



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

ASSUNTO: Parecer sobre as Propostas de Lei n.º 279/XII/4.^a (GOV), n.º 281/XII/4.^a (GOV), n.º 282/XII/4.^a (GOV), n.º 283/XII/4.^a (GOV), n.º 285/XII/4.^a (GOV) e n.º 286/XII/4.^a (GOV), em matéria de combate ao terrorismo.

20.03.2015

PARECER

1. Objeto

Pelo senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi solicitada a emissão de parecer escrito relativamente às **Propostas de Lei n.º 279/XII/4.^a (GOV), n.º 281/XII/4.^a (GOV), n.º 282/XII/4.^a (GOV), n.º 283/XII/4.^a (GOV), n.º 285/XII/4.^a (GOV) e n.º 286/XII/4.^a (GOV)**, em matéria de combate ao terrorismo.

Foi determinada a elaboração de parecer.



2. Apreciação geral

As diversas propostas apresentadas visam reforçar – nos planos do direito substantivo e do direito processual – o regime legal de prevenção, investigação e reação penal ao fenómeno do terrorismo.

Tratando-se de realidade social complexa, sensível e relativamente à qual o Estado tem necessidade de rápida adaptação, pela também rápida mutação dos seus contornos (nacionais e, principalmente, internacionais), é inegável o carácter oportuno das alterações que, em geral, merecem concordância.

3. Proposta de Lei n.º 279/XII/4.ª (GOV)

A Proposta visa atualizar a definição de terrorismo, prevista na alínea “i)” do artigo 1.º do Código de Processo Penal (CPP).

Ali se prevê, atualmente, que constituem “terrorismo” as condutas que integram os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional.

Com a alteração, passam a considerar-se terrorismo as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.

A alteração visa unicamente atualizar a definição em virtude do aditamento à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, do crime de financiamento do terrorismo, pela Lei n.º 25/2008, de 5 de junho.

Sendo coerente com a referida modificação, nada mais há a assinalar.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

4. Proposta de Lei n.º 281/XII/4.ª (GOV)

A Proposta visa atualizar o rol de crimes cuja prevenção e repressão admite a realização de ações encobertas, modificando a alínea “f)” do artigo 2.º da Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto.

Ali se prevê, atualmente, que as ações encobertas são admitidas nos casos de investigação de crimes de organizações terroristas e terrorismo.

Com a alteração, aditam-se os crimes de terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.

A alteração visa apenas compatibilizar a previsão com o elenco atualizado de crimes previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, o que se justifica pela evidente unidade de sentido entre todos eles.

Sendo coerente com o regime desta lei, nada mais há a assinalar.

5. Proposta de Lei n.º 282/XII/4.ª (GOV)

A Proposta visa atualizar o rol de crimes sujeitos ao regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado previsto na lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, modificando a alínea “b)” do n.º 1 do seu artigo 1.º.

Ali se prevê, atualmente, que o referido regime se aplica nos casos de terrorismo e organização terrorista.

Com a alteração, aditam-se os crimes de terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.

A alteração visa apenas compatibilizar a previsão com o elenco de crimes previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, o que se justifica pela evidente unidade de sentido entre todos eles.

Sendo coerente com o regime desta lei, nada mais há a assinalar.



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

A Proposta visa proceder 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.

Lê-se na exposição de motivos o seguinte: *“Impondo-se reforçar a luta contra o terrorismo na actual conjuntura de ameaça, a criação de um específico crime de apologia de crime de terrorismo constitui um meio acrescido no sentido de ser garantido tal escopo, 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. O novo preceito integra, na sua estrutura típica e de acção, os elementos do crime de apologia pública constantes do artigo 298.º do Código Penal, com a especificidade resultante dos concretos factos objecto do comportamento ilícito. Dada a especial gravidade e frequência da nova conduta típica de apologia à prática de crime no âmbito do crime de terrorismo através da Internet, assinalando-se ser o meio mais perigoso de apologia deste ilícito, pela facilidade de acesso e sensação de impunidade decorrente do anonimato, entendeu-se autonomizar a sua previsão. Desta forma, prevê-se uma agravação da pena quando o crime for praticado por meios de comunicação electrónica acessíveis por Internet, fixando-se em 4 anos a pena abstracta de prisão, prevendo-se, em alternativa, a pena de multa até 480 dias, tendo em conta o princípio geral de preferência por penas não privativas da liberdade e a circunstância de poderem estar em causa comportamentos de menor gravidade em que a pena de multa pode ser mais adequada às finalidades da*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

punição. Quanto ao crime base, acha-se por adequada a pena de 3 anos de prisão ou de multa até 360 dias. Para além do combate ao incitamento e à apologia da prática do terrorismo, necessário se torna abordar, de forma integrada, outros factores que lhe são subjacentes, tais como prevenir e dificultar as viagens dos chamados combatentes terroristas estrangeiros, nomeadamente os indivíduos que se deslocam para um Estado diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de cometer, planear ou preparar actos terroristas. Reconhece-se que os terroristas e organizações terroristas construíram entre os Estados de origem, de trânsito e de destino, redes internacionais que permitem a circulação de combatentes de todas as nacionalidades, bem como os recursos financeiros de que estes necessitam para a prossecução dos seus objectivos”. (...) “Tem-se, assim, em vista uma maior concretização e adequação das medidas preventivas previstas nesse instrumento internacional, procedendo-se à adequada actualização legislativa, adaptada às novas realidades, antecipando-se a tutela penal às fases anteriores à efectiva participação em organizações terroristas, nomeadamente no momento da viagem para esse efeito, respectiva organização e financiamento, podendo tais comportamentos ocorrerem ainda em território nacional, o que facilita a eficácia da intervenção criminal. No mesmo sentido, a incriminação da própria viagem de acordo com as regras gerais do crime de terrorismo, o que facilita a sustentação dos factos em julgamento e, desta forma, uma mais eficaz tutela criminal do fenómeno do terrorismo. Em termos de eficácia, pretende-se, com a presente alteração legislativa, que a intervenção criminal seja suficiente para impedir a viagem, já que, em termos de medidas de coacção, ficam criadas as condições para, verificados os demais pressupostos, ser aplicada a medida de proibição de



ausência para o estrangeiro (alínea b) do n.º 1 do artigo 200.º do Código do Processo Penal) ou de prisão preventiva, em caso de violação da medida (n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 203.º do mesmo Código). Para bom entendimento sobre o elemento subjectivo relativamente a quem faz ou tenta fazer a viagem, bem como relativamente aos que a organizam, financiam ou facilitam, consagra-se que apenas os primeiros têm de ter a intenção de praticar os actos previstos no n.º 1 do artigo 2.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, com a intenção neles referida, enquanto a punição daquele que organiza, financia ou facilita a viagem de outrem, depende apenas de agir conhecendo a intenção daquele, sem que ele próprio tenha essa intenção, pelo que, em consequência, se autonomizam os dois comportamentos”.

*

Alteração ao artigo 4.º

O artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, tem, atualmente, a seguinte redacção:

“Artigo 4.º

Terrorismo

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.

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



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo.

3 - Quem, por qualquer meio, difundir 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.

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.

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.

6 - A pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua actividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado, impedir que o resultado que a lei quer evitar se verifique, ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.”

*

A Proposta visa introduzir um aperfeiçoamento meramente formal no n.º 2 do referido artigo, relativamente ao qual nada há a assinalar.

Prevê-se, também, um novo número (n.º 4) estabelecendo uma agravação da pena prevista para o crime de difusão de mensagem de incitamento à prática de actos de terrorismo, quando for praticada por meio de comunicação electrónica, acessível por internet, aumentando o máximo da moldura de cinco para seis anos, o que encontra explicação no grande potencial do referido meio para fazer chegar a mensagem a um número muito elevado de destinatários.



Adita-se, ainda, um número 5, punindo 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 obtiver acesso, através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens de difusão de mensagem de incitamento à prática de actos de terrorismo.

A tutela penal mostra-se, aqui, muito recuada e a conduta típica algo difusa, sugerindo-se um recorte mais definido do facto proibido.

*

A apologia pública do terrorismo passa a ser incriminada por dois novos números (n.º 8 e n.º 9) do artigo 4.º:

“8 - Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos factos previstos no 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.

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

A previsão tem evidente concatenação com o crime previsto no artigo 298.º do Código Penal (apologia pública de um crime), mostrando-se, todavia, adequada a inserção sistemática da norma especial no diploma respeitante ao terrorismo, atentas as particularidades deste fenómeno e do seu regime legal, pelo que a alteração é de saudar.

*

Procurando antecipar a tutela penal, num claro movimento de prevenção a que não serão alheios os acontecimentos internacionais dos últimos anos, o legislador criminaliza também as *viagens* com o fim de



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

participação em actividades terroristas, aditando novos números ao artigo 4.º:

“10 - 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.

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

12 - Quem organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores, é punido com pena de prisão até 4 anos.”

A previsão afigura-se adequada e oportuna, encontrando-se a conduta típica suficientemente concretizada. Parece razoável a antecipação da tutela penal, face à necessidade de prevenção do terrorismo e à crescente movimentação de agentes do crime à escala global, seja para execução de actos de terrorismo, seja para a sua preparação ou treino.

Verifica-se um notório lapso de escrita nos números 10 e 11 da Proposta (repetição da palavra “do” em “do seu Estado”).

*

Outras alterações

O artigo 5.º é atualizado apenas em função dos novos números do artigo 4.º.

Adita-se um novo artigo (6.º-A), prevendo que os tribunais devem enviar à Unidade de Coordenação Antiterrorismo, com a maior brevidade e em formato eletrónico, certidões das decisões finais proferidas em processos instaurados pela prática de crimes de terrorismo, organizações terroristas,



terrorismo internacional e financiamento do terrorismo, satisfazendo evidente interesse no conhecimento atempado de factos relevantes para a prevenção e repressão de práticas terroristas e, bem assim, na informação quanto ao resultado da reacção do sistema de justiça.

7. Proposta de Lei n.º 285/XII/4.ª (GOV)

A Proposta visa atualizar o rol de crimes cuja investigação cabe exclusivamente à Polícia Judiciária, conforme se prevê na Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), modificando a alínea “l)” do n.º 2 do seu artigo 7.º.

Ali se prevê, atualmente, que é da competência reservada da Polícia Judiciária, não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, a investigação dos crimes de organizações terroristas e terrorismo.

Com a alteração, aditam-se os crimes de terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.

A alteração visa apenas compatibilizar a previsão com o elenco atualizado de crimes previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, o que se justifica pela evidente unidade de sentido entre todos eles.

Sendo coerente com o regime desta lei, nada mais há a assinalar.

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

A Proposta visa proceder 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.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Da exposição de motivos retira-se o seguinte: *“a organização da luta antiterrorista carece de uma estrutura adequada, capaz de responder, activa e eficazmente, aos desafios crescentes que se colocam, exponencialmente potenciados pela facilidade de recurso a novas fontes tecnológicas. A Unidade de Coordenação Antiterrorismo prevista na Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), deve contar com uma representação ao nível de entidades fulcrais no desenvolvimento de acções necessárias à prossecução da sua missão, colhendo assim mais-valias e importantes contributos de um grupo altamente qualificado. Por outro lado, é essencial ampliar as competências dessa entidade, para que a mesma possa efectivamente 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. Acresce que não tendo a lei determinado o enquadramento orgânico da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, ou seja, a quem responde, quem lhe preside e qual o seu modo de funcionamento, mostra-se indispensável fazê-lo, por forma a garantir o exercício pleno das suas funções. A necessidade de assegurar a interligação entre funções de segurança e a direcção da investigação criminal, torna pertinente prever a possibilidade de, por sua iniciativa ou a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Ministério Público poder participar nas reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo. A necessidade de prever a realização de reuniões da Unidade de Coordenação Antiterrorismo mais alargadas e de composição variável, face à responsabilidade que a implementação da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo implica,*



consagra-se a possibilidade de, a convite do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, incluir, sempre que se julgue necessário e adequado, a presença de representantes das restantes entidades que integram o Conselho Superior de Segurança Interna”.

*

Visa-se a alteração do artigo 12.º, alargando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna ao Comandante-Geral da Polícia Marítima, à Autoridade Nacional de Aviação Civil, ao coordenador do Centro Nacional de cibersegurança e ao director-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, o que se compreende, tendo em mente que cabe ao referido Conselho, para além de funções consultivas, assistir o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, nomeadamente na adopção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna.

*

No proposto artigo 23.º, desenvolve-se o regime da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, aditando novos números:

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

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

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



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

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

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

As alterações são positivas, realçando-se a possibilidade de participação do Ministério Público nas reuniões do órgão.

9. Síntese final

As alterações propostas são globalmente positivas e a sua aprovação é oportuna, sem prejuízo de as sugestões *supra* serem consideradas na respetiva discussão.

Lisboa, 20 de Março de 2015

Nuno de Lemos Jorge

Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM

