imigração clandestina e residência ilegal e do combate ao tráfico de seres humanos.

A política de imigração da UE começou a ser erigida em 1999, com o Tratado de Amesterdão, tendo o Conselho Europeu de Tampere, de Outubro desse ano, com base nas novas disposições introduzidas pelo Tratado, estabelecido uma abordagem coerente no âmbito da imigração e do asilo, que tem por objeto, ao mesmo tempo, a criação de um sistema comum de asilo, a política de imigração legal e a luta contra a imigração clandestina.

Saliente-se, que a estratégia política atual da União Europeia nesta matéria está definida no âmbito do [Programa de Estocolmo](#)<sup>2</sup>, de dezembro de 2009, que define as orientações da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça [*vigente até 2014*], e no decorrente [Plano de ação](#) da Comissão Europeia para sua aplicação<sup>3</sup>. Este Programa, na parte respeitante à política de imigração, tem como base o [Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo](#), adotado pelo Conselho Europeu em 15 e 16 de outubro de 2008<sup>4</sup>, na sequência da [Comunicação](#) da

---

<sup>2</sup> O Programa de Estocolmo fornece um roteiro para o trabalho da União Europeia (UE) no espaço de justiça, liberdade e segurança para o período entre 2010 e 2014.

<sup>3</sup> Documento COM (2010) 171, de 20.04.2010, p. 52 a 57.

<sup>4</sup> Veja-se Iguamente a [Comunicação](#) da Comissão, de 10.6.2009, “Método de acompanhamento relativo ao controlo da aplicação do Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo”, o Primeiro relatório anual da Comissão ao

Comissão, de junho de 2008, intitulada "*Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos*"<sup>5</sup>.

O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, que constitui a base para as políticas de imigração e de asilo comuns à União Europeia e aos países que a integram, enuncia cinco compromissos fundamentais, a desenvolver e traduzir em medidas concretas, tanto a nível da União Europeia como a nível nacional, que vieram a ser integradas, no decurso de 2009, no Programa de Estocolmo, como atrás referido:

- *“Organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro e favorecer a integração;*
- *Lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito;*
- *Reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras;*
- *Edificar uma Europa do asilo;*
- *Criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento.”*

Refira-se igualmente, que a Comissão, na [Comunicação](#) sobre a migração, de 4 de Maio de 2011, apresentou iniciativas para uma abordagem mais estruturada, abrangente e de resposta rápida da UE aos desafios e oportunidades de migração, tendo principalmente em conta os atuais acontecimentos no Mediterrâneo, que abrangem os vários aspetos da política da migração atrás referidos.<sup>6</sup>

Neste contexto, cumpre realçar em relação às Diretivas que são objeto de transposição no quadro das alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, nos termos da presente iniciativa legislativa, os seguintes aspetos:

- **[Diretiva 2008/115/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.**

Na sequência do Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso, de 10 de Abril de 2002, esta política é considerada como parte integrante da política comunitária global em matéria de imigração e asilo. O Conselho Europeu de Bruxelas, de 4 e 5 de Novembro de 2004,

---

Parlamento Europeu e ao Conselho, de 6 de Maio de 2010, sobre a imigração e o asilo (2009) [[COM\(2010\) 214](#)] e as [Conclusões](#) do Conselho sobre o seguimento do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 4 de Junho de 2010.

<sup>5</sup> Sobre a posição da Parlamento Europeu relativamente a esta Comunicação ver a “Resolução sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos”, de 22 de Abril de 2009, no endereço <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//PT>.

<sup>6</sup> Mais informação no [Portal da UE sobre a Imigração](#)



apelou à definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento, baseada em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas.

Inserir-se neste contexto a adoção da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, que estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, que têm em devida consideração o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas envolvidas, tal como consagrados, no direito internacional e da União Europeia. As normas comuns em causa abrangem as matérias do regresso, afastamento, recurso a medidas coercivas, prisão preventiva e readmissão, associadas à cessação deste tipo de irregularidades.

A Diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, com as exceções previstas no artigo 2.º, sendo considerado como motivo da irregularidade da situação, o não preenchimento das condições de entrada de nacionais de países terceiros, previstas no artigo 5.º do [Código das Fronteiras Schengen](#) ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro.

A presente Diretiva não prejudica a aplicação de disposições mais favoráveis contempladas nos termos do direito nacional, devendo os Estados-Membros, na sua aplicação, respeitar o princípio da não-repulsão e ter em devida conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa, bem como assegurar que aos nacionais de países terceiros, excluídos da aplicação desta Diretiva, não se apliquem condições menos favoráveis do que as estabelecidas no n.º 4 do artigo 4.º.

Por último, no que se prende com a matéria do termo da situação irregular, a presente Diretiva, “*conferindo uma dimensão europeia aos efeitos das medidas nacionais de regresso*”, estabelece que as decisões de regresso são acompanhadas de proibições de entrada, nas condições previstas no artigo 11.º, para impedir a readmissão no território de todos os Estados-Membros, bem como os critérios a ter em conta na determinação do prazo da proibição, que normalmente não deverá ser superior a cinco anos, da sua revogação ou suspensão.

Relativamente às garantias processuais associadas a estes procedimentos, consignadas no Capítulo III da Diretiva em apreciação, refira-se que estão nele previstas as regras a adotar quanto à forma de emissão das decisões de regresso, às vias de recurso contra estas decisões, à possibilidade de obter assistência e representação jurídicas gratuitas, bem como garantias de manutenção da unidade familiar e de subsistência, incluindo cuidados de saúde urgentes e de ensino básico aos menores, enquanto aguardam o regresso.

O estatuído no Capítulo IV da Diretiva em causa consigna o princípio de que o recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos. Neste sentido o artigo 15.º prevê, nomeadamente, que a detenção só se justifica para preparar o regresso e/ou efetuar o processo de afastamento, e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas, estabelecendo

o restante articulado deste capítulo, entre outras, as normas a aplicar em relação à ordem de detenção, à sua duração, às condições de tratamento dos nacionais de países terceiros detidos, e aos especiais condicionalismos em caso de detenção de menores e famílias, ou de um número excecionalmente elevado de pessoas implicadas na operação de regresso.

A Diretiva 2008/115 deveria ser transposta para direito interno dos Estados-Membros até 24 de Dezembro de 2010.

No primeiro [relatório anual](#) da Comissão sobre a imigração e o asilo, de 6 de Maio de 2010, são analisados os resultados das medidas implementadas a nível da União Europeia e nacional em matéria de imigração ilegal, incluindo a aplicação da Diretiva relativa ao regresso e a conclusão de acordos de readmissão com países terceiros para facilitar o procedimento de regresso.<sup>7</sup>

- **[Diretiva n.º 2009/50/CE](#), do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.**

Tendo em conta a importância da migração legal no reforço da economia baseada no conhecimento na Europa para a implementação dos objetivos da Estratégia de Lisboa, tal como reconhecido pelo Programa de Haia de 2004, e a concomitante necessidade de colmatar a escassez na Europa de mão-de-obra altamente classificada e de facilitar a sua mobilidade na União Europeia, foi adotada, no quadro das medidas legislativas propostas pela Comissão no seu [Plano de ação para a migração legal](#)<sup>8</sup>, a Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

Esta Diretiva visa contribuir para estes objetivos, através da introdução de um processo comum e simplificado para a emissão de uma autorização especial de residência e de trabalho para estes nacionais, “Cartão Azul UE”, nos termos previstos na Diretiva, e da concessão de direitos sociais e económicos equiparados aos dos nacionais do Estado-Membro de acolhimento em determinados domínios.<sup>9</sup>

Para o efeito, a presente Diretiva estabelece as condições de entrada e de residência por um período superior a três meses no território dos Estados-Membros, de nacionais de países terceiros titulares de um Cartão Azul UE para efeitos de emprego altamente qualificado, e dos seus familiares, sendo aplicável aos nacionais de países terceiros que requeiram a admissão no território de um Estado-Membro para este fim, nos termos e com as exceções nela previstos.

---

<sup>7</sup> Informação detalhada sobre a política de retorno da UE - Diretiva 2008/115/CE, cooperação operacional entre os Estados-Membros (em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea, de organização de voos comuns para efeitos de afastamento, etc), de cooperação com países terceiros para efeitos de readmissão e contributos do Fundo Europeu de Regresso - disponível no endereço [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration\\_return\\_policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_return_policy_en.htm)

<sup>8</sup> Documento COM/2005/669 de 21.12.2005.

<sup>9</sup> Informação sobre a Diretiva 2009/50/CE disponível na página da Comissão relativa à imigração para efeitos de trabalho

A Diretiva 2009/50/CE deveria ser transposta para direito interno dos Estados-Membros até 19 de Junho de 2011.<sup>10</sup>

- **Diretiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.**

Na sequência da [Comunicação](#) da Comissão sobre as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros, de 19.7.2006, o Conselho Europeu de 14/15 Dezembro de 2006, acordou reforçar a cooperação entre os Estados-Membros na luta contra a imigração ilegal, em especial no que se refere à intensificação a nível dos Estados-Membros e da UE das medidas contra o emprego ilegal, tendo convidado a Comissão a apresentar propostas neste sentido.

Foi assim adotada neste quadro a Diretiva n.º 2009/52/CE, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, com o objetivo de impedir a imigração ilegal, ao agir contra o fator de atração que constitui a possibilidade de obtenção de emprego.

De acordo com o dispositivo da presente Diretiva, os Estados-Membros devem proibir o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular, e aplicar às infrações a esta proibição as sanções e medidas nela previstas.

A Diretiva 2009/52/CE deveria ser transposta para direito interno dos Estados-Membros até 20 de Julho de 2011.

- **Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional.**

Esta Diretiva veio alterar a Diretiva n.º 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, passando a aplicar o estatuto de residentes de longa duração aos nacionais de países terceiros que beneficiem de proteção internacional, tal como definidos na Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

A perspectiva de obter o estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro constitui um elemento importante para a plena integração dos beneficiários de proteção internacional no Estado-Membro de residência, pelo que lhes é conferida a possibilidade de obter o estatuto de residente de longa duração no Estado-Membro que lhes concedeu proteção internacional nas mesmas condições dos outros nacionais de países terceiros. Neste contexto, importa garantir que os Estados-Membros

---

<sup>10</sup> Veja-se a este propósito o Processo de infração 2011/0925 de 27/10/2011 relativo a Portugal (Nota de Imprensa [IP/11/1247](#))

sejam informados sobre a situação de proteção das pessoas em causa, a fim de lhes permitir atender às suas obrigações em matéria do respeito do princípio da não repulsão.

Esta Diretiva deve ser transposta o mais tardar até 20 de Maio de 2013.

- **[Diretiva 2011/98/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro.**

A adoção de disposições relativas a um procedimento único de apresentação de pedidos conducente a um título combinado que englobe a autorização de residência e a autorização de trabalho num ato administrativo único visa contribuir para simplificar e harmonizar as normas aplicáveis nos Estados-Membros.

*Esta diretiva estabelece um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem para efeitos de trabalho no território de um Estado-Membro, a fim de simplificar os procedimentos para a sua admissão e de facilitar o controlo do seu estatuto; e um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, independentemente da finalidade da admissão inicial no território desse Estado-Membro, com base num tratamento idêntico ao dos nacionais desse Estado-Membro.*

Esta Diretiva deve ser transposta o mais tardar até 25 de Dezembro de 2013.

- **[Regulamento \(CE\) 810/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)<sup>11</sup>.**

O Código Comunitário de Vistos, aprovado pelo presente Regulamento, estabelece os procedimentos e condições para a emissão de vistos para estadas de curta duração (não superior a três meses por cada período de seis meses) e trânsito nos territórios dos Estados-Membros. Enumera ainda os países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto de escala aeroportuária quando passam nas zonas internacionais de trânsito dos aeroportos dos Estados-Membros e estabelece os procedimentos e as condições para a emissão desses vistos. Determina ainda o estado-Membro responsável pela emissão de visto nas diversas situações (trânsito, múltiplos trânsitos, único destino da visita ou principal destino) devendo, em regra, o pedido de visto ser apresentado no consulado do Estado-Membro em questão.

Permite o Regulamento que os Estados-Membros estabeleçam acordos bilaterais para se representarem mutuamente para fins de recolha dos pedidos de visto ou de emissão dos vistos e que possam colaborar através de partilha de locais ou de um centro comum para apresentação de pedidos.

---

<sup>11</sup> Versão consolidada em [2011-10-04](#).

A decisão quanto a um pedido admissível deve ser tomada no prazo de 15 dias de calendário a contar da data em que o pedido foi apresentado. Em casos excecionais, este limite de tempo pode ser prolongado.

- **[Regulamento \(EU\) n.º 154/2012](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)**

Este Regulamento, aprovado já no corrente ano, altera o Código Comunitário de Vistos no sentido de clarificar as normas relativas ao trânsito pelas áreas internacionais dos aeroportos, a fim de garantir a segurança jurídica e a transparência.

Para a iniciativa legislativa em apreciação, é importante analisar a [Proposta de Resolução<sup>12</sup> sobre medidas de combate ao terrorismo](#).

Salientamos os seguintes parágrafos:

*“Considerando que a UE e os seus Estados-Membros têm, antes de mais, a responsabilidade comum de garantir a segurança e a liberdade dos cidadãos europeus e de tomar as medidas adequadas para prevenir atos que ameacem a vida das pessoas; considerando que a liberdade e a segurança são objetivos que devem ser perseguidos em paralelo e que, para se alcançar a liberdade e a segurança, as medidas de combate ao terrorismo devem basear-se nos princípios da necessidade, da proporcionalidade e do respeito dos direitos fundamentais, bem como respeitar o Estado de direito e as obrigações internacionais”; (...)*

*“Insta os Estados-Membros a que coordenem eficazmente a sua resposta imediata à ameaça crescente que representam os «combatentes estrangeiros», adotando medidas comuns, como retirar os passaportes da UE em caso de dupla nacionalidade, confiscar os passaportes por um período de tempo limitado, sinalizar os documentos de identidade dos jihadistas, reintroduzir as autorizações de viagem para menores, reforçar os procedimentos penais (por proselitismo a favor de organizações terroristas, e por treino prestado em campos de formação de terroristas), criar uma lista negra de jihadistas europeus e de suspeitos de terrorismo jihadista;” (...)*

*“Manifesta a sua profunda preocupação quanto ao facto de que um dos ataques de Paris foi intencionalmente cometido contra judeus europeus e foi, por conseguinte, o resultado atroz de uma nova forma de antissemitismo, que está a ameaçar a diversidade religiosa e étnica na União Europeia; solicita, por conseguinte, à Comissão que analise minuciosamente a eventual necessidade de uma revisão da [Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho](#), a fim de dar resposta mais eficaz aos que apregoam o ódio e à disseminação de formas graves de incitamento ao ódio;” (...)*

*“Apela a todos os Estados-Membros para que previnam a circulação de terroristas, reforçando os controlos nas fronteiras externas, controlando os documentos de viagem de forma mais sistemática e*

---

<sup>12</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre medidas de combate ao terrorismo (2015/2530(RSP))

*eficaz, lutando contra o tráfico ilícito de armas e a utilização fraudulenta de identidade, e identificando as zonas de risco;”*

*“Sublinha a sua preocupação com as informações que dão conta de traficantes de seres humanos facilitarem a circulação de fundamentalistas e de células terroristas na Europa e exorta a UE a que considere prioritária a luta contra as redes de tráfico de pessoas e a que continue a investigar estas redes como uma das fontes de receitas mais lucrativas para as organizações terroristas; salienta, além disso, que as organizações terroristas têm diversificado as suas receitas com a venda e o tráfico de mulheres e crianças para financiar as suas operações; condena firmemente estas práticas e insta a comunidade internacional a combater seriamente estas atividades;”*

*“Reitera o seu apego à livre circulação na UE, pelo que descarta totalmente as propostas de suspensão do sistema de Schengen, e encoraja os Estados-Membros, em vez disso, a endurecerem as regras existentes, que já incluem a possibilidade de introduzir temporariamente controlos de documentos, e a fazerem melhor uso do sistema SIS II; sublinha a importância do novo mecanismo de avaliação de Schengen, e exorta a Comissão a fazer pleno uso das suas prerrogativas para assegurar a correta aplicação do acervo de Schengen;”*

*“Apela à Comissão para que proponha uma definição harmonizada de «combatente estrangeiro» e encoraja os Estados-Membros a classificarem como infração penal grave, no seu direito interno, o facto de viajar para uma zona de conflito no intuito de ingressar numa organização terrorista, com base na definição proposta pela resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a permitir às autoridades judiciais reprimir e sancionar esta infração se for caso disso;”*

*“Releva a necessidade de reforçar a eficácia e a coordenação da resposta da justiça penal através da Eurojust, de harmonizar a criminalização dos delitos respeitantes aos combatentes estrangeiros na UE, de fornecer um quadro jurídico e facilitar a cooperação transfronteiras, de evitar lacunas na ação penal e de abordar os desafios de ordem prática e jurídica na recolha e admissibilidade dos elementos de prova nos processos relacionados com terrorismo, através da atualização da [Decisão-Quadro 2008/919/JAI](#); (...)”*

Neste sentido, a [Decisão-Quadro 2008/919/JAI](#) do Conselho, de 28 de Novembro de 2008, cujo cumprimento é objeto da presente iniciativa legislativa, introduziu alterações à Decisão-Quadro 2002/475/JAI, com vista a que sejam considerados como “infrações relacionadas com as atividades terroristas” o “incitamento público à prática de infrações terroristas”, o “recrutamento para o terrorismo” e o “treino para o terrorismo”, sempre que cometidos de forma dolosa e a garantir que as disposições em vigor em matéria de penas, responsabilidade de pessoas coletivas, jurisdição e ação penal aplicáveis aos crimes de terrorismo sejam também aplicáveis a estas formas de comportamento. Neste contexto estão igualmente previstas alterações às disposições aplicáveis em matéria de cumplicidade, de instigação e de infrações não consumadas.

Refira-se que o Artigo 2º da presente decisão-quadro inclui disposições relativas ao respeito pelos princípios fundamentais relativos à liberdade de expressão no quadro da aplicação da decisão-quadro

e que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições nela contidas até 9 de Dezembro de 2010.

A [proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave \(PNR\)](#) supramencionada foi objeto de [escrutínio](#) pelo Parlamento português. O novo [projeto de relatório do Parlamento Europeu](#) sobre a proposta (do relator Tim Kirkhope – ECR, UK) foi apresentado ontem, dia 26 de fevereiro de 2015.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

#### **ESPAÑA**

Em Espanha, a [Lei Orgânica n.º 4/2000, de 11 de janeiro](#), veio estabelecer os *Direitos e Liberdades dos Estrangeiros em Espanha e a sua Integração Social*, tendo sido regulamentada pelo [Real Decreto n.º 2393/2004, de 30 de Dezembro](#) que *Aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, de 11-1-2000, (com algumas normas vigentes até 16 de março de 2014)*<sup>13</sup>, entretanto revogado pelo [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#), pelo qual se aprova o *Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre direitos e liberdades dos estrangeiros em Espanha e a sua integração social, após a sua alteração pela Lei Orgânica n.º 2/2009, de 11 de dezembro*.

O n.º 2 do artigo 21 da *Lei Orgânica n.º 4/2000, de 11 de janeiro*, estabelece que o regime de execução dos atos administrativos em matéria de direito dos estrangeiros será o previsto com carácter geral na legislação, salvo o disposto nesta Lei para a tramitação de processos de expulsão. Por outro lado, o artigo 236.º do *Regulamento*, com a epígrafe ‘*A resolução no procedimento preferente. Executividade*’, determina que a execução da ordem de expulsão, uma vez notificada ao interessado, se efetuará de forma imediata. Acrescenta ainda que a exceção da aplicação do regime geral de execução dos atos administrativos, no caso da resolução que ponha fim ao procedimento de expulsão com carácter preferencial, estabelecida no n.º 2 do artigo 21.º da *LO 4/2000*, não exclui o direito de recurso, sem prejuízo da ordem de expulsão se efetuar de forma imediata. No entanto, o recurso não tem efeito suspensivo.

---

<sup>13</sup> Revogadas pelo Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, *por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros*.

O Capítulo III do Título XIV, do RD 557/2011 (*Infrações em matéria de estrangeiros e seu regime sancionador*), prevê os “aspectos específicos nos procedimentos sancionadores para a aplicação das infrações de expulsão e multa”, nos [artigos 242.º e seguintes](#).

Uma das infrações graves que dita a pena de expulsão está prevista no [artigo 54, 1, a\) da Lei Orgânica 4/2000](#) (Lei de estrangeiros): “*Participar em atividades contrárias à segurança nacional ou que possam prejudicar as relações de Espanha com outros países, ou estar implicados em atividades contrárias à ordem pública previstas como muito graves na Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre ‘Protección de la Seguridad Ciudadana’.*”

No início de fevereiro o PP e o PSOE assinaram o [acordo "antiterrorista"](#), o qual elenca as medidas a tomar no contexto antiterrorista

## FRANÇA

Em França, o [Código de Entrada e Permanência dos Estrangeiros e Direito de Asilo](#) prevê no seu Livro III a regulamentação da “Permanência em França”. O [artigo L311-9](#) é relativo às “*disposições relativas à integração na sociedade francesa.*”

No sítio da [Agência Nacional de Acolhimento dos Estrangeiros e das Migrações](#) podem ser consultados os passos necessários para obter um “visto de longa duração” (autorização de residência), de forma simplificada, bem como outras informações complementares.

No “Código de Estrangeiros” os [artigos L213-1 e seguintes](#) são relativos à “recusa de entrada” e aí se prevê que “*o acesso ao território francês pode ser recusado a qualquer estrangeiro cuja presença constitua uma ameaça para a ordem pública ou que seja objeto de qualquer pena de interdição judiciária do território ou de uma ordem de expulsão, ou de uma ordem de deportação tomada há menos de três anos atrás, nos termos do artigo L. 533-1, ou uma proibição de retorno em território francês ou proibição administrativa do território.*”

O Código prevê ainda os “casos em que um estrangeiro pode ser objeto de uma medida de expulsão”, nos [artigos L521-1 e seguintes](#).

No final de 2014 foi aprovada em França a [Lei n.º 1353/2014, de 13 de novembro](#), que “reforça as disposições relativas à luta contra o terrorismo”. Nela são criados dispositivos de “proibição de saída do território”, de “proibição administrativa do território”; “reforço de medidas de prisão domiciliária”; “reforço das disposições de natureza repressiva”; e “reforço dos meios de prevenção e de investigação”.



Em 3 de dezembro, na sequência da resolução da ONU e de notícias que davam conta das condições de regresso ao território francês de três presumíveis *jihadistas* franceses, a Assembleia nacional francesa criou uma [comissão de inquérito sobre a vigilância dos canais e dos indivíduos \*jihadistas\*](#). O objetivo da comissão é analisar a eficácia dos meios de prevenção, detenção e de vigilância dos canais e dos indivíduos *jihadistas*, bem como dos radicais religiosos. De igual modo, faz parte dos seus objetivos avaliar os riscos de realização de atos terroristas.

Os seus trabalhos iniciaram-se em 21 de janeiro e têm sido fortemente condicionados pelos acontecimentos em França no início de janeiro.

O relatório final, que poderá sugerir a apresentação de legislação, deverá estar concluído até 3 de junho de 2015.

### ITÁLIA

A presença em território do Estado italiano é consentida ao estrangeiro em situação concordante com as disposições relativas ao ingresso e à permanência. O estrangeiro, caso se tenha subtraído aos controlos fronteiriços, se é irregular ou se ficou em Itália sem ter esse direito, é considerado clandestino, portanto deve ser afastado ou expulso (artigos 10.º e 13.º do [Decreto Legislativo n.º 286/98, de 25 de Julho \("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"\)](#)).

Para a matéria em análise importa reter o disposto no [artigo 13.º da Lei n.º 189/2002, de 30 de Julho](#), (expulsão administrativa), que "*modifica a normativa em matéria de imigração e de asilo*".

No sítio do Ministério do Interior está disponível a seguinte ligação sobre ['Imigração e asilo'](#).

Relativamente à iniciativa antiterrorismo em Itália, o Conselho de Ministros aprovou, no dia 10 de fevereiro, [um decreto-lei](#), que necessita de ser confirmada por ambas as Câmaras do Parlamento nos próximos 60 dias, mas que devido ao cariz especial pode ser aplicável e imediato.

Esta proposta prevê as seguintes medidas:

*a) No domínio do Direito Penal*

- Introdução de um novo tipo criminal que criminaliza a organização, financiamento e publicitação de viagens para perpetrar atos de terrorismo (moldura penal: pena de prisão de 3 a seis anos);
- Responsabilidade penal da pessoa recrutada para perpetrar atos de terrorismo ou bem assim para participar em associações criminais com o mesmo fim (atualmente apenas o recrutador era punido nos termos do Código penal – [artigo 270.º](#));
- Responsabilidade penal para as pessoas autodidatas em técnicas terroristas (o atual Código Penal apenas criminaliza aqueles que aprendem de outrem);

- Introdução de sanções específicas, no ordenamento penal e administrativo, destinadas a punir a violação das obrigações em matéria de controlo da circulação de substâncias, que possam ser utilizadas para construir dispositivos explosivos.

*b) No domínio do procedimento de prevenção*

- Possibilidade de aplicar medidas de vigilância especial de segurança pública a potenciais "combatentes estrangeiros";
- Possibilidade dos Questores (equiparado ao Chefe da Esquadra de Polícia) poderem retirar o passaporte a pessoas indiciadas de terrorismo, que deverá ser confirmado pelas autoridades judiciais;
- Introdução da possibilidade de punir os infratores com a obrigação de entrega do passaporte e de outras medidas cautelares no âmbito do procedimento de prevenção.

*c) Atualização dos instrumentos para combater a utilização da internet com o fim de facilitar a criação, organização e disseminação de informação relativa a grupos terroristas*

- Agravamento da moldura penal para os delitos de desculpabilização e instigação ao terrorismo cometidos através de redes sociais ou outros meios informáticos;
- Possibilidade das autoridades judiciais ordenarem ao fornecedor de internet de proibir o acesso a páginas de internet utilizadas para cometer crimes de terrorismo, incluídos na lista constantemente atualizada do Serviço de Polícia Postal e de Telecomunicações.

## Organizações internacionais

### CONSELHO DA EUROPA

A [Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção do Terrorismo de 2005](#) foi elaborada em Varsóvia, a 16 de Maio de 2005, com o objetivo de fortalecer a efetividade dos textos legais já existentes para o combate ao terrorismo. A Convenção estabelece duas vias para atingir este objetivo:

- Criminalização de certos atos que podem estar relacionados com a comissão de infrações terroristas, nomeadamente: incitação pública, recrutamento e treino de terroristas;
- Reforço da cooperação para a prevenção, tanto a nível nacional (políticas nacionais de prevenção) como a nível internacional (alteração dos acordos de extradição e de auxílio judiciário em vigor).

A Convenção compreende, ainda, uma disposição relativa à proteção e à indemnização das vítimas de terrorismo.

Para efeitos da Convenção é considerado “ato terrorista” (*criminal offence*) qualquer ato incluído no âmbito e assim definido numa das convenções mencionadas no Anexo à Convenção.

## ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Refira-se, entre as orientações adotadas pela Organização da Nações Unidas, a [Resolução do Conselho de Segurança n.º 2178 \(2014\), de 24 de setembro](#).

Como referido na exposição de motivos, a resolução “*insta os Estados Membros a impedir a circulação de terroristas e de grupos terroristas e a efetuar controlos de fronteiras eficazes, bem como a acompanhar de perto a emissão de documentos de identidade e de viagem, impedido a sua falsificação e utilização fraudulenta*”.

Foi também adotada pelo Conselho de Segurança, a [Resolução 2170 \(2014\)](#) – aprovada em agosto de 2014 por unanimidade, em que especificamente se condena o Estado Islâmico do Iraque e al-Sham/Levante (ISIS) e a Frente Al Nusrah (ANF) pelo recrutamento de combatentes estrangeiros.

## IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria idêntica:

- [PPL 279/XII/4ª](#) - Proceda à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo
- [PPL 280/XII/4ª](#) - Proceda à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa
- [PPL 281/XII/4ª](#) - Proceda à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo
- [PPL 282/XII/4ª](#) – Proceda à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo
- [PPL 283/XII/4ª](#) - Proceda à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros

do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão

- [PPL 285/XII/4<sup>a</sup>](#) - Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo
- [PPL 286/XII/4<sup>a</sup>](#) - Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista

### **V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas**

---

A Comissão promoveu, em 26 de fevereiro de 2015, a consulta escrita obrigatória das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

### **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

## Proposta de Lei n.º 286/XII/4.ª (GOV)

**Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista**

Data de admissão: 25 de fevereiro de 2015

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

### Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, integra um conjunto de iniciativas legislativas de combate ao terrorismo<sup>1</sup> e visa alterar a [Lei de Segurança Interna](#) (aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto e objeto uma retificação), no sentido de atualizar e alterar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna, órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, e de ampliar a estrutura e alargar as competências da já existente Unidade de Coordenação Antiterrorismo<sup>2</sup>, atualmente apenas órgão de coordenação e partilha de informação, em face da atual preocupação com o terrorismo que, segundo o proponente, “*impõe um esforço conjunto e transversal por parte de todas as entidades direta ou indiretamente implicadas no combate a esse fenómeno*”.

Em concreto, propõe-se a alteração da composição do Conselho Superior de Segurança Interna, atualizando a designação de algumas entidades e aditando outras, por via da alteração do n.º 2 do artigo 12.º da Lei de Segurança Interna. A alteração proposta é reflexo da preconizada para o subsequente artigo 23.º (Unidade de Coordenação Antiterrorismo), cuja composição é definida por remissão para aquela, do mesmo passo que, em consequência das competências reforçadas desta Unidade - que passará, designadamente, a coordenar os planos de execução das ações previstas na nova Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo<sup>3</sup> -, se passa a prever que algumas das entidades que integram o Conselho Superior de Segurança Interna possam participar, a convite, em reuniões desta Unidade. De assinalar ainda é a possibilidade de participação nestas reuniões, também a convite, de “*um representante do Procurador-Geral da República*”, atenta a necessidade de “*assegurar a interligação entre funções de segurança e a direção da investigação criminal*”.

Para uma compreensão imediata das alterações propostas, apresenta-se o texto comparado das normas da Lei de Segurança Interna em vigor e das alterações que a Proposta de Lei visa nelas operar:

Lei de Segurança Interna	Proposta de Lei n.º 286/XII
Artigo 12.º Natureza e composição do Conselho Superior de Segurança Interna	Artigo 12.º [...]

<sup>1</sup> Propostas de Lei n.ºs [279/XII](#), [280/XII](#), [281/XII](#), [282/XII](#), [283/XII](#), [284/XII](#), [285/XII](#) e [286/XII](#).

<sup>2</sup> Erradamente identificada no título da iniciativa como “*Unidade de Coordenação Antiterrorista*”, o que poderá ser objeto de correção pela Comissão na fase de discussão e votação na especialidade.

<sup>3</sup> A nova Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo foi aprovada pelo Governo em [reunião do Conselho de Ministros de 19 de fevereiro de 2015](#).

<p>1 - O Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna.</p> <p>2 - O Conselho Superior de Segurança Interna é presidido pelo Primeiro-Ministro e dele fazem parte:</p> <p>a) Os Vice-Primeiros-Ministros, se os houver;</p> <p>b) Os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver;</p> <p>c) Os Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;</p> <p>d) Os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira;</p> <p>e) Os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa;</p> <p>f) O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;</p> <p>g) Dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções;</p> <p>h) O comandante-geral da Guarda Nacional Republicana, os directores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os directores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança;</p> <p>i) A Autoridade Marítima Nacional;</p> <p>j) O responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica;</p> <p>l) O responsável pelo Sistema Integrado de</p>	<p>1 - [...].</p> <p>2 - [...]:</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p> <p>c) [...];</p> <p>d) [...];</p> <p>e) [...];</p> <p>f) [...];</p> <p>g) [...];</p> <p>h) Os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da <b>Polícia Marítima</b>, os directores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os directores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança;</p> <p>i) [...];</p> <p>j) A Autoridade Aeronáutica Nacional;</p> <p>k) A Autoridade Nacional de Aviação Civil;</p> <p>l) O presidente da Autoridade</p>
--	--

<p>Operações de Protecção e Socorro; m) O director-geral dos Serviços Prisionais.</p> <p>3 - Os Representantes da República participam nas reuniões do Conselho que tratem de assuntos de interesse para a respectiva Região. 4 - Por iniciativa própria, sempre que o entenda ou a convite do presidente, pode participar nas reuniões do Conselho o Procurador-Geral da República. 5 - Para efeitos do número anterior, o Procurador-Geral da República é informado das datas de realização das reuniões, bem como das respectivas ordens de trabalhos. 6 - O presidente, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões os ministros que tutelem órgãos de polícia criminal de competência específica e outras entidades com especiais responsabilidades na prevenção e repressão da criminalidade ou na pesquisa e produção de informações relevantes para a segurança interna, designadamente os dirigentes máximos de outros órgãos de polícia criminal de competência específica.</p>	<p>Nacional de Protecção Civil; m) O director-geral de Reinserção e Serviços Prisionais; n) O coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança; o) O director-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.</p> <p>3 - [...]. 4 - [...]. 5 - [...].</p> <p>[...].</p>
<p style="text-align: center;"><b>Artigo 23.º</b> <b>Unidade de Coordenação Antiterrorismo</b></p> <p>1 - Integram a Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas e), h) e i) do n.º 2 do artigo 12.º.</p> <p>2 - Compete à Unidade de Coordenação</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 23.º</p> <p style="text-align: center;">[...]</p> <p>1 - A Unidade de Coordenação Antiterrorismo é o órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram.</p> <p>2 - Integram a Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas e) e h) do n.º 2 do artigo 12.º.</p> <p>3 - Compete à Unidade de Coordenação</p>



<p>Antiterrorismo garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram.</p>	<p>Antiterrorismo a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.</p> <p>4 - A Unidade de Coordenação Antiterrorismo funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.</p> <p>5 - Por iniciativa própria, ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, pode participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo um representante do Procurador-Geral da República.</p> <p>6 - O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna pode convidar para participar em reunião da Unidade de Coordenação Antiterrorismo representantes das entidades referidas nas alíneas <i>f)</i> e <i>j) a o)</i> do n.º 2 do artigo 12.º.</p> <p>7 - A orgânica da Unidade de Coordenação Antiterrorismo é estabelecida em diploma próprio.</p>
--	--

A presente iniciativa contém 3 artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 12.º e 23.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto; o terceiro determinando como data de início de vigência das normas a aprovar o dia seguinte ao da sua

publicação.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

### • **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, 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, e no artigo 118.º do Regimento, com pedido de prioridade e urgência.

Toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, tendo sido aprovada em Conselho de Ministros em 19 de fevereiro de 2015.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros em 19 de fevereiro de 2015, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que “*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*”: “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

A iniciativa em apreço não refere que tenham sido consultadas quaisquer entidades e não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres. Porém, o Governo, na exposição de motivos, menciona que “*Em sede de processo legislativo a decorrer na Assembleia da República devem ser ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e a Ordem dos Advogados.*”

Esta proposta de lei deu entrada em 20/02/2015 e foi admitida em 26/02/2015, tendo baixado na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Está agendada para a sessão plenária do próximo dia 4 de março de 2015.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A proposta de lei tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário de uma proposta de lei do Governo e contém após o articulado, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros, a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11/07](#), adiante identificada por lei formulário.

Esta iniciativa visa proceder à primeira alteração à [Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto](#), que aprova a Lei de Segurança Interna. 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”*”.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, não sofreu modificações até data, pelo que, em caso de aprovação, esta iniciativa constituirá, efetivamente a sua primeira alteração. O título constante da proposta de lei já faz referência a este número de alteração, pelo que respeita o previsto no n.º 1 do artigo 6.º e o n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 3.º da proposta de lei, no dia seguinte ao da sua publicação, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da “lei formulário”, que prevê que os atos legislativos, *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

A Lei de Segurança Interna, que a proposta de lei em apreço pretende alterar, foi aprovada pela [Lei n.º 53/2008, de 28 de Agosto](#)<sup>4</sup>, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de Outubro](#).

Esta Lei teve origem na [Proposta de Lei n.º 184/X/3.ª](#) (Aprova a Lei de Segurança Interna).

No termos do disposto no artigo 6.º da Lei, *as forças e os serviços de segurança exercem a sua atividade de acordo com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna e no âmbito do respetivo enquadramento orgânico, cooperando entre si.*

O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro, sendo equiparado a Secretário de Estado, detém, de acordo com o art.º 15.º da mesma Lei, *competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional.*

No que se refere à Unidade de Coordenação Antiterrorismo, dispõe o art.º 23.º da Lei que:

#### Artigo 23.º

##### Unidade de Coordenação Antiterrorismo

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

2 - *Compete à Unidade de Coordenação Antiterrorismo garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram.*

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo foi aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro](#), fundada no compromisso de *combater o terrorismo em todas as suas dimensões.*

#### • Enquadramento do tema no plano da União Europeia

O n.º 2 do artigo 3.º da versão consolidada do [Tratado da União Europeia](#) introduzida pelo Tratado de Lisboa afirma entre os objetivos da União o de proporcionar *aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.*

<sup>4</sup> A Lei n.º 53/2008, de 28 de Agosto revogou a [Lei n.º 20/87, de 12 de Junho](#)<sup>4</sup> com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 8/91, de 1 de Abril](#)<sup>4</sup> (Lei de Segurança Interna).

Os artigos 87.º e seguintes do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) desenvolvem os princípios aplicáveis à cooperação policial na União, a qual *associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria.* (art.º 87.º, n.º 1).

Os sucessivos programas multianuais na área da Justiça e dos Assuntos Internos sublinham a necessidade de que a União siga uma política eficaz de combate ao terrorismo. Nesse sentido, também as orientações estratégicas definidas pelo [Conselho Europeu de 26 e 27 de junho de 2014](#) para a programação legislativa e operacional para os próximos anos no espaço de liberdade, segurança e justiça reafirmam o papel do [Coordenador da Luta Antiterrorista da EU](#) e defendem que o terrorismo e a criminalidade organizada requerem uma cooperação mais forte ao nível da UE.

A [Estratégia Antiterrorista da UE](#) foi adotada em 2005 pelo Conselho da União Europeia e assenta em quatro pilares principais: prevenir, proteger, perseguir e responder. Em todos eles, a estratégia reconhece a importância da cooperação com países terceiros e instituições internacionais.

No âmbito do direito da União Europeia aplicável em matéria de cooperação judiciária em matéria penal, refira-se que a [Decisão-Quadro 2002/475/JAI](#) do Conselho, de 13 de Junho de 2002, constitui um instrumento fundamental no âmbito de luta contra o terrorismo na União Europeia.

Esta decisão-quadro, que tem como objetivo tornar a luta contra o terrorismo mais eficaz na UE na sequência dos atentados terroristas de Setembro de 2001, harmoniza a definição de infrações terroristas, incluindo as infrações relativas aos grupos terroristas, em todos os Estados-Membros e estabelece que os Estados-Membros devem punir a instigação, a cumplicidade ou a tentativa de prática de infrações terroristas, prever penas e outras sanções que reflitam a gravidade dessas infrações e a sua aplicabilidade às pessoas singulares e coletivas que tenham cometido tais infrações ou que por elas sejam responsáveis, estabelecer regras jurisdicionais para garantir que a infração terrorista possa ser objeto de uma incriminação eficaz e prever medidas específicas relativamente à proteção e assistência às vítimas de infrações terroristas

Face à alteração entretanto verificada nos métodos de atuação dos ativistas e apoiantes do terrorismo, associada ao recurso às modernas tecnologias da informação e comunicação, em especial a Internet, para difusão de propaganda e de práticas terroristas, foi considerado imperioso para o combate efetivo às novas ameaças do terrorismo moderno, proceder à atualização da decisão-quadro relativa à luta contra o terrorismo, alargando o seu âmbito de aplicação, de forma a criminalizar o incitamento público à prática de infrações terroristas, bem como o recrutamento e o treino para o terrorismo, contribuindo deste modo *“para o objetivo mais genérico de prevenção do*

*terrorismo através da redução da divulgação de material que possa incitar à prática de atentados terroristas”.*

Neste sentido, a [Decisão-Quadro 2008/919/JAI](#) do Conselho, de 28 de Novembro de 2008, cujo cumprimento é objeto da presente iniciativa legislativa, introduziu alterações à Decisão-Quadro 2002/475/JAI, com vista a que sejam considerados como “infrações relacionadas com as catividades terroristas” o “incitamento público à prática de infrações terroristas”, o “recrutamento para o terrorismo” e o “treino para o terrorismo”, sempre que cometidos de forma dolosa e a garantir que as disposições em vigor em matéria de penas, responsabilidade de pessoas coletivas, jurisdição e ação penal aplicáveis aos crimes de terrorismo sejam também aplicáveis a estas formas de comportamento. Neste contexto estão igualmente previstas alterações às disposições aplicáveis em matéria de cumplicidade, de instigação e de infrações não consumadas.

Refira-se que o Artigo 2.º da presente decisão-quadro inclui disposições relativas ao respeito pelos princípios fundamentais relativos à liberdade de expressão no quadro da aplicação da decisão-quadro e que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições nela contidas até 9 de Dezembro de 2010.

Na sequência dos recentes ataques ao periódico francês *Charlie Hebdo*, os Chefes de Estado ou de Governo reuniram informalmente, em Bruxelas, a 12 de fevereiro de 2015, acordando nos princípios que irão orientar os trabalhos neste domínio nos próximos meses: *garantir a segurança dos cidadãos; prevenir a radicalização e proteger os nossos valores; e cooperar com os nossos parceiros internacionais.*

Na sequência da [declaração](#) emitida após esta reunião, a Comissão Europeia irá apresentar, previsivelmente no final de abril, um pacote legislativo sobre o tema, e o Conselho apresentará, até ao Conselho Europeu de junho, um relatório sobre a aplicação concreta destas orientações.

Previamente a esta reunião, o Parlamento Europeu aprovou a [Resolução do Parlamento Europeu sobre medidas de combate ao terrorismo](#), que recomenda, designadamente, que estas medidas devem ser analisadas em conjunto, nomeadamente, o registo de identificação dos passageiros aéreos (PNR) e o pacote legislativo sobre proteção de dados.

A [proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave \(PNR\)](#) supramencionada foi objeto de [escrutínio](#) pelo Parlamento português. O novo [projeto de relatório do Parlamento Europeu](#) sobre a proposta (do relator Tim Kirkhope – ECR, UK) foi apresentado ontem, dia 26 de fevereiro de 2015.

No âmbito europeu e no domínio da proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, são válidas as disposições a [Decisão-Quadro 2008/977/JAI](#), de 27 de novembro, do Conselho.

No sentido de adotar uma política mais ampla e coerente relativa ao direito fundamental à proteção dos dados pessoais, a Comissão apresentou um [pacote](#) de reformas nesta área, que inclui uma Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados ([COM/2012/010 final](#)), a qual se encontra em discussão no Conselho, após a primeira leitura do Parlamento Europeu. A Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República emitiu parecer sobre esta proposta, o qual pode ser consultado no [sítio do IPEX](#).

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: França e Reino Unido.

#### **FRANÇA**

Criada em 8 de outubro de 1984, por despacho do Ministro da Administração Interna, a [Unidade de Coordenação da Luta Antiterrorista](#) (*Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste – UCLAT*) reúne os representantes de todas as direções da Polícia Nacional, bem como da *Gendarmerie*, sob a direção do Coordenador-Geral da Polícia Nacional.

Esta unidade é responsável no quotidiano pela análise e síntese das informações relativas ao terrorismo em colaboração estreita com a [Direção de Proteção da Segurança e da Defesa](#), da [Direção-Geral da Segurança Interna](#), da [Direção-Geral de Segurança Externa](#), do [Escritório da Luta Antiterrorista](#) e da [Direção-Geral das Alfândegas](#).

A UCLAT é, designadamente, responsável pela partilha de informações operacionais pertinentes para o conjunto das autoridades e para os serviços civis e militares envolvidos no combate ao terrorismo, incluindo os magistrados e a administração das prisões.

## REINO UNIDO

No Reino Unido, a coordenação das atividades dos serviços que atuam no âmbito da segurança interna é levada a cabo aos níveis ministerial, parlamentar e judicial.

Ao nível ministerial, o Primeiro-Ministro é o máximo responsável pelos serviços de segurança. Para tal, é apoiado pela ação do Coordenador de Segurança e Informações (*Security and Intelligence Co-ordinator*), que é o responsável efetivo pela coordenação das atividades das várias agências.

Para além destes e, integrado no *Home Office*, o *Office for Security and Counter-Terrorism*, está na linha da frente do combate ao terrorismo.

No âmbito do terrorismo, destaca-se a seguinte legislação:

- [Terrorism Act 2000](#) (Lei Contra o Terrorismo de 2000) – que constitui a base legal para a ação criminal contra terroristas e organizações terroristas (por exemplo, proibindo que atuem em solo britânico). A sua aplicação tem sido polémica, por ter gerado casos de alegado abuso e inúmeras queixas junto dos tribunais britânicos e europeus. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declarou o artigo 44 ilegal;
- [Counter-Terrorism and Security Act 2015](#) – aprovada em 12 de fevereiro de 2015 e que contém disposições relativas à retenção de informação de comunicações, autoridade em relação aos transportes, bem como disposições relativas a recusa de emissão de certificados de naturalização;
- [Protection of Freedoms Act 2012](#) (Lei de Proteção das Liberdades de 2012);
- [Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011](#) (Lei de Prevenção do Terrorismo e de Medidas de Investigação de 2011);
- [Communications Data Bill](#) (Lei sobre os Dados das Comunicações);
- [Terrorism Act 2006](#), aprovado na sequência dos ataques de Julho de 2005 em Londres, contém uma série de novas incriminações relacionadas com o objeto do projeto de lei em análise. Efetivamente, passam a ser previstas e punidas o incitamento ao terrorismo (artigo 1.º), a difusão de publicações terroristas (artigo 2.º), a preparação de atos terroristas (artigo 5.º), o treino para o terrorismo (artigo 6.º), a permanência em locais onde se faça treino para o terrorismo (artigo 8.º), o fabrico ou posse de artefactos ou materiais (artigo 9.º), a utilização indevida de artefactos ou materiais e a utilização indevida ou dano em instalações (artigo 10.º), as ameaças terroristas relacionadas com artefactos, materiais ou instalações (artigo 11.º) e a introdução não autorizada em locais com energia nuclear (artigo 12.º). Refira-se que os crimes de incitamento, treino e preparação de atos terroristas são considerados



extraterritoriais, podendo ser julgados no Reino Unido, ainda que tenham sido cometidos fora do seu território.

A Estratégia Nacional Antiterrorismo denomina-se [CONTEST](#) e foi publicada em 2011, para vigorar até 2015. Assenta em quatro áreas de trabalho:

- perseguir: parar os ataques terroristas;
- prevenir: impedir as pessoas de se tornarem terroristas ou de apoiarem o terrorismo;
- proteger: melhorar a proteção em caso de ataque terrorista; e
- preparar: mitigar o impacto de um ataque terrorista.

É possível consultar os [relatórios anuais](#) de avaliação de progresso na implementação da estratégia.

Salienta-se, por fim, a *National Security Strategy* (Estratégia de Segurança Nacional, que neste momento se designa [Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy](#)) é apreciada pela [Comissão mista parlamentar \(Lordes e Comuns\) sobre a Segurança Nacional](#).

## Organizações internacionais

### CONSELHO DA EUROPA

A [Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção do Terrorismo de 2005](#) foi elaborada em Varsóvia, a 16 de Maio de 2005, com o objetivo de fortalecer a efetividade dos textos legais já existentes para o combate ao terrorismo. A Convenção estabelece duas vias para atingir este objetivo:

- criminalização de certos atos que podem estar relacionados com a comissão de infrações terroristas, nomeadamente: incitação pública, recrutamento e treino de terroristas;
- reforço da cooperação para a prevenção, tanto a nível nacional (políticas nacionais de prevenção) como a nível internacional (alteração dos acordos de extradição e de auxílio judiciário em vigor).

A Convenção compreende, ainda, uma disposição relativa à proteção e à indemnização das vítimas de terrorismo.

Para efeitos da Convenção, é considerado “ato terrorista” (*criminal offence*) qualquer ato incluído no âmbito e assim definido numa das convenções mencionadas no Anexo à Convenção.

## ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

O combate ao terrorismo tem sido tema da agenda da ONU desde há muitos anos.

Efetivamente, ao longo dos tempos, foram assinados 18 instrumentos universais<sup>5</sup> (catorze instrumentos e quatro emendas) no quadro do sistema das Nações Unidas, relacionados com atividades específicas ligadas ao terrorismo.

Para consolidar estes instrumentos, em 2006, foi elaborada e aprovada uma [Estratégia Global de Combate ao Terrorismo](#). As bases para a ação nesta área assentam nas seguintes dimensões: foco nas condições que levam à disseminação do terrorismo, prevenção e combate ao terrorismo, adoção de medidas para apoiar a capacidade dos Estados para combaterem este fenómeno, fortalecimento do papel das Nações Unidas no combate ao terrorismo e garantia do respeito pelos direitos humanos no combate ao terrorismo.

Para além da aprovação de instrumentos universais e da estratégia global, os órgãos da ONU aprovaram várias resoluções relevantes nestes domínios.

A lista de resoluções aprovadas pela Assembleia Geral pode ser consultada [aqui](#).

Por seu turno, o Conselho de Segurança adotou em 19 de outubro de 1999 a [Resolução 1269\(99\)](#), em que apelou aos Estados-Membros para que trabalhassem em conjunto para prevenir e suprimir todos os atos terroristas.

---

<sup>5</sup> 1. 1963 *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft (Aircraft Convention)*; 2. 1970 *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Unlawful Seizure Convention)* e 2010 *Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*; 3. 1971 *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Civil Aviation Convention)*; 4. 1973 *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons (Diplomatic Agents Convention)*; 5. 1979 *International Convention against the Taking of Hostages (Hostages Convention)*; 6. 1980 *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Nuclear Materials Convention)* e *Amendments to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*; 7. 1988 *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Extends and supplements the Montreal Convention on Air Safety) (Airport Protocol)*; 8. 1988 *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Maritime Convention)* e 2005 *Protocol to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*; 9. 1988 *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Fixed Platform Protocol)* e 2005 *Protocol to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*; 10. 1991 *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (Plastic Explosives Convention)*; 11. 1997 *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (Terrorist Bombing Convention)*; 12. 1999 *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (Terrorist Financing Convention)*; 13. 2005 *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (Nuclear Terrorism Convention)*; 14. 2010 *Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation (New civil aviation convention)*.

Imediatamente após o 11 de setembro, e em resposta aos incidentes terroristas, o Conselho criou, através da [Resolução 1373\(2001\)](#) um [Comité Antiterrorismo](#), composto por todos os membros do Conselho de Segurança. A Resolução visava ainda impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas.

Mais recentemente, destaca-se a aprovação de duas resoluções do Conselho de Segurança:

- [Resolução 2170 \(2014\)](#) – aprovada em agosto de 2014 por unanimidade, em que especificamente se condena o Estado Islâmico do Iraque e al-Sham/Levante (ISIS) e a Frente Al Nusrah (ANF) pelo recrutamento de combatentes estrangeiros;

- [Resolução 2178 \(2014\)](#) – aprovada na mesma data, também por unanimidade, e que vem aprofundar as medidas incluídas na estratégia de combate ao terrorismo.

#### **IV. Iniciativas Legislativas e Petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP) verifica-se que estão pendentes, também na 1.ª Comissão, outras iniciativas conexas no âmbito do “pacote legislativo de combate ao terrorismo”, que se encontram agendadas para discussão conjunta com esta na sessão plenária do próximo dia 4 de março:

[Proposta de Lei 279/XII/4.ª \(GOV\)](#) - Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo;

[Proposta de Lei 280/XII/4.ª \(GOV\)](#) - Procede à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa;

[Proposta de Lei 281/XII/4.ª \(GOV\)](#) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;

[Proposta de Lei 282/XII/4.ª \(GOV\)](#) - Procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;

[Proposta de Lei 283/XII/4.ª \(GOV\)](#) - Procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo;

[Proposta de Lei 284/XII/4.<sup>a</sup> \(GOV\)](#) - Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão;

[Proposta de Lei 285/XII/4.<sup>a</sup> \(GOV\)](#) -Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes sobre a mesma matéria.

## **V. Consultas obrigatórias e/ou facultativas**

---

A Comissão promoveu, em 26 de fevereiro de 2015, a consulta escrita obrigatória das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face da informação disponibilizada não é possível aferir eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.