

João Tiago Silveira



Secretário de Estado da Justiça



Miguel Lopes Romão

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Mestre em Direito. Membro do Conselho Superior do Ministério Público

Regime jurídico do combate ao terrorismo: os quadros normativos internacional, comunitário e portugueses

221

O presente texto visa fornecer alguma informação básica sobre os textos normativos fundamentais em matéria de luta contra o terrorismo no plano do direito internacional, do direito da União Europeia e do direito português, neste último campo quanto à recente legislação adoptada nesta matéria, em sede de adaptação do direito interno à Decisão-Quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho de 2002.

Assim, percorre-se sucintamente o conteúdo das várias convenções internacionais que, no quadro das Nações Unidas e organizações internacionais da sua esfera, foram elaboradas em matéria relacionada com o terrorismo, aludindo-se ainda a eventuais convenções futuras que nesta sede têm vindo a ser preparadas.

Em seguida referem-se brevemente convenções internacionais que, nos vários quadros regionais, foram sendo adoptadas em matéria de luta contra o terrorismo.

Segue-se uma referência ao regime da luta contra o terrorismo na União Europeia, mencionando especialmente o papel da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho de 2002 e a Posição Comum 2001/931/PESC, do Conselho da União Europeia, de 27 de Dezembro de 2001.

É depois referido o tratamento que o nosso direito deu àquela decisão-quadro, dando conta da legislação nacional aprovada para efeito da sua adaptação ao quadro nacional, bem como algumas questões que a esse propósito se podem colocar.

Termina-se com uma breve nota sobre o que possam vir a ser os futuros desenvolvimentos do regime internacional da luta contra o terrorismo.

This text will supply some basic information on fundamental legislation relating to the fight against terrorism within the area of international law, European Union law and Portuguese law. As regards the latter, this includes recent legislation adopted in this area, by adapting Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 to Portuguese law.

A brief overview is made of the content of several international conventions drawn up within the framework of the United Nations and of the international organisations under its aegis on matters concerning terrorism, whilst reference is also made to future conventions that are being prepared in this area.

We then take a look at international conventions concerning the fight against terrorism that have been adopted in the various regional frameworks.

This is followed by reference to the law on the fight against terrorism in the European Union, with particular reference to Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 and Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001.

We then refer to the treatment that Portuguese law has given to the Framework Decision, giving information on the national legislation approved to adapt it to our national framework, and on certain issues that are raised in this respect.

We end with a short note on what may be the future developments in international law concerning the fight against terrorism.

I. Introdução

O terrorismo está, hoje em dia, entre as preocupações mais relevantes nas políticas de defesa e segurança dos Estados e na agenda das organizações internacionais, na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América e das guerras no Afeganistão e no Iraque, que, de um modo mais ou menos directo e independentemente dos seus resultados, acabaram por resultar também como esforços de prevenção e repressão do terrorismo internacional. A preocupação com o terrorismo reentrou na Europa Ocidental, onde, sem prejuízo das situações específicas da Irlanda do Norte e do País Basco (e, em menor dimensão, da Córsega, da Grécia e da Itália), os cidadãos não se sentiam confrontados directamente com o receio de atentados, vistos quase como fenómeno típico do Médio Oriente, pelos menos desde as décadas de 60 e 70 do século passado.

O terrorismo de feição internacional volta a estar na agenda dos Governos e, passado um momento em que a defesa e a segurança dos Estados funcionaram como primeira resposta, é agora tempo de procurar que a justiça possa configurar-se como efectiva e adequada repressão do fenómeno, mas também como pilar de prevenção.

Assim, acaba-se por assistir hoje à necessidade de uma releitura do terrorismo pelo Direito que por vezes resulta em *injustiça* pelos cânones tradicionais do Estado de Direito (como no caso dos prisioneiros de Guantanamo), mas que tem obrigado, nomeadamente, a uma avaliação do modo como o terrorismo deve ser encarado pelos sistemas jurídico-penais dos Estados¹.

Esta passagem para o prisma da justiça e do direito implica a alteração do elemento essencial no problema – para o direito, e em especial para o direito penal, já não existe de certo modo *um* “terrorismo” difuso, mas subsiste *o* “terrorista”, com a sua intenção e a sua conduta concreta, individuais e mensuráveis².

Neste quadro, o presente texto visa, sem pretensões de exaustividade ou de apurada problematização, oferecer ao leitor o acesso aos textos legislativos básicos em matéria de luta contra o terrorismo em sede de direito interna-

cional, direito da União Europeia e, particularmente, quanto a recentes desenvolvimentos do nosso direito nacional visando a concretização de parte destes instrumentos.

II. O direito internacional

1. O regime convencional multilateral geral

a) Convenção Referente às Infracções e a Certos Outros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves, assinada em Tóquio, a 14 de Setembro de 1963 (Convenção de Tóquio)

A Convenção Referente às Infracções e a Certos Outros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves foi elaborada no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), tendo sido aprovada no nosso direito através do Decreto-Lei n.º 45904, publicado na I Série do *Diário do Governo* de 5 de Setembro de 1964. O instrumento de ratificação foi depositado a 25 de Novembro de 1964 (aviso publicado na I Série do *Diário do Governo* n.º 297, de 21 de Dezembro de 1964).

Estamos perante a mais antiga convenção multilateral geral em vigor que aborda matéria relativa ao terrorismo do ponto de vista do direito internacional.

Quais são os seus aspectos mais relevantes?

Desde logo, é de referir o facto de a Convenção não mencionar directamente actos que possam ser qualificados como actos “terroristas” ou praticados por “terroristas”, mas antes actos que classifica como “infracções”. Ou seja, estamos perante um texto convencional que, apesar de, materialmente, regular actos e matéria relativos à repressão do terrorismo, não refere directamente que é essa a matéria versada.

O principal propósito da convenção é regular os ilícitos cometidos a bordo de aeronaves, quando as mesmas não se encontrem no Estado de onde são originárias. O objectivo é, pois, regular as infracções às lei penais dos Estados signatários cometidas a bordo de aeronaves, bem como outras infracções que, não constituindo infracções de acordo com o direito desse Estado, “possam pôr ou ponham em perigo a segurança da aeronave, ou das pessoas ou bens,

ou que ponham em perigo a boa ordem e a disciplina a bordo” (n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º).

Portanto, a convenção é aplicável quando uma aeronave originária de um Estado não se encontre nesse Estado. No texto convencional, o propósito é disciplinar as infracções cometidas quando a aeronave se encontre “em voo, quer à superfície do alto-mar ou à de outra zona situada fora do território de qualquer Estado”.

Qual o conteúdo específico da convenção e, em concreto, que aspectos são abordados no âmbito dessa “regulação” dos ilícitos cometidos a bordo de aeronaves?

Em matéria de jurisdição, são adoptadas disposições de relevância indiscutível, desde logo porque se refere que compete ao Estado onde a aeronave se encontra registada conhecer as infracções cometidas a bordo (n.º 1 do artigo 3.º). Note-se que, contudo, há vários casos em que um Estado terceiro, que não seja o do registo da aeronave, pode perturbar o voo da aeronave com o fito de exercer a acção penal por um acto praticado a bordo. Essas situações encontram-se descritas no artigo 4.º, destacando-se a possibilidade de tal suceder quando isso seja necessário por a infracção afectar a segurança do Estado promotor dessa acção e quando a infracção tenha sido cometida por ou contra um nacional desse Estado.

Além disto, acolhe-se um conjunto de disposições importantes quanto aos poderes do comandante da aeronave, sendo de salientar a possibilidade de adoptar medidas coercivas e de desembarque de infractores ou eventuais infractores em qualquer Estado onde a aeronave aterre, para efeitos de garantia da segurança a bordo da aeronave (artigos 6.º, 8.º e 9.º).

O artigo 11.º adopta uma providência que tem muito directamente a ver com o exercício de actos terroristas contra aeronaves civis, referindo-se à apropriação ilícita de aeronaves. Aqui se dispõe que os Estados signatários se comprometem a tomar todas as providências que se considerem necessárias para restabelecer o controlo da aeronave pelo seu comandante, quando uma pessoa perturbar esse controlo.

A convenção contém ainda um conjunto de disposições sobre o destino a dar a alguém desembarcado pelo comandante de uma aeronave, nas situações em que este esteja legitimado para o fazer (artigos 12.º e ss.).

b) Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, assinada em Haia, a 16 de Dezembro de 1970 (Convenção da Haia)

Esta convenção, também elaborada no âmbito da ICAO, foi aprovada pelo nosso direito interno através do Decreto n.º 386/72, publicado na I série do *Diário do Governo* de 12 de Outubro de 1972, e o instrumento de ratificação do Estado português foi depositado a 27 de Novembro de 1972 (aviso publicado na I Série do *Diário do Governo* (suplemento) n.º 299, de 27 de Dezembro de 1972).

O âmbito material desta convenção é semelhante ao da Convenção de Tóquio anteriormente analisada, pois também se refere ao combate a infracções cometidas através de um acto de aprisionamento de uma aeronave. A principal diferença reside na circunstância de este texto ser essencialmente dirigido à repressão penal contra esses actos, ao passo que a Convenção de Tóquio se centra mais nas formas de fazer cessar, no imediato, um qualquer acto ilícito (e não apenas a captura ilícita) de uma aeronave.

Assim, e como aspecto central, determina-se que os Estados-partes se comprometem a punir com severas penas o acto de captura ilícita de aeronaves (artigo 2.º), assumindo todos eles que se procederá à detenção do presumível autor desses actos e à notificação desse facto aos Estados da nacionalidade da pessoa detida, da matrícula da aeronave e a outros Estados interessados (artigo 6.º).

Igualmente, acolhe-se um dispositivo de entreajuda judicial entre Estados contratantes (artigo 10.º), bem como uma obrigação de desenvolvimento de todos os esforços apropriados para restabelecer o controlo de uma aeronave pelo respectivo comandante, quando esse comando tenha sido posto em causa (artigo 9.º).

c) Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal, a 23 de Setembro de 1971 (Convenção de Montreal)

A Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, igualmente preparada no âmbito da ICAO, foi aprovada pelo Decreto n.º 451/72, publicado no *Diário do Governo* de 14 de Novembro de 1972.

O instrumento de ratificação a ela respeitante foi depositado a 15 de Janeiro de 1973 (Aviso publicado na I Série do *Diário do Governo* n.º 100, de 28 de Abril de 1973).

O âmbito material desta convenção é, uma vez mais, semelhante ao das duas anteriores, embora a mesma se refira a um conjunto de ilícitos bem mais amplo do que a mera “captura de aeronaves” abordada na Convenção da Haia de 1970.

Também aqui se encontram disposições quanto à definição de infracção penal (artigo 1.º), à obrigação de punir severamente o infractor, à detenção de presumíveis infractores (artigo 6.º) e ao seu julgamento ou extradição (artigos 7.º e 8.º) e à assistência entre Estados em matéria de investigação criminal para perseguir este tipo de infracções.

d) Convenção sobre Prevenção e Repressão de Crimes contra Pessoas gozando de Protecção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos, adoptada em Nova Iorque, a 14 de Dezembro de 1973

Esta convenção foi aprovada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 20/94, publicada na I Série-A do *Diário da República*, de 5 de Maio.

No acto de aprovação, foi formulada a seguinte reserva pelo Estado português (artigo 2.º): “Portugal não extradita por facto punível com pena de morte ou com pena de prisão perpétua segundo a lei do Estado requerente nem por infracção a que corresponda medida de segurança com carácter perpétuo”.

A presente convenção foi ratificada pelo Presidente da República através do Decreto n.º 22/94, publicado na I Série-A do *Diário da República*, de 5 de Maio e o instrumento de adesão foi depositado a 11 de Setembro de 1995 (Aviso n.º 268/97, publicado na I Série-A do *Diário da República*, de 20 de Setembro de 1997).

Esta convenção tem dois propósitos principais: por um lado, criar um sistema de cooperação e troca de informações visando prevenir e evitar homicídios, raptos ou atentados contra pessoas que gozem de protecção internacional e, por outro, adoptar disposições de natureza repressiva que imponham aos Estados a adopção de disposições sancionatórias nessa maté-

ria, bem como mecanismos que garantam a aplicação dessas penas.

Assim, em primeiro lugar, define-se quais são os actos abrangidos pelo texto convencional em presença (artigo 2.º). Em síntese, pode-se dizer que a convenção versa sobre homicídios, tentativa de homicídios, raptos e outros atentados contra Chefes de Estado, chefes de Governo, ministros de Negócios Estrangeiros e outros oficiais de um Estado-parte (artigos 1.º e 2.º).

Depois, em segundo lugar, a convenção contém normas destinadas a prevenir a prática desses actos. Veja-se, por exemplo, a adopção de regras relativas à troca de informações e coordenação de medidas administrativas destinadas a prevenir a prática desses actos (artigo 4.º).

Finalmente, a larga maioria dos artigos da convenção versa sobre a repressão penal contra a prática de actos desta natureza e a forma de a efectivar quando exista uma conexão entre elementos de vários Estados. Desta forma, consagra-se uma obrigação de adopção de “penas apropriadas que tomem em consideração a sua gravidade” (n.º 2 do artigo 2.º), obrigações de comunicação entre Estados quanto à presença de presumíveis autores no seu território (artigo 5.º), obrigações de proceder judicialmente contra os autores desses actos que se encontrem no seu território (artigos 6.º e 7.º) ou de os extraditar (artigos 7.º e 8.º) e, finalmente, obrigações de cooperação e entreaajuda judiciária no desenvolvimento do processo judicial (artigo 10.º).

e) Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, adoptada em Nova Iorque, a 17 de Dezembro de 1979

Trata-se de uma convenção aprovada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 3/84, publicada na I Série do *Diário da República*, de 8 de Fevereiro. O aviso que dá nota do depósito do instrumento de ratificação foi publicado na I Série do *Diário da República*, de 17 de Setembro de 1984.

A estrutura deste texto convencional é semelhante à da Convenção sobre Prevenção e Repressão de Crimes contra Pessoas Gozando de Protecção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos. Também aqui se adoptam provisões destinadas a prevenir a tomada de reféns e disposições relativas à repressão penal desses actos.

Assim, a convenção começa por definir o seu âmbito, esclarecendo o que se entende por uma “infracção de tomada de reféns” (artigo 1.º). Está aqui incluído o acto através do qual alguém se “apodere de uma pessoa [...], ou a detenha e ameace matá-la, feri-la ou mantê-la detida com o fim de coagir um terceiro [...] a cometer uma acção ou dela se abster, como condição [...] para a libertação do refém”.

Além disso, e como acima se refere, acolhem-se normas no sentido de prevenir a tomada de reféns que se traduzem, fundamentalmente, numa obrigação geral de adopção de medidas para impedir esses actos e em obrigações de troca de informações e coordenação de medidas administrativas (artigo 4.º).

Finalmente, aprovam-se regras sobre a repressão da tomada de reféns. Em concreto, estabelece-se uma obrigação de estabelecer penas adequadas e normas sobre a competência para conhecimento de infracções relacionadas com a tomada de reféns nos respectivos direitos internos (artigos 2.º e 5.º), obrigações relacionadas com a detenção de infractores que se encontrem num determinado Estado-parte e respectivas comunicações a outros Estados (artigo 6.º), obrigação de exercer a acção penal ou extraditar os autores de tomadas de reféns (artigos 8.º, 9.º e 10.º) e, por fim, obrigações de cooperação e auxílio judiciário entre Estados-partes (artigo 11.º).

Refira-se, por último, que desta convenção consta um artigo especificamente dedicado à protecção de reféns e à melhoria da sua situação (artigo 3.º).

f) Convenção sobre a Protecção Física de Materiais Nucleares, assinada em Viena e Nova Iorque, a 26 de Março de 1980

A presente convenção foi aprovada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 7/90, publicada na I Série do *Diário da República*, de 15 de Março. Foi ratificada pelo Presidente da República através do Decreto n.º 14/90, publicada na I Série do *Diário da República*, de 15 de Março, verificando-se, pelo Aviso n.º 163/91, ter sido depositado o instrumento de ratificação a 6 de Setembro de 1991, publicado na I Série do *Diário da República*, de 9 de Novembro de 1991.

A convenção em apreço não versa directamente sobre matérias relativas a terrorismo ou actos terroristas. Com efeito, se podemos encontrar na convenção anteriormente analisada sobre tomada de reféns ou na Convenção sobre Prevenção e Repressão de Crimes contra Pessoas gozando de Protecção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos referências directas a actos que, materialmente, se podem caracterizar como actos de terrorismo, aqui o aspecto central é a segurança na utilização, na importação, na exportação e no transporte de materiais nucleares (artigos 3.º, 4.º e 5.º).

Apesar disso, a convenção em apreço contém disposições com relevância evidente na luta contra o terrorismo. De facto, são aqui adoptadas disposições que visam evitar a utilização indevida de materiais nucleares e, particularmente, o furto ou roubo dos mesmos e a forma de reagir contra esse tipo de actos.

Assim, encontramos nesta convenção regras sobre formas de reacção contra desvio, roubo, furto de materiais nucleares e, especificamente, obrigações relacionadas com a sua recuperação (artigo 5.º). Além disto, prevê-se a obrigação de adopção de sanções penais para a prática de um conjunto de actos relacionados, como, por exemplo, furto, roubo, desvio, dispersão, alienação, recepção de materiais nucleares (artigo 7.º). E também neste texto, à semelhança do referido quanto aos anteriores, existem normas sobre a detenção de possíveis infractores, exercício da acção penal ou extradição deles (artigos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º) e cooperação judiciária no processo penal respectivo (artigo 13.º).

g) Protocolo para a Repressão de Actos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional, complementar em relação à Convenção de Montreal, feito em Montreal, a 24 de Fevereiro de 1988

Este protocolo, concluído sob a égide da ICAO, foi aprovado pela Assembleia da República através da Resolução n.º 32/98, e ratificado pelo Presidente da República pelo Decreto n.º 22/98, ambos publicados na I Série-A do *Diário da República*, de 17 de Junho, tendo o instrumento de ratificação sido depositado a 19 de Dezembro de 2001 (Aviso n.º 32/2002, publicado na I série-A do *Diário da República*, de 6 de Abril).

Estamos perante um texto convencional que tem como propósito complementar a Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, feita em Montreal, a 23 de Setembro de 1971, tratando-se esta de outra convenção elaborada no âmbito da ICAO.

As principais alterações que lhe introduz respeitam ao aperfeiçoamento da noção de infracção penal, determinando que aqui se incluem as agressões contra pessoas ou instalações e aeronaves em aeroportos (artigo II) e à obrigação de perseguir criminalmente os infractores, ou de extraditá-los.

h) Convenção para a Supressão de Certos Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, feita em Roma, a 10 de Março de 1988

Esta convenção, realizada no âmbito da Organização Marítima Internacional, foi aprovada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 51/94, e ratificada pelo Presidente da República através do Decreto n.º 66/94, ambos publicados na I Série-A do *Diário da República*, de 12 de Agosto. O depósito do instrumento de ratificação ocorreu a 5 de Janeiro de 1996 (Aviso n.º 117/98, publicado na I Série-A do *Diário da República*, de 3 de Junho).

Foi formulada a seguinte declaração pelo Estado português: “Portugal considera, face ao seu ordenamento jurídico interno, que a entrega do suspeito a que se refere o artigo 8.º da Convenção só pode ter por fundamento a existência de fortes suspeitas de aquele ter praticado algumas das infracções penais previstas no artigo 3.º e dependerá sempre de decisão judicial, não sendo admitida se ao crime imputado corresponder a pena de morte”.

Mais uma vez, estamos face a uma convenção que não diz directamente respeito a actos de terrorismo mas que acaba por incluí-los materialmente, tendo em conta os comportamentos que aqui se pretende sancionar pela via penal. De facto, basta ler o artigo 3.º para constatar que muitas das acções que aqui se visa proibir reconduzem-se a situações frequentemente relacionadas com o terrorismo. Veja-se, por exemplo, que se pretende punir criminalmente quem “se aproprie ou exerça o controlo de um navio pela força ou ameace fazê-lo pela força ou por

outra forma de intimidação”, ou quem “destrua um navio, ou cause avaria ao mesmo” (artigos 3.º e 5.º).

À semelhança de outras convenções, aqui se consagra uma obrigação de exercer a acção penal ou extraditar infractores (artigos 7.º ss.) e de cooperação e auxílio judiciário (artigo 12.º). Igualmente se encontra uma disposição relativa à prevenção deste tipo de agressões (artigo 13.º) e normas sobre troca de informações entre Estados (artigos 14.º e 15.º).

i) Protocolo Adicional para a Supressão de Actos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, feito em Roma, a 10 de Março de 1988

Este protocolo foi, em Portugal, aprovado, ratificado e depositado através dos mesmos actos e nas mesmas datas que a Convenção para a Supressão de Certos Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima acima referida. À semelhança da convenção anteriormente referida, o protocolo foi realizado no âmbito da Organização Marítima Internacional.

A convenção estende disposições da Convenção para a Supressão de Certos Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima às infracções previstas neste instrumento praticadas contra plataformas fixas que se encontram descritas no artigo 2.º.

É considerada plataforma fixa “toda a ilha artificial, instalação ou estrutura ligada de forma permanente ao fundo do mar, com o objectivo de exploração ou pesquisa de recursos ou com outros fins de natureza económica” (n.º 3 do artigo 1.º).

j) Convenção sobre a Marcação dos Explosivos de Plástico para Efeitos de Detecção, assinada em Montreal, a 1 de Março de 1991

Esta convenção, preparada pela ICAO, foi aprovada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 52/2002 e ratificada pelo Presidente da República através do Decreto n.º 32/2002, ambos publicados na I Série-A do *Diário da República*, de 2 de Agosto. O depósito do instrumento de ratificação ocorreu a 9 de Outubro de 2002 (Aviso n.º 102/2002, publicado na I Série-A do *Diário da República*, de 25 de Novembro).

Uma vez mais se regula matéria que apenas indirectamente abrange actos em matéria de terrorismo. De facto, o principal propósito da convenção é proibir o fabrico de explosivos não marcados (artigo II), o que abrange um conjunto de comportamentos que não tem apenas a ver com a prática de actos terroristas.

De qualquer forma, a convenção abrange comportamentos materiais que envolvem a prática de actos de terrorismo e, nessa medida, interessa considerá-la para este efeito.

Já se disse que o principal propósito é proibir o fabrico e a entrada de explosivos não marcados nos Estados-partes (artigo II e III). Igualmente se prevê a necessidade de adopção de controlos rigorosos sobre posse e transferência da posse de explosivos não marcados e destruição ou transferência dos mesmos para fins não incompatíveis com os fins da convenção (artigo IV).

Além disto, cria-se uma Comissão Técnica Internacional de Explosivos destinada a acompanhar os avanços técnicos que se realizem em matéria de fabrico, marcação e detecção de explosivos (artigos V e ss.).

k) Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, adoptada em Nova Iorque, a 15 de Dezembro de 1997

Esta convenção, adoptada pela Assembleia Geral da ONU a 15 de Dezembro de 1997 e aberta para assinatura a 12 de Janeiro de 1998, foi aprovada no quadro interno pela Assembleia da República através da Resolução n.º 40/2001, publicada na I Série-A do *Diário da República*, de 25 de Junho e ratificada pelo Presidente da República através do Decreto n.º 31/2001, publicado no mesmo *Diário da República*. O instrumento de ratificação foi depositado a 10 Novembro de 2001 (Aviso n.º 31/2002, publicado na I Série-A do *Diário da República*, de 6 de Abril).

Estamos perante uma convenção que, ao contrário de várias das anteriormente mencionadas, se refere directamente a actos terroristas. Simplesmente, não se visa regular em geral atentados terroristas, mas antes um particular tipo de agressões desta natureza – as realizadas com bombas.

Também aqui se constata uma dupla preocupação de prevenção e repressão de condutas e actos abrangidos no texto convencional.

Começa-se, no artigo 2.º, por estabelecer o âmbito de aplicação da convenção e os tipos de actos que ela pretende configurar como crime. Assim, aqui se incluem os actos de “qualquer pessoa que [...] distribuir, colocar, descarregar ou fizer detonar um explosivo [...] dentro ou contra um local público, uma instalação do Estado ou pública, um sistema de transporte público ou uma infra-estrutura com o propósito de causar a morte ou danos físicos graves ou [...] obter elevados níveis de destruição [...], sempre que dessa destruição resultar uma significativa perda económica ou fortes probabilidades de a causar [...]”. Note-se que, além disto, os n.ºs 2 e 3 alargam a criminalização à tentativa e a outras situações e comportamentos que, de certa forma, contribuam para a realização de atentados terroristas à bomba.

Depois, determina-se que os Estados devem adoptar as providências necessárias para qualificar tais condutas como crime e reprimi-las (artigos 5.º e 6.º), exercer a respectiva acção penal ou extraditar quem tenha praticado tais actos (artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e, bem assim, cooperar nas investigações e nos procedimentos criminais e de extradição (artigo 10.º).

Além disto, prevê-se a possibilidade de transferir quem se encontre detido ou a cumprir uma pena num Estado para outro, se tal presença for solicitada para prestação de depoimento, identificação ou realização de diligências probatórias, desde que se observem determinadas condições (artigo 13.º).

A convenção contém ainda um conjunto de garantias no exercício da acção penal e em sede de extradição. Assim, estabelece-se que, no exercício da acção penal, serão assegurados ao arguido todos os direitos de defesa (artigo 14.º). Igualmente, determina-se que não existirá obrigação de extraditar ou conceder cooperação judiciária se o Estado em causa tiver razões para entender que o pedido visa punir alguém com base em raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política (artigo 12.º).

Finalmente, adopta-se um conjunto de providências em sede de prevenção de atentados terroristas à bomba, como a proibição, por via legislativa, de actuações e organizações que possam encorajar, financiar, instigar ou organizar atentados desta natureza, a troca de informa-

ções e coordenação de medidas administrativas e de conhecimentos de natureza técnica e tecnológica (artigo 15.º).

1) Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, adoptada em Nova Iorque, a 9 de Dezembro de 1999

A presente convenção foi adoptada pela Assembleia Geral da ONU a 9 de Dezembro de 1999.

A Assembleia da República aprovou esta convenção através da Resolução n.º 51/2002 e o Presidente da República ratificou-a pelo Decreto n.º 31/2002, ambos publicados na I Série-A do *Diário da República* de 2 de Agosto, tendo o respectivo instrumento de ratificação sido depositado a 18 de Outubro de 2002³.

Também aqui se nos depara um texto convencional que versa directamente sobre o combate ao terrorismo, embora vise regular apenas uma parcela dessa matéria – o financiamento de organizações terroristas.

O artigo 2.º determina que constitui uma infracção a esta convenção a obtenção de financiamento em duas situações: para a prossecução de um fim ou acto que constitua um acto ilícito nos termos de uma das convenções referidas no anexo à presente convenção⁴, ou para a prática de um acto através do qual se cause a morte ou uma ofensa corporal grave a um civil ou a uma pessoa que não tome parte num conflito armado, com o propósito de intimidar a população ou coagir um Estado ou organização internacional a praticar um acto. Note-se, contudo, que a infracção aqui proibida é a obtenção de financiamento para uma organização que desenvolva essas actividades, independentemente do financiamento em concreto em causa ser utilizado directamente para a prossecução desses fins ilícitos (n.º 3 do artigo 2.º).

Os n.ºs 4 e 5 alargam o âmbito da actuação ilícita prevista no artigo 2.º a outras situações. Ficam assim contempladas a tentativa, comportamentos que contribuam para a obtenção dos financiamentos, a cumplicidade na obtenção dos financiamentos e a organização ou a indução de terceiros à prática das infracções previstas (n.º 5 do artigo 2.º).

Os Estados-partes ficam assim obrigados a adoptar normas sancionatórias penais que con-

templem estas infracções (artigo 4.º) e a exercer a acção penal respectiva ou a extraditar os infractores (artigos 9.º, 10.º e 11.º).

Prevê-se ainda que os Estados-partes devem cooperar no exercício dessa acção penal e no desenvolvimento de procedimentos para a extradição (artigo 12.º), mas veja-se que também aqui se dispõe que não existirá obrigação de extraditar ou conceder cooperação judiciária se o Estado em causa tiver razões para entender que o pedido visa punir alguém com base em raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política (artigo 15.º).

Além disto, criam-se regras para a identificação e a apreensão de fundos utilizados para os propósitos vedados por este texto convencional, podendo tais fundos e meios financeiros ser utilizados para a compensação de danos sofridos por vítimas de actos terroristas (artigo 8.º).

Também nesta convenção se regula a transferência de quem se encontre detido ou a cumprir uma pena num Estado para outro, se tal presença for solicitada para prestação de depoimento, identificação ou realização de diligências probatórias, desde que se cumpram os requisitos aí referidos (artigo 16.º).

Finalmente, e à semelhança do disposto noutras convenções referidas, adoptam-se provisões específicas sobre a prevenção das infracções aqui previstas. As regras previstas são bem mais desenvolvidas do que as constantes das convenções anteriormente analisadas.

Em primeiro lugar, determina-se a obrigatoriedade de proibir no território dos Estados-partes a actividade de organizações ou pessoas que encorajem, instiguem ou organizem actos configuráveis como infracções à luz da convenção.

Em segundo lugar, consagra-se a adopção de medidas que obriguem à utilização de mecanismos para a detecção de contas bancárias ou transacções suspeitas por instituições financeiras, podendo essas medidas consistir na proibição de abertura de contas a quem não seja identificável ou não possa ser identificado e na criação de obrigações para as instituições financeiras, como seja o dever de verificação, por diversas vias, da identificação e da existência legal de entidades que pretendam utilizar os seus serviços. No mesmo sentido, prevê-se a possibilidade de estabelecer a obrigatoriedade de

comunicação às autoridades de determinadas transacções que, pela sua complexidade, possam configurar infracções para os efeitos desta convenção; e adopta-se ainda a hipótese de obrigar as instituições financeiras a manterem os registos das transacções realizadas por um período de cinco anos (artigo 18.º).

m) Convenção Internacional Global em Matéria de Terrorismo e Convenção para a Supressão de Actos de Terrorismo Nuclear (Resolução n.º 51/210, da Assembleia Geral, de 17 de Dezembro de 1996)

Do anteriormente exposto resulta que existem convenções que abordam aspectos específicos do tema, como os atentados à bomba ou o financiamento de entidades dedicadas ao terrorismo, e existem convenções que, não versando directamente sobre o tema, acabam por englobar actuações configuráveis como terroristas, como a Convenção para a Supressão de Certos Actos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima. Mas não existe um quadro convencional global em matéria de terrorismo.

Na ausência de uma convenção geral sobre a matéria, a Resolução do Conselho de Segurança da ONU n.º 1373 (2001), de 28 de Setembro, surge como um instrumento importante no quadro desta organização internacional, estabelecendo um conjunto de princípios na luta contra o terrorismo em matéria de financiamento, controlo de armas, troca de informações, criminalização de actos terroristas, cooperação judiciária e controlo policial⁵.

Sentindo a falta desse quadro convencional geral, a Organização das Nações Unidas tem envidado esforços para a sua criação e igualmente afirmado a necessidade de preparar o texto de uma convenção para a supressão de actos de terrorismo nuclear. Ambas as tarefas têm sido desenvolvidas por um comité *ad hoc* criado para o efeito (Resolução da Assembleia Geral n.º 52/210, de 17 de Dezembro de 1996)⁶.

O processo de elaboração dessa convenção geral em matéria de terrorismo recebeu recentemente um contributo assinalável, além das sessões e dos trabalhos do comité *ad hoc*: foi apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas o relatório de uma comissão de alto nível criada para o estudo e a formulação de recomenda-

ções sobre um vasto conjunto de questões e temas em sede de ameaça à paz e à segurança internacionais⁷.

Este relatório debruça-se especificamente sobre a regulamentação convencional do tema do terrorismo. Embora reconhecendo a relevância das convenções adoptadas no âmbito do sistema das Nações Unidas, alude-se ao facto de muitos Estados não as terem ratificado e muitos outros não terem ainda adoptado as medidas internas complementares que elas implicam ou sugerem. Afirma-se ainda que os meios de luta contra o financiamento de organizações terroristas não foram os adequados.

Conclui-se sugerindo que os Estados-membros da ONU ratifiquem as convenções actualmente adoptadas que envolvem medidas de luta contra o terrorismo e as oito recomendações da OCDE em matéria de financiamento de organizações terroristas.

No referido relatório aborda-se a elaboração de um texto convencional geral em matéria de terrorismo. E é referido um dos problemas centrais desse texto: a dificuldade em chegar a uma noção de terrorismo que permita o acordo dos vários Estados, afirmando-se que é imperioso que tal acordo seja obtido.

Em concreto, formulam-se as seguintes recomendações quanto à obtenção de uma noção de terrorismo:

- Em primeiro lugar, sugere-se que se reconheça, no preâmbulo do texto convencional, que o uso da força por um Estado contra civis é regulado pela Convenção de Genebra e outros instrumentos internacionais e pode constituir um crime de guerra ou um crime contra a humanidade;
- Em segundo lugar, recomenda-se a reafirmação de que os actos previstos nas 12 convenções referidas constituem actos terroristas e crimes, de acordo com o direito internacional. E que o terrorismo durante um período de guerra é igualmente proibido pela Convenção de Genebra e os seus protocolos;
- Em terceiro lugar, deve ser feita uma referência às definições constantes da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo e da Resolução do Conselho de Segurança n.º 1566 (2004);

- E, finalmente, em quarto lugar, que o terrorismo deve ser definido da seguinte forma: “Qualquer acção, além das já especificadas nas Convenções actualmente existentes e na Resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, levada a cabo com o propósito de causar a morte ou sérias ofensas corporais a civis ou não combatentes, quando o objectivo dessa acção, pela sua natureza ou contexto, seja o de intimidar a população ou coagir um Estado ou organização internacional a praticar ou abster-se de praticar um acto”.

2. O quadro regional⁸

a) A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

Particularmente relevante nesta sede é a Carta da OSCE sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo, adoptada na décima reunião do Conselho de Ministros, no Porto, a 6 e 7 de Dezembro de 2002.

Trata-se de uma declaração, e não de um texto convencional, mas que se reveste de particular importância por constituir uma reacção óbvia de um conjunto vasto de Estados europeus ao desenvolvimento do terrorismo internacional na sequência dos atentados de 11 de Setembro.

Assim, os Estados da OSCE afirmaram designadamente:

- a condenação de todos os tipos de terrorismo;
- que rejeitam a identificação do terrorismo com qualquer tipo de nacionalidade ou religião;
- a necessidade de concertação e cooperação entre os Estados;
- que o terrorismo, a assistência ao terrorismo e os respectivos financiamento, planeamento ou incitamento são contrários ao direito internacional;
- a necessidade de proteger os direitos fundamentais e, em particular, o direito à vida daqueles que possam sofrer com actos terroristas;
- que serão dados passos adequados para que o asilo político não seja concedido a quem tenha participado, planeado ou financiado actos qualificáveis como terrorismo;

- que as convenções das Nações Unidas e as resoluções do Conselho Geral e, em particular, a Resolução 1373 (2001) constituem os instrumentos legais fundamentais, a nível internacional, em sede de luta contra o terrorismo;
- que envidarão esforços conjuntos para prevenir, suprimir, investigar e perseguir actos terroristas; e,
- que o controlo das armas, o desarmamento e a sua não-proliferação são aspectos indispensáveis na redução do risco de actividades terroristas.

Também merecedores de referência são a Decisão sobre o Combate ao Terrorismo e o Plano de Acção de Bucareste para o Combate ao Terrorismo, adoptados durante a nona reunião do Conselho de Ministros da OSCE, em Bucareste, a 3 e 4 de Dezembro de 2001.

b) O Conselho da Europa – A Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo, concluída em Estrasburgo, a 27 de Janeiro de 1977

Esta convenção foi aprovada pela Assembleia da República através da Lei n.º 19/81, publicada na I Série do *Diário da República* de 18 de Agosto de 1981, tendo o depósito do instrumento de ratificação ocorrido a 14 de Outubro de 1981 (*Aviso publicado na I Série do Diário da República*, de 12 de Março de 1982).

Na ocasião da aprovação, a Assembleia da República formulou uma reserva pela qual se afirmou que Portugal não aceitará a extradição como Estado requisitado quando as infracções sejam punidas com a pena de morte ou com penas ou medidas de segurança privativas da liberdade com carácter perpétuo no Estado requisitante.

Este texto convencional segue de perto a lógica de várias das convenções elaboradas sob a égide do sistema das Nações Unidas e abstém-se de definir o que seja um acto de terrorismo.

Determina-se que os Estados-partes reconhecem que as infracções previstas no seu artigo 1.º não são infracções de natureza “política”, para o efeito de extradição de quem tenha cometido tal acto. Na lista deste artigo 1.º incluem-se referências aos actos e infracções previstos em várias convenções anteriormente referidas e, ainda, um conjunto de outras infracções, como

sejam “um ataque contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas que gozem de protecção internacional, inclusive os agentes diplomáticos”, “as infracções comportando o rapto, a detenção de reféns ou o sequestro arbitrário”, “as infracções comportando a utilização de bombas, granadas, foguetões, armas de fogo automáticas ou cartas ou embrulhos armadilhados, na medida em que essa utilização apresente perigo para quaisquer pessoas”, bem como a tentativa ou a participação, como co-autor ou cúmplice nessas infracções.

A convenção preocupa-se ainda com a extradição e a reacção penal contra as infracções aqui previstas, acolhendo disposições semelhantes às ultimadas no âmbito do sistema das Nações Unidas.

Assim, um Estado estará obrigado a exercer a acção penal ou extraditar quem tenha praticado alguma das ofensas contempladas nesta convenção (artigo 7.º). E, ainda em sede de regime da extradição, estabelece-se que um Estado não estará obrigado a fazê-lo se tiver razões para crer que o pedido de extradição foi apresentado com o propósito de perseguir alguém devido à sua raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas (artigo 5.º).

Além disto, também aqui se adoptam providências em sede de cooperação e entreaajuda judiciária para o exercício da acção penal (artigo 8.º).

c) A Convenção da Organização da Conferência Islâmica sobre o Combate ao Terrorismo Internacional, adoptada em Ouagadougou, a 1 de Julho de 1999

Este instrumento internacional elenca um conjunto de medidas preventivas e repressivas na luta contra o terrorismo (artigo 3.º), especificando regras para troca de informações (artigo 4.º), cooperação em matéria de investigação (artigo 4.º), extradição (artigos 5.º ss.), prática de actos judiciais em Estados contratantes (artigos 9.º ss.), cooperação judiciária (artigos 14.º ss.) e procedimentos para a operacionalização dos vários tipos de medidas aqui previstas (artigos 22.º ss.).

d) A Convenção da Organização dos Estados Americanos para a Prevenção e a Punição de Actos de Terrorismo sob a Forma de

Crimes contra as Pessoas e Extorsão que Sejam de Relevância Internacional, concluída em Washington, D.C., a 2 de Fevereiro de 1971

Trata-se de uma convenção assinada na terceira sessão especial da assembleia geral desta organização internacional, em Washington, D.C., a 2 de Fevereiro de 1971.

Refira-se ainda, no quadro da Organização dos Estados Americanos, a Declaração de Lima para Prevenção, Combate e Eliminação do Terrorismo, adoptada na segunda sessão plenária da reunião de Lima da Conferência Inter-Americana Especializada sobre Terrorismo, a 26 de Abril de 1996, e o Compromisso de Mar del Plata, adoptado na reunião de 23 e 24 de Novembro de 1998 da II Conferência Inter-Americana Especializada sobre Terrorismo.

A presente convenção visa estabelecer uma obrigação genérica de cooperação entre os Estados-partes, por forma a que estes previnam e punam actos de terrorismo, como raptos, assassínios e outros atentados à vida ou à integridade pessoal de pessoas a quem um Estado deva conferir especial protecção de acordo com o direito internacional, bem como a extorsão em conexão com os actos anteriormente referidos (artigo 1.º). Trata-se, portanto, de uma convenção especificamente dedicada a actos terroristas, mas apenas quando levados a cabo contra pessoas que mereçam um especial grau de protecção nos termos da lei internacional.

A convenção contém disposições sobre a extradição de quem tenha praticado tais crimes ou a obrigação de exercer a acção penal (artigos 3.º, 5.º, 7.º), garantindo-se os direitos de defesa de quem seja arguido num processo desta natureza (artigos 4.º e 8.º).

O artigo 8.º contém um conjunto de disposições em sede de prevenção dos crimes previstos na convenção e de troca de informações.

e) A Convenção da Organização dos Estados Africanos sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo, adoptada em Argel, a 14 de Julho de 1999

Esta convenção contém uma definição de terrorismo (n.º 3 do artigo 1.º), prevê a criminalização dos actos terroristas pelos Estados-partes (artigo 2.º), estabelece normas sobre cooperação neste domínio (artigos 4.º ss.), com-

petência para o julgamento de actos terroristas (artigo 6.º), extradição (artigos 8.º ss.) e prática de actos de investigação criminal fora do território do Estado onde essa investigação se realiza (artigos 14.º ss.).

f) A Convenção da Associação do Sul da Ásia para a Cooperação Regional (SAARC) sobre a Supressão do Terrorismo, assinada em Kathmandu, a 4 de Novembro de 1987

A presente convenção visa regular os termos dos pedidos de extradição entre Estados contratantes quando esteja em causa a prática de alguma das infracções às convenções referidas no seu artigo I ou de actos aí previstos.

Trata-se, pois, de um texto visando essencialmente operacionalizar outros instrumentos internacionais e facilitar a cooperação judiciária regional através da adopção de regras sobre o que seja uma infracção que possa originar a extradição e em que casos pode ela ocorrer (artigo I, artigo II, n.ºs 2, 3, 4 e 5 do artigo III, artigo VII), obrigação de realização de procedimento criminal em caso de impossibilidade de extradição (artigos IV e VI) e cooperação e troca de informações (artigo VIII).

g) O Tratado para Cooperação entre os Estados-Membros da CEI no Combate ao Terrorismo, concluído em Minsk, a 4 de Junho de 1999

Este tratado contém uma definição de terrorismo (artigo 1.º), estabelece um conjunto de disposições em matéria de cooperação e troca de informações na luta contra o terrorismo (artigos 2.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 11.º) e, com alguma originalidade face ao restante quadro convencional analisado, adopta um regime especial para a transposição de fronteiras por forças antiterroristas entre os Estados-membros (artigos 12.º, 13.º, 14.º e 15.º).

III. O Direito da União Europeia (UE)

O actual instrumento fundamental do direito da União Europeia em sede de luta contra o terrorismo é a Decisão-Quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa

à luta contra o terrorismo, publicada no *Journal Oficial* L 164, de 22 de Junho de 2002⁹.

Adopta-se no artigo 1.º uma noção de terrorismo, por forma a que tais comportamentos possam configurar ilícitos penais (artigos 1.º ss. e 5.º).

Assim, um acto terrorista é aquele que “[...] pela sua natureza ou pelo contexto em que forem cometidos, sejam susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objectivo de intimidar gravemente uma população” ou “constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto, ou destabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional”. As várias alíneas deste artigo 1.º aludem, depois, aos vários comportamentos materiais que, enquadrados com a definição referida, configuram actos terroristas. Desta forma, configuram acções terroristas, quando verificados os requisitos acima referidos, as ofensas contra a vida de uma pessoa, as ofensas à integridade física, o rapto ou a tomada de reféns, as destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, em sistemas de transportes, nas infra-estruturas, nos locais públicos ou em propriedades privadas susceptíveis de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos relevantes, a captura de aeronaves, navios e outros meios de transporte, o fabrico, a posse, a aquisição e a utilização de armas, bem como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas ou químicas, a libertação de substâncias perigosas e a provocação de incêndios, explosões, incêndios e a perturbação do fornecimento de um recurso natural fundamental que tenham por efeitos pôr em perigo vidas humanas.

A decisão-quadro contém ainda disposições que alargam o conceito de acto de terrorismo à tentativa e a outras infracções relacionadas com actividades terroristas (artigos 1.º, 3.º e 4.º).

Como foi dito, o principal propósito da decisão-quadro é criminalizar as condutas aqui previstas (artigo 5.º). Prevê-se, nesta sede, que existam circunstâncias que permitam reduzir as penas adoptadas, o que poderá suceder em si-

tuações de renúncia à actividade terrorista ou de colaboração com as autoridades administrativas e judiciárias. Os artigos 7.º e 8.º adoptam disposições que permitem a responsabilização criminal quando as acções tenham sido praticadas por pessoas colectivas.

O artigo 9.º consagra a adopção de regras para determinar o Estado-membro competente para o exercício da acção penal.

O artigo 10.º refere-se às vítimas, ao seu papel no processo penal respectivo e à sua protecção. Assim, por um lado, determina que os crimes que a decisão-quadro implica devem ser considerados públicos e que, portanto, as investigações e a instauração de procedimentos penais (do inquérito) não depende de queixa do lesado (n.º 1). Por outro lado, prevê-se que os Estados adoptem as medidas de protecção possíveis às vítimas de actos terroristas.

Um outro importante instrumento comunitário é a Posição Comum 2001/931/PESC, do Conselho da União Europeia, de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo, publicada no *Jornal Oficial* L 344, de 28 de Dezembro de 2001¹⁰.

Esta posição comum pretende concretizar as medidas previstas na Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas 1373 (2001), através da criação de uma lista de pessoas, grupos e entidades implicados em actos terroristas, para efeito de aplicação de uma medida de congelamento de fundos e activos financeiros no âmbito da luta contra o financiamento do terrorismo (artigos 1.º, 2.º e 3.º). A lista contendo os nomes é revista regularmente, devendo tal revisão ocorrer, no mínimo, de seis em seis meses (n.º 6 do artigo 1.º).

IV. Reflexos legislativos no direito interno português

No plano específico da prevenção e do combate ao terrorismo, do ponto de vista da evolução legislativa em Portugal, é apenas em 2003 que se encontra um aperfeiçoamento dos normativos nacionais relativos a esta prática criminosa, surgido na decorrência dos ditames comunitários¹¹.

A referida aprovação da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, no âmbito da União Europeia, vinculou os Estados-membros à adaptação do seu direito interno, nos termos aí previstos, até 31 de Dezembro de 2002. No caso português, apesar de já em incumprimento do prazo prescrito pela decisão-quadro, esta adaptação acabou por tomar forma através da aprovação da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, designada elucidativamente por “Lei de combate ao terrorismo”¹².

A regulação em causa teve a sua origem mais directa na Proposta de Lei n.º 43/IX, apresentada pelo XV Governo Constitucional à Assembleia da República, a 21 de Fevereiro de 2003. Antes da recepção da proposta do Governo, já o Partido Socialista tomara também a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 206/IX, que alterava o Código Penal na parte respeitante às organizações terroristas e ao terrorismo, pelo que a discussão destes projectos foi conjunta; a ela se aditou, aliás, a discussão sobre o mandado de detenção europeu, tema suscitado também por um normativo da União Europeia, a Decisão-Quadro 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de Junho¹³.

Relativamente ao diploma em causa, em termos formais, desde já se pode avançar que se trata de um esforço, efectivamente conseguido, de *descodificação*, sem que qualquer vantagem daí advenha, crê-se. A sede tradicional dos crimes relativos ao “terrorismo” era, até à sua entrada em vigor, o Código Penal, o que parecia ser pacífico. O legislador entendeu que, nesta matéria, era de revogar a consagração dos crimes em causa no Código e passá-la para uma lei avulsa. Em termos legísticos, só se pode duvidar da bondade desta solução, tanto mais que a própria lei, no seu artigo 7.º, manda aplicar subsidiariamente as disposições do Código Penal “e respectiva legislação complementar” – esta última, fórmula sempre vaga e de evitar, para além de eventualmente a própria lei em causa ser ela mesma “legislação complementar” do próprio Código...

Se o esforço ia no sentido de procurar deixar o mais possível inalterado o Código Penal, este acabou por ser invalidado pela alteração introduzida ao seu artigo 5.º, bem como pela própria revogação dos preceitos relativos ao terrorismo já

constantes do mesmo (os artigos 300.º e 301.º do Código Penal), operada pelo artigo 11.º da lei.

Corre-se igualmente o risco de, ao ser publicada legislação avulsa especificamente sobre o terrorismo, se poder julgar que o legislador pretende operar uma *dignificação*, mesmo que meramente *simbólica*, deste crime face a outros, o que, não obstante a mediatização, justificada, em torno das actividades terroristas, não corresponde à realidade portuguesa actual; por outro lado, não deverá retratar certamente uma opção de política criminal baseada apenas na “transnacionalidade”, em especial quando o “simbolismo” é perigosamente erigido em justificação autónoma de normativos penais¹⁴.

Assim, a Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, constituída por 11 artigos, decompõe a previsão e a punição do terrorismo em quatro conceitos, correspondentes às epígrafes dos artigos 2.º, 3.º, 4.º e 5.º – a saber, “organizações terroristas”, “outras organizações terroristas”, “terrorismo” e “terrorismo internacional”. Note-se que a previsão-base do regime em causa é a prevista pelo artigo 2.º. As derivações punitivas seguintes são construídas essencialmente com base num jogo de sucessivas remissões internas.

No artigo 6.º da lei encontra-se a extensão da responsabilidade penal, pelos actos típicos nela descritos, a “pessoas colectivas, sociedades e meras associações de facto”, responsabilidade cumulativa com a responsabilidade individual dos agentes.

O artigo 7.º do diploma prevê a disciplina subsidiária através do recurso ao Código Penal “e respectiva legislação complementar”, norma provavelmente dispensável. Adiante, encontra-se, no artigo 8.º, uma regra de aplicação no espaço da lei interna, em caso de acto cometido fora do território nacional.

O diploma conclui-se com a adequação, no Código de Processo Penal, do seu n.º 2 do artigo 1.º, alínea *a*), que passa a remeter para a Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto (mas, curiosamente, apenas para os seus artigos 2.º e 3.º, e não também para a previsão dos artigos 4.º e 5.º) a actual sede da punição do terrorismo, extinguindo-se a remissão para os preceitos do próprio Código – os artigos 300.º e 301.º, agora revogados (pelo artigo 11.º da lei). Está em causa a manutenção

da garantia de uma estrita tipificação legal do terrorismo. Assim, apenas estas condutas previstas na lei podem ser classificadas e tratadas como condutas terroristas, aplicando-se-lhes também a epígrafe de “criminalidade violenta ou altamente organizada”, com as consequências nomeadamente ao nível das possibilidades de investigação criminal que daí advêm¹⁵.

A última alteração promovida pelo diploma encontra-se no artigo 5.º do Código Penal [na alínea *a*) do seu n.º 1]. Sendo regulada a aplicação no espaço da lei pelo seu artigo 8.º, é retirada a menção aos artigos 300.º e 301.º do Código Penal do elenco de ilícitos que, mesmo cometidos fora do território nacional, estão sujeitos ao direito penal nacional.

Em termos substanciais, que novidades estão se introduziram no regime penal do terrorismo? Não sendo objectivo deste texto uma análise detalhada do regime jurídico do combate ao terrorismo, devem contudo ser apontadas algumas das principais alterações introduzidas em 2003 pelo legislador nacional.

Verdadeiramente, as alterações de relevo encontram-se a dois níveis: ao nível dos factos incriminados, através nomeadamente de um desdobramento entre terrorismo com um âmbito exclusivamente nacional e terrorismo internacional, e da complexificação das previsões anteriores; e ao nível dos agentes passíveis de serem responsabilizados penalmente, com a criação de uma norma especial de responsabilidade penal das pessoas colectivas.

Note-se o texto do artigo 2.º da lei, que começa por definir o que sejam “organizações terroristas”. Não há novidade neste ponto, já que o n.º 1 do artigo 2.º acaba por reproduzir, no seu texto inicial, aquela que já era a definição presente no proémio do n.º 2 do artigo 300.º do Código Penal¹⁶. As alterações surgem ao nível dos crimes e actos que vão permitir a tipificação da conduta como própria de uma organização terrorista. Assim, a par da manutenção do essencial das anteriores alíneas *a*) a *c*) do n.º 2 do artigo 300.º¹⁷ [agora presentes como alíneas *a*) a *c*) do n.º 1 do artigo 2.º da lei], alteram-se as previsões seguintes.

O crime de “sabotagem” desaparece como previsão penal associada à organização terrorista, sendo mantida a sua configuração penal au-

tónoma, e é substituído pela referência a “actos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação das necessidades vitais da população” [alínea *d*]).

A anterior alínea *e*), referente a crimes que envolvam o uso de energia nuclear, armas de fogo, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas, é agora objecto directo da alínea *f*) do n.º 1 do artigo 2.º da lei, que completa a relação de situações previstas com o acrescento da referência a “armas biológicas ou químicas”.

Uma outra referência a “armamento” biológico ou químico surge também autonomizada da prática de qualquer ilícito, através da previsão da alínea *e*) do n.º 2 do referido preceito¹⁸. Assim, a mera “investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas” torna-se um pressuposto autónomo da existência de uma organização terrorista, mesmo podendo, no entanto, ser difícil, em concreto, determinar quando uma substância deixa de ser meramente biológica ou química para se tornar uma “arma biológica ou química”. Como é próprio deste ilícito, a punibilidade do facto terá de ser encontrada quase exclusivamente na intencionalidade dos agentes – o que se concretiza pela existência de um dolo específico, que caracteriza a existência de uma organização terrorista e que atenta não apenas contra uma ou mais pessoas em concreto, mas contra, verdadeiramente, a “paz pública” enquanto bem jurídico¹⁹.

Note-se ainda a inclusão de um último segmento no corpo do preceito, densificando o perigo abstracto presente na prática dos crimes elencados, pela exigência de que estes sejam apenas considerados como caracterizadores da organização terrorista “[...] sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, [...] sejam susceptíveis de afectar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar” – o que funciona como um aperfeiçoamento face ao texto anterior da lei.

As punições previstas na lei revelam um aumento das molduras penais em causa. A fun-

ção ou a promoção da organização terrorista, tal como a adesão ou o apoio que lhe são concedidos através da disponibilização de meios financeiros, materiais ou do fornecimento de informações, são punidas com pena de prisão de oito a 15 anos (antes, de cinco a 15 anos). A chefia ou direcção da organização terrorista é punida com pena de prisão de 15 a 20 anos (anteriormente, a punição prevista era a de pena de prisão de 10 a 15 anos)²⁰. A prática de actos preparatórios da constituição da organização terrorista vê, contudo, ser consagrada a mesma moldura penal constante do Código com pena de prisão de um a oito anos.

Continua prevista no regime legal do terrorismo a possibilidade de não-aplicação ou atenuação da pena em casos específicos – os casos de abandono voluntário da actividade, afastamento ou diminuição do perigo, auxílio na recolha de “provas decisivas para a identificação ou a captura” de outros agentes – agora expressamente consagrados de modo mais claro e em função de resultados concretos no n.º 5 do artigo 2.º da lei, em lugar da remissão para norma semelhante, prevista para o crime de associação criminosa, que o artigo 300.º do Código Penal consagrava no seu n.º 6²¹.

Os preceitos seguintes do diploma, confinando as previsões de “outras organizações terroristas”, “terrorismo” e “terrorismo internacional”, são pensados em função da tipificação já operada.

Deste modo, ao prever a existência de “outras organizações terroristas”, no artigo 3.º do diploma, de modo praticamente idêntico à previsão já estabelecida e com as mesmas punições, o legislador apenas procura abarcar pela tipificação penal uma organização terrorista que tenha como alvo a “integridade ou independência” de um Estado que não o português, bem como “impedir, alterar ou subverter o funcionamento” das instituições deste ou as instituições de “uma organização pública internacional” – decorrência, aliás, do previsto no proémio do n.º 1 do artigo 1.º da decisão-quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo.

Aliás, esta intenção é clarificada pela leitura do artigo 5.º da lei, referente aí, de forma expressa, ao “terrorismo internacional”, em que se contempla o agente dos factos descritos no

n.º 1 do artigo 2.º com a “intenção referida no n.º 1 do artigo 3.º”, ou seja, tendo como alvo um Estado que não o Estado português ou uma organização internacional. Como tal, as “outras organizações terroristas” serão sempre aquelas que actuem no plano internacional, seja contra um outro Estado e as suas instituições, seja contra uma organização internacional.

Finalmente, no artigo 4.º do diploma, encontra-se a punição prevista para o agente que, tendo praticado os factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, os mesmos que servem como pressupostos da existência de uma organização terrorista, não pode ser considerado seu fundador, dirigente, promotor ou mero apoiante ou aderente. O agente será punido com pena de prisão de dois a 10 anos ou, em alternativa, com a pena que caberia ao crime em causa praticado, agravada em um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela medida (n.º 1)²².

Prevê igualmente o preceito, no seu n.º 2, uma punição agravada, também em um terço nos limites da medida da pena, para um conjunto de ilícitos autónomos, desde que enquadráveis na “intencionalidade terrorista” – casos dos crimes de furto qualificado, roubo, extorsão ou falsificação de documento administrativo²³.

Uma regra semelhante de atenuação ou dispensa da pena relativamente àquela que se encontra prevista para a organização terrorista está aqui igualmente consagrada, no n.º 3 do preceito.

Atendendo ao exposto, verifica-se que o legislador pretendeu consagrar, efectivamente de modo mais completo, um regime de combate ao terrorismo que contemple quer a sua vertente meramente interna, quer uma vertente internacional (defendendo bens jurídicos necessariamente supranacionais), sem alterar a estrutura típica originária do Código Penal, ou seja, o uso do modelo punitivo dicotómico entre a “organização terrorista”, assente na ideia de grupo organizado e dirigido, com uma intencionalidade criminosa específica aferível pela sua prática criminosa ou pelos instrumentos à sua disposição; e o “terrorismo”, traduzido pela materialidade ilícita que preenche o próprio acto terrorista, quando este não for enquadrável e punido mais eficazmente pela tipificação específica do crime em concreto praticado.

Um outro aspecto inovador da nova regulação do terrorismo diz respeito à responsabilização de “pessoas colectivas, sociedades e meras associações de facto”, aquilo que eventualmente serão “pessoas colectivas e equiparadas”²⁴. Não é este o lugar adequado para tratar em pormenor a questão terminológica aqui presente, que não é, contudo, um mero preciosismo.

Apesar de não existir ainda entre nós uma regra geral de responsabilidade penal das pessoas colectivas e ser indubitavelmente o direito penal ainda construído em função de uma responsabilidade que se presume individual e indissociável da actuação ou da omissão de uma pessoa singular (basta ver o artigo 11.º do Código Penal), existem diversas regras especiais em que se encontra uma previsão de responsabilidade penal de pessoas colectivas, nomeadamente a sede legal das infracções contra a economia e a saúde pública, o Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro. Aquela é a terminologia usada por este diploma, mas pode verificar-se que, ainda recentemente, em proposta de lei aprovada pelo Governo já em 2004, visando precisamente estabelecer um regime de responsabilidade penal das pessoas colectivas, se usava uma terminologia distinta²⁵. Em vez de pontuar o ordenamento com normas dispersas de responsabilidade penal das pessoas colectivas, que não perdem um certo carácter de provisoriedade, melhor faria eventualmente o legislador se consagrasse um verdadeiro regime geral sobre o tema, com normas claras e uniformes para os diversos tipos em que esta extensão se devesse operar, a ser incluído no Código Penal.

A responsabilidade penal da pessoa colectiva, pelos crimes previstos nos artigos 2.º a 5.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, é descoberta necessariamente em virtude da actuação do agente pessoa física. Assim, a pessoa colectiva apenas será responsabilizada quando o facto tenha sido cometido “em seu nome e no interesse colectivo pelos seus órgãos ou representantes, ou por uma pessoa sob a autoridade destes quando o cometimento do crime se tenha tornado possível em virtude de uma violação dolosa dos deveres de vigilância e controlo que lhes incumbam” (n.º 1 do artigo 6.º).

Esta responsabilidade é cumulativa com a responsabilidade individual dos agentes em causa

e a pessoa colectiva ou equiparada pode ver-lhe aplicada como pena uma multa (de um mínimo de 500 euros a um máximo de 5 000 000 euros) ou a sua própria dissolução, no caso de uma pessoa colectiva erigida com a finalidade de prosseguir actividades terroristas ou cuja prática criminosa reiterada demonstre que essa é a sua finalidade exclusiva ou predominante. Pode-se, certamente, discutir a eficácia destas punições. Difícilmente se entende, por exemplo, como pode prever o legislador a condenação de uma pessoa colectiva, pelo crime de organização terrorista, a uma pena de multa de 500 euros...

A lei prevê ainda a existência de penas acessórias, importadas do referido regime das infracções contra a economia e a saúde pública, como sejam a aplicação de uma injunção judiciária, a interdição temporária do exercício de uma actividade, a privação do direito a subsídios ou subvenções outorgados por entidades ou serviços públicos ou a publicidade da decisão condenatória (n.º 8 do artigo 6.º), cuja previsão, neste domínio, não pode deixar de ser considerada, no mínimo, relativamente aleatória²⁶.

E uma dúvida entre muitas pode ser apontada: deverão ser consideradas como “pessoas colectivas ou equiparadas” as pessoas colectivas de direito público? Ou, nomeadamente, o próprio Estado? Alguns ordenamentos resolvem expressamente a questão, como o direito francês, que as exclui liminarmente da responsabilidade criminal. A questão não é do domínio meramente onírico. Basta imaginar-se um laboratório público ou uma empresa pública onde, existindo uma violação dos deveres de vigilância e de controlo da administração, acabem por ser produzidas armas biológicas ou químicas...

V. Conclusão

Do exposto resulta que, apesar de já existir um quadro legislativo relativamente desenvolvido em sede de luta contra o terrorismo, continuam a colocar-se, tanto no plano internacional como no nacional, relevantes desafios nesta sede.

Particularmente no direito internacional, é de esperar que se venha a assistir a futuros desenvolvimentos.

Sem preocupações de exaustividade quanto a possíveis evoluções, é de prever que venha a surgir um texto convencional de carácter geral sobre terrorismo que consagre finalmente uma noção a nível geral. Por um lado, ainda não existe um texto convencional que enquadre as convenções que, especificamente, regulam vários tipos de actos terroristas. Por outro lado, apesar de em sede regional já existirem definições do que seja um acto terrorista (como, por exemplo, na decisão-quadro da UE ou na Convenção da Organização dos Estados Africanos sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo anteriormente analisadas), continua a faltar uma noção no âmbito do direito internacional convencional geral.

Outra das novidades que, com elevado grau de probabilidade, poderá surgir, é a adopção de um texto convencional em matéria de supressão de actos de terrorismo nuclear, dado o trabalho já realizado pelo comité *ad hoc* criado pela Resolução da Assembleia Geral n.º 52/210, de 17 de Dezembro de 1996.

Além disto, um outro desafio que parece centrar as atenções é o do financiamento das organizações terroristas. São conhecidas as dificuldades que aqui se verificam e, particularmente, o desenvolvimento de mecanismos de protecção contra actividades financeiras de entidades que, sob uma forma camuflada, contribuem para o financiamento destas actividades. É outra das áreas em que se podem esperar desenvolvimentos, dada a constante necessidade de adaptação de instrumentos a novas realidades e alguns passos que, em sede de Direito Internacional Convencional Regional já foram sendo dados.

Finalmente, a terceira área onde se podem registar as evoluções mais relevantes é a da troca de informação preventiva e da cooperação judiciária. Particularmente quanto ao primeiro aspecto, é de esperar que cada vez mais se venham a estabelecer e acolher regras em matéria de cooperação, visando um mais evidente e específico vínculo jurídico neste domínio, nomeadamente entre os vários serviços de informação dos Estados.

Em suma, há ainda caminho a percorrer e, sobretudo, constantes actualizações a realizar, para que o legislador internacional possa andar a par da constante evolução dos mecanismos cada vez mais surpreendentes que vão sendo utilizados pelas organizações terroristas.

¹ V. o texto recente de Maria Fernanda Palma, “Crimes de Terrorismo e Culpa Penal”, in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias* (org. de Manuel da Costa Andrade, José de Faria Costa, Anabela Miranda Rodrigues e Maria João Antunes), Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 235 ss.

² Sobre a personalidade do “terrorista”, *vd. n. g.* os estudos nacionais de João Paulo Ventura e José Miguel Nascimento, “Violência, Terrorismo e Psicologia: Uma Abordagem Exploratória”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 11, Fascículo 4.º, Outubro-Dezembro de 2001, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 633 ss. E, de José Martins Barra da Costa, “Ser Terrorista: Estrutura Social e Saúde Mental”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 13, n.º 4, Outubro-Dezembro de 2003, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 553 ss.

³ De acordo com informação disponibilizada nos sítios *web* da Organização das Nações Unidas dedicada a este tema (<http://untreaty.un.org>) e do Gabinete de Documentação e Direito Comparado (<http://www.gddc.pt>).

⁴ As convenções constantes do anexo são as referidas neste artigo nas alíneas *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)* e *k)* anteriores.

⁵ A recente Resolução do Conselho de Segurança n.º 1566 (2004), de 8 de Outubro, recorda a necessidade de implementar a Resolução do Conselho de Segurança n.º 1373 (2001), de 28 de Setembro. Além disso, esta resolução cria um grupo de trabalho para apresentar recomendações ao Conselho de Segurança em matéria de perseguição judicial de terroristas, extradição, congelamento de contas bancárias, restrição do direito de deslocação, controlo de armas e criação de um fundo internacional para compensação às vítimas e famílias de vítimas de terroristas, parcialmente composto por activos financeiros apreendidos a terroristas.

⁶ Para analisar as últimas novidades em sede de preparação dessas convenções, veja-se os relatórios do comité *ad hoc*, e particularmente o último, onde se refere a importância da obtenção de um acordo quanto à noção de terrorismo (*Report of the Ad Hoc Committee Established by General Assembly Resolution 51/210 of 17 December 1996, Eight Session (28 June-2 July 2004)*). Disponível em <http://untreaty.un.org>.

⁷ A/59/565, de 2 de Dezembro de 2004.

⁸ Veja-se, além dos textos referidos, a Convenção Árabe sobre a Supressão do Terrorismo, assinada no Cairo a 22 de Abril de 1988.

⁹ Além de outros actos de carácter mais específico, veja-se ainda, por exemplo, a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais, incluindo o financiamento do terrorismo, remetida ao Parlamento Europeu e ao Conselho a 11 de Outubro de 2004; o Regulamento (CE) n.º 871/2004, do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à introdução de novas funções no Sistema de Informação de Schengen, incluindo o combate ao terrorismo (*Jornal Oficial* L 162, de 30 de Abril de 2004); o Regulamento (CE) n.º 745/2003 da Comissão, de 28 de Abril de 2003, que altera o Regulamento (CE) n.º 2580/2001, do Conse-

lho, relativo a medidas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades (*Jornal Oficial* L 106 de 29 de Abril de 2003); a Decisão 2003/48/JAI, do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, relativa à aplicação de medidas específicas de cooperação policial e judiciária na luta contra o terrorismo, nos termos do artigo 4.º da Posição Comum 2001/931/PESC (*Jornal Oficial* L 16 de 22 de Janeiro de 2003); a Decisão 2002/996/JAI, do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, que estabelece um mecanismo de avaliação dos regimes jurídicos e da sua aplicação ao nível nacional na luta contra o terrorismo (*Jornal Oficial* L 349 de 24 de Dezembro de 2002).

¹⁰ Este acto foi actualizado por diversas posições comuns subsequentes: a Posição Comum 2002/340/PESC, de 2 de Maio de 2002 (*Jornal Oficial* L 116, de 3 de Maio de 2002), a Posição Comum 2002/462/PESC, de 17 de Junho de 2002 (*Jornal Oficial* L 160, de 18 de Junho de 2002), a Posição Comum 2002/847/PESC, de 28 de Outubro de 2002 (*Jornal Oficial* L 295, de 30 de Outubro de 2002), a Posição Comum 2002/976/PESC, de 12 de Dezembro de 2002 (*Jornal Oficial* L 337, de 13 de Dezembro de 2002), a Posição Comum 2003/402/PESC, de 5 de Junho de 2003 (*Jornal Oficial* L 139, de 6 de Junho de 2002), a Posição Comum 2003/482/PESC, de 27 de Junho de 2003 (*Jornal Oficial* L 160, de 28 de Junho de 2003), a Posição Comum 2003/651/PESC, de 12 de Setembro (*Jornal Oficial* L 229, de 13 de Setembro de 2003), a Posição Comum 2003/906/PESC, de 22 de Dezembro (*Jornal Oficial* L 340 de 24 de Dezembro de 2003), a Posição Comum 2004/309/PESC, de 2 de Abril (*Jornal Oficial* L 99, de 3 de Abril de 2004) e a Posição Comum 2004/500/PESC, de 17 de Maio (*Jornal Oficial* L 196, de 3 de Junho de 2004).

¹¹ Sem prejuízo de, em anos recentes, o legislador ter tratado matérias conexas ou que acabam efectivamente por abarcar também o crime de terrorismo, como a própria lei de organização da investigação criminal, o regime das investigações encobertas, a alteração ao regime jurídico das armas, a alteração à lei da cooperação internacional em matéria penal, medidas específicas de prevenção e combate à criminalidade organizada e de perda de bens a favor do Estado, entre outras.

¹² No seu título “Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho) – Décima-segunda alteração ao Código de Processo Penal e décima-quarta alteração ao Código Penal”. Este diploma acabaria por ser objecto da Declaração de Rectificação n.º 16/2003, de 16 de Outubro, que fixaria o texto definitivo da lei, publicada no *Diário da República* n.º 251, I Série-A, de 29 de Outubro de 2003.

¹³ Que veio a ser objecto da Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto (a qual aprova o regime jurídico do mandado de detenção europeu – em cumprimento da Decisão-Quadro 2002/584/JAI, do Conselho, de 13 de Junho), entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2004, a qual prevê a aplicação do mandado de detenção europeu e a consequente extradição, no âmbito da União Europeia, relativamente ao crime de terrorismo, entre outros [cfr. alínea *b)* do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 65/2003, de 23 de Agosto]. Sobre a regulação nacional

do mandado de detenção europeu, *vd.* Luís Silva Pereira, “Alguns Aspectos da Implementação do Regime Relativo ao Mandado de Detenção Europeu”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 96, Outubro/Dezembro de 2003, Lisboa, 2003, p. 39 ss., bem como o texto, anterior à vigência da lei nacional, de Anabela Miranda Rodrigues, “O Mandado de Detenção Europeu – Na Via da Construção de Um Sistema Penal Europeu: Um Passo ou Um Salto?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 13, n.º 1, Janeiro-Março de 2003, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 27 ss.

¹⁴ A exposição de motivos que acompanhou a proposta de lei, publicada no *Diário da Assembleia da República*, II série-A, n.º 72/IX/1, de 27 de Fevereiro de 2003, afirma: “A opção por uma lei autónoma e consequente revogação das normas correspondentes do Código Penal resulta da percepção que o Estado português tem da absoluta transnacionalidade das infracções em apreço. Nesse sentido, justifica-se, do ponto de vista simbólico, no contexto da função preventiva do Direito Penal, criar um diploma que dê um sinal claro à comunidade portuguesa e internacional enfatizando o facto de se considerar, com crescente convicção, que os crimes de terrorismo e organização terrorista violam bens jurídicos supranacionais, à semelhança dos crimes contra a Humanidade, merecedores de uma tutela clara, severa e tranquilizadora. [...] um diploma autónomo permite uma mais eficaz adequação à decisão-quadro, em especial no que diz respeito à responsabilização penal das pessoas colectivas, sem introduzir elementos perturbadores da harmonia do actual Código Penal. Seguindo esta metodologia, mantém-se a filosofia até agora vigente na tradição legislativa portuguesa no que à responsabilidade das pessoas colectivas diz respeito. Em suma, reforça-se, com a entrada em vigor de um diploma autónomo, o carácter simbólico e preventivo que o Governo quer assegurar relativamente à luta contra o terrorismo, reflectindo as especiais e justificadas preocupações que a comunidade nacional e internacional tem vindo a manifestar nesta matéria”.

Em momento posterior, pode ler-se também no relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (publicado no *DAR*, II Série-A, n.º 75/IX/1, de 8 de Março de 2003): “Embora o Governo reconheça que o actual Código Penal já tipifica os crimes de terrorismo e de organização terrorista, a verdade é que considera que a decisão-quadro apresenta aspectos inovadores que obrigam a uma intervenção legislativa. Assim sendo, o Governo propõe-se criar, em diploma autónomo, uma Lei do Terrorismo, que reflecta as preocupações, nacionais e internacionais, quanto à ameaça global que tais actos representam e que considere os crimes de terrorismo e de organização terrorista como uma das mais graves violações dos valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da solidariedade, do respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Consequentemente, a iniciativa legislativa em apreço procede à revogação das normas correspondentes do Código Penal. O Governo justifica a opção por uma lei autónoma, por um lado, no simbolismo que, no contexto da função preventiva do direito penal, isso representa – é um sinal claro à comunidade portu-

guesa e internacional de que os crimes de terrorismo e de organização terrorista violam bens jurídicos supranacionais, merecedores de uma tutela clara, severa e tranquilizadora – e, por outro, na maior eficácia na adaptação da legislação nacional à Decisão-Quadro, em especial no que diz respeito à responsabilização penal das pessoas colectivas, mantendo-se, relativamente a este aspecto, a filosofia até agora seguida pela tradição legislativa portuguesa.”

¹⁵ A associação estreita estabelecida entre o “terrorismo” e o “crime organizado” está, aliás, também patente no domínio do direito comunitário – veja-se, *v. g.*, os considerandos 3 a 5 da decisão-quadro do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo, em que se enuncia um conjunto de medidas normativas no plano europeu relevantes neste domínio. *Vd.* Rui Pereira, “Terrorismo e Insegurança – A Resposta Portuguesa”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 98, Abril/Junho de 2004, Lisboa, 2004, p. 99 ss. Figueiredo Dias chama mesmo à “organização terrorista” uma “associação criminosa muito especialmente perigosa” (Jorge de Figueiredo Dias, em anotação ao artigo 300.º do Código Penal, in *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p. 1177).

¹⁶ “Considera-se grupo, organização ou associação terrorista, todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupo de pessoas ou a população em geral [...]”.

¹⁷ Apenas se insere a referência à segurança nas “comunicações informáticas”, na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º da lei, referência ausente na redacção do artigo 300.º do Código Penal.

¹⁸ Rui Pereira escreve: “A única alteração significativa introduzida em 2003 nesta definição [o n.º 1 do artigo 2.º] resulta da previsão da investigação e do desenvolvimento das armas biológicas ou químicas como actividade terrorista. É inexplicável, porém, que o legislador se não refira também à investigação ou ao desenvolvimento de armas nucleares” (Rui Pereira, *op. cit.*, p. 95). Esta referência, note-se, estava incluída no texto constante do Projecto de Lei n.º 206/IX, que foi objecto de discussão conjunta com a proposta de lei.

¹⁹ Figueiredo Dias acentuava, em anotação ao texto do agora revogado artigo 300.º do Código Penal, que “[...] é ainda indispensável a verificação de uma [...] finalidade referida na norma e que, de certo modo, transcende a própria actividade criminosa [...]”; em termos de bem pôde-se dizer que a actividade criminosa constitui um simples *meio* face ao alvo principal, ao verdadeiro escopo (ao escopo *terrorista*) da associação: que esta vise prejudicar a integridade ou a independência nacionais, obstruir o funcionamento das instituições do Estado, coagir a autoridade, intimidar pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral” (*op. cit.*, p. 1177 e 1178).

²⁰ A medida da pena decorre directamente do previsto no n.º 3 do artigo 5.º da decisão-quadro, que

obriga os Estados-membros a punirem com pena privativa da liberdade não inferior a 15 anos a chefia de organização terrorista e não inferior a oito anos a participação nas suas actividades.

²¹ De acordo com o artigo 6.º da decisão-quadro, que oferece aos Estados-membros a liberdade de preverem uma redução da pena num conjunto de circunstâncias. Todavia, o preceito interno vai mesmo mais longe, dispondo a possibilidade de “não ter lugar a punição”, o que não é consagrado na decisão-quadro, que apenas permite a possibilidade de redução da pena, pecando assim o legislador nacional por excesso de “benevolência” para com os “arrepentidos”.

²² Esta é a lógica punitiva que decorre do disposto no n.º 2 do artigo 5.º da decisão-quadro citada, em que se prevê que a pena para o crime praticado no âmbito de uma actividade terrorista seja necessariamente mais severa do que a prevista no direito interno para esse crime quando praticado sem aquela intenção – e que Rui Pereira apelida de “subsidiariedade agravada” – *op. cit.*, p. 97. O mesmo, aliás, constava já dos normativos presentes no Código Penal.

²³ Como Rui Pereira designa, “crimes de terrorismo de ‘segundo grau’ (instrumentais)” – *idem, ibidem*.

²⁴ A decisão-quadro citada refere, na sua versão portuguesa, “pessoas colectivas” (artigo 7.º). O diploma nacional, não obstante ter uma epígrafe em

que se pode ler a expressão “pessoas colectivas e equiparadas”, no texto normativo do preceito refere aquela que deverá ser a sua equiparação, enunciando assim as “pessoas colectivas, sociedades e meras associações de facto” (n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto).

²⁵ Trata-se da Proposta de Lei n.º 134/IX, aprovada no Conselho de Ministros de 24 de Junho de 2004 e apresentada à Assembleia da República (e, entretanto, caducada pela demissão do Governo), que visava estabelecer um regime de responsabilidade penal das “entidades colectivas e equiparadas”, aplicável a um conjunto de ilícitos previstos no Código Penal, sendo que, segundo o texto da proposta, “entidades colectivas são, para além das pessoas colectivas, as sociedades civis, as meras associações de facto, as empresas e quaisquer entidades a estas equiparadas” (cfr. n.º 3 do artigo 2.º). Como comentário legístico, mas que pode obviamente ter consequências materiais mais graves, só se pode lamentar que o mesmo proponente, estabelecendo com meses de intervalo regimes que pretendem abranger os mesmos sujeitos, os designe e enuncie de modo tão diverso. A proposta encontra-se publicada no *DAR*, II Série A, n.º 72/IX/2, de 3 de Julho de 2004.

²⁶ Apesar de previstas no elenco exemplificativo do artigo 7.º da decisão-quadro.