

RLJ

Revista de Legislação e de Jurisprudência

Secção de Legislação

A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto)

Figueiredo Dias / Pedro Caeiro

Secção de Jurisprudência

Celebração, para o mesmo fim, de um pacto de preferência e de um contrato-promessa:
pressupostos do respectivo incumprimento

M. Henrique Mesquita

As presunções judiciais e os arts. 712.º, 722.º e 729.º do Código de Processo Civil

Calvão da Silva



AB VNO AD OMNES

Coimbra Editora

Ano 135.º

N.º 3935

Novembro-Dezembro 2005

Secção de legislação (*)

A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto) (**)

Sobre a transposição, para o direito português,
da *Decisão-quadro do Conselho,*
de 13 de Junho de 2002,
relativa à luta contra o terrorismo

I. Introdução

A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, doravante LCT), transpõe para o direito português a *Decisão-quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo* (1), estabelecendo um novo quadro legal para os crimes de terrorismo e de organizações terroristas. As inovações mais importantes trazidas por este diploma são as seguintes:

No plano formal-sistemático, a disciplina das ditas infracções foi retirada do Código Penal (2) e passa a encontrar-se em legislação extravagante.

No plano substantivo, o direito português incrimina agora as condutas relativas ao terrorismo internacional (artigo 3.º — *Outras organizações terroristas* — e artigo 5.º — *Terrorismo internacional*). Além disso, as modalidades de acção foram modificadas de acordo

(**) Conforme deliberação a que se faz referência no Editorial do número antecedente, os redactores da Revista podem publicar artigos e anotações em co-autoria com pessoas estranhas ao corpo redactorial. O presente artigo é da co-autoria do Doutor Figueiredo Dias e do Dr. Pedro Caeiro, mestre da Faculdade de Direito de Coimbra.

(1) JO L 164, 2002, p. 3 e ss.

(2) O artigo 11.º da LCT revogou os artigos 300.º e 301.º do Código Penal.

com o disposto na *Decisão-quadro* e as pessoas colectivas e equiparadas passam a responder pelo cometimento destes crimes, em termos que, aliás, não são totalmente coincidentes com aqueles que usualmente regulam tal responsabilidade.

II. A deslocação dos crimes de terrorismo para legislação extravagante

Existe actualmente uma tendência para criar sectores normativos autónomos, fora das codificações penais substantivas e processuais, relativos a certas formas graves de criminalidade, que se constituem em verdadeiros *ordenamentos especiais* no sentido próprio do termo, através de disposições que excepcionam as regras gerais, sobretudo em matéria de garantias individuais (3).

Porém, uma análise substancial da lei portuguesa mostra que a opção do legislador não pretendeu dar expressão simbólica à criação de um ordenamento especial, pois a nova regulamentação, alargando embora a área da punibilidade, não contém entorses inadmissíveis aos princípios que regem, em geral, a lei penal. Decisivas terão sido questões de técnica legislativa, atinentes à organização da aplicação da lei no espaço, à punibilidade das pessoas colectivas e equiparadas e, ainda, à necessidade de remissão para normas constantes de legislação extravagante, questões cuja resolução dificilmente se compaginaria com um enquadramento no Código Penal.

(3) No caso específico do terrorismo, é conhecida a controversa proposta de estabelecimento de um “direito penal do inimigo”, desenvolvida por Jakobs: sobre ela, em síntese, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, I, 2004, p. 34 e s.

(*) Com o estudo que seguidamente se publica, reabre-se a Secção de Legislação (que foi uma das secções anunciadas no n.º 1 da Revista, em 1 de Maio de 1868), destinada à apreciação de diplomas legais e de projectos de diplomas que sejam submetidos a discussão pública.

III. A punição dos crimes de terrorismo internacional (*lato sensu*): a protecção de novos bens jurídicos e as novas regras de aplicação espacial da lei

1. A lei portuguesa pretérita

Até à LCT, as *Organizações terroristas* e o *Terrorismo*, punidos pelos artigos 300.º e 301.º do CP, eram exclusivamente concebidos como crimes contra a *paz pública* (4). Este bem jurídico, enquanto garantia das condições que permitem à comunidade posta sob a protecção de certo Estado viver em segurança e tranquilidade, tem, tradicionalmente, uma conotação nacional-estadual, distinguindo-se da *paz internacional*, que representa a “convivência pacífica entre os povos” (5). O carácter *interno* da paz pública iluminava, pois, a construção dos tipos contidos nas normas citadas, que protegiam, como destinatários do terror, as instituições do Estado previstas na Constituição, a autoridade pública (portuguesa) e ainda certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, sendo claro, no contexto do sentido do tipo e por força da determinação derivada do bem jurídico, que se tratava de pessoas e da população *portuguesas* ou, ao menos, *residentes em Portugal*.

Por seu lado, o regime especial de aplicação da lei penal no espaço a que aquelas normas se encontravam sujeitas confirmava o carácter *interno* do bem jurídico protegido, dado que os crimes terroristas figuravam na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 5.º do CP, destinada a assegurar a competência da lei penal aos factos praticados fora do território português que ofendem certos interesses “nacionais (...) segundo a sua específica natureza” (6).

(4) Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “[Artigo 301.º]”, in: *Comentário Conimbricense do Código Penal* (dirigido por Jorge de Figueiredo Dias), Tomo II, 1999, p. 1183.

(5) MARIA JOÃO ANTUNES, “[Artigo 236.º]”, in: *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo II, p. 561.

(6) JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (como na nota 3), p. 212.

2. A *Decisão-quadro* e o parâmetro do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

2.1. O quadro legal vigente até à LCT, sumariamente descrito no ponto anterior, não satisfazia as obrigações decorrentes da *Decisão-quadro*.

Com efeito, o artigo 1.º deste diploma impôs a criminalização dos actos terroristas susceptíveis de afectar gravemente *um país* ou *uma organização internacional*, pelo que o direito penal de cada Estado da União deve agora proteger todo e qualquer Estado e organização internacional — mesmo que não pertencentes à União — contra o terrorismo. O bem jurídico a tutelar pelos ordenamentos jurídico-penais internos dos países da União é, portanto, uma entidade (a paz, a ordem, a segurança, etc.) *universal*, à semelhança do que sucede, *v. g.*, com a incriminação do genocídio.

Deste modo, o escopo da *Decisão-quadro* parece ser o de garantir a prevenção e a repressão do *terrorismo internacional* (7). O conteúdo do conceito não é pacífico e, também por isso, o seu estatuto no âmbito do direito internacional penal (violação de direito costumeiro ou de proibições convencionais) não é líquido (8). De qualquer maneira, a *Deci-*

(7) Neste estudo, utilizamos a expressão *terrorismo internacional* para designar os crimes terroristas que não se dirigem contra o Estado que pretende puni-los, e não no sentido técnico de terrorismo *enquanto* crime internacional (vd., a este propósito, a definição dada por ANTONIO CASSESE, *International Criminal Law*, 2003, p. 125 e s.). Assim, a título de exemplo, um crime de terrorismo praticado em Espanha, por agentes de nacionalidade espanhola, contra o Estado Espanhol, é para o Estado Português, na acepção que usamos, um crime de terrorismo internacional, embora não seja um *crime internacional*.

(8) Essas foram, a par da verificação de que nem todos os actos de terrorismo internacional constituem uma ofensa à paz e à segurança da Humanidade, algumas das razões que levaram a Conferência de Roma a não incluir o terrorismo na jurisdição material do Tribunal Penal Internacional. Sobre a questão pode ver-se ANDREAS ZIMMERMANN, in: Otto Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court. Observers' Notes, Article by Article*, 1999, p. 98 e s., e PATRICK ROBINSON, “The Missing Crimes”, in: A. Cassese / P. Gaeta / J. Jones (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Commentary*, Vol. I, 2002, p. 510 e ss.; em sentido algo

são-quadro segue (e desenvolve) as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a matéria e, nomeadamente, o apelo contido nos parágrafos 1.º, 4.º e 5.º, alínea *b*), da Resolução 42/159, de 7 de Dezembro de 1987 (9), onde, depois de se condenar inequivocamente o terrorismo internacional, se insta os Estados a que não tolerem, nos seus territórios, actividades terroristas dirigidas contra outros Estados, e a que tomem todas as medidas necessárias para prevenir a preparação e organização, nos respectivos territórios, de crimes terroristas contra outros Estados, a executar localmente ou no estrangeiro (10).

2.2. Por outro lado, o artigo 9.º da *Decisão-quadro* impõe a cada Estado-membro que adopte um leque mínimo (11) de *conexões de*

diverso, sustentando que existe uma definição internacional de terrorismo, e que este é um crime à luz do direito internacional (costumeiro), cf. ANTONIO CASSESE (como na nota 7), p. 120 e ss.

(9) Esta Resolução desenvolve a anterior Resolução 40/61, de 9 de Dezembro de 1985, onde as questões de jurisdição sobre os crimes de terrorismo internacional não eram abordadas de forma tão explícita.

(10) O texto destes dispositivos é o seguinte:

“*The General Assembly (...):*

1. *Once again unequivocally condemns, as criminal, all acts, methods and practices of terrorism wherever and by whomever committed, including those which jeopardize friendly relations among States and their security; (...)*

4. *Calls upon all States to fulfil their obligations under international law to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in other States, or acquiescing in activities within their territory directed towards the commission of such acts;*

5. *Urges all States to fulfil their obligations under international law and to take effective and resolute measures for the speedy and final elimination of international terrorism and, to that end:*

(a) *To prevent the preparation and organization in their respective territories, for commission within or outside their territories, of terrorist acts and subversive acts directed against other States and their citizens.”*

A Resolução do Conselho de Segurança n.º 1373, de 28 de Setembro de 2001, reafirma as mesmas ideias, nomeadamente na alínea *d*) do seu parágrafo 2.º

(11) De acordo com o n.º 5 deste normativo, “o presente artigo não exclui o exercício de uma competência em

competência para poder conhecer dos crimes em apreço. Para além das conexões tradicionais da territorialidade (n.º 1, alínea *a*)), do pavilhão ou registo (n.º 1, alínea *b*)), da nacionalidade activa (n.º 1, alínea *c*)) e passiva (n.º 1, alínea *e*)) e da administração supletiva da justiça penal (n.º 3), surgem algumas *inovações*:

- a alínea *a*) do n.º 1 *permite* aos Estados que alarguem a sua competência às infracções cometidas no território de outro Estado-Membro;
- a alínea *c*) do n.º 1 equipara a conexão da *residência* do agente à da nacionalidade activa;
- a alínea *d*) do n.º 1 considera conexão suficiente o facto de as infracções terem sido cometidas *por conta de uma pessoa colectiva estabelecida no território do Estado*;
- a alínea *e*) do n.º 1 contém uma conexão de competência (extraterritorial) incondicionada para o caso de os crimes serem cometidos “contra uma Instituição da União Europeia ou de um organismo criado ao abrigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia ou do Tratado da União Europeia e cuja sede se situe no Estado-Membro em causa”.

2.3. O regime da repressão do terrorismo internacional desenhado na *Decisão-quadro* convoca, portanto, duas dimensões intimamente ligadas, mas de natureza diversa: o carácter não interno, ou não estadual, do objecto de tutela (protecção de entidades estrangeiras e internacionais) e a organização da competência da lei penal de cada Estado para conhecer das ofensas que o atinjam.

As duas questões não se confundem: uma coisa é a determinação da natureza (nacional, regional ou universal) do objecto da protecção; outra é a determinação das conexões que o facto deve possuir com dado Estado para que

matéria penal invocada por um Estado-Membro por força da sua legislação nacional”. Cf. todavia *infra*, no texto.

a sua lei dele possa conhecer. Esta distinção é particularmente visível, por exemplo, no regime aplicável ao crime de *ultraje de símbolos estrangeiros* (artigo 323.º do Código Penal): embora se trate de proteger um bem jurídico, por definição, não-nacional, nem por isso o esquema de aplicação espacial da lei portuguesa contempla uma regra de competência específica em atenção à natureza não-interna do bem jurídico, valendo aí as regras comuns da territorialidade (artigo 4.º), nacionalidade activa (artigo 5.º, n.º 1, alínea c)) e administração supletiva da justiça penal (artigo 5.º, n.º 1, alínea e)).

Assim, a correcta articulação das duas questões na transposição da *Decisão-quadro* mostra alguma complexidade, porque nela convergem três factores: o carácter essencialmente trans-estadual do terrorismo internacional; as atribuições da União Europeia e a racionalidade própria da defesa de um espaço regional contra o terrorismo, que devem enformar a *Decisão-quadro* (onde se encontram também os limites dos deveres de intervenção dos Estados membros); e a política criminal estadual relativa à competência da lei penal portuguesa, guiada por critérios próprios dentro do respeito pelo direito internacional geral.

Vejamos então quais são as implicações da *Decisão-quadro* sobre o âmbito de protecção que a lei nacional deve assegurar, tanto no plano do objecto de tutela, como no plano da competência da lei.

2.4. Os termos amplíssimos utilizados na *Decisão-quadro* para descrever o objecto a proteger pelas legislações nacionais dos Estados membros (“*um país ou uma organização internacional*”) requerem uma análise cuidada das atribuições da União Europeia nesta matéria. Com efeito, não pode esquecer-se que as atribuições da União Europeia relativas à prevenção e repressão da criminalidade em geral, e do terrorismo em particular, são instrumentos através dos quais se prossegue o objectivo de “facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça” (artigo 29.º do Tratado da União Europeia).

A precisão é importante, pois limita a esfera de acção da União à protecção do

“espaço de liberdade, segurança e justiça”, doravante ELSJ, por aí distinguindo a actividade e as competências dos seus órgãos das de outras organizações internacionais, que estão vocacionadas para definições verdadeiramente *internacionais* ou mesmo *universais* da política criminal dos Estados (*v. g.*, o Conselho da Europa e a Organização das Nações Unidas). Assim o ELSJ não pode deixar de servir como parâmetro que simultaneamente *justifica e delimita* as implicações da *Decisão-quadro* para as legislações nacionais.

a) *Justifica*, porque o ELSJ é, ele próprio, um bem jurídico, ou uma conglomeração de bens jurídicos, merecedor de protecção contra os crimes de terrorismo que o ofendem de forma *directa e indirecta*.

Por um lado, enquanto *objecto imediato de protecção*, o ELSJ identifica as *entidades pertinentes à União* (os Estados membros e os cidadãos europeus, as instituições da União, as populações residentes, etc.) como *objectos dignos de tutela*. Há, portanto, uma “*europização*” do bem jurídico: a paz pública interna é alargada à *paz pública da União*.

Esta concepção do bem jurídico explica que os Estados membros, para além de utilizarem as conexões de competência tradicionais, devam estabelecer as conexões de competência necessárias para conhecer dos crimes de terrorismo dirigidos contra as instituições da União que tenham a respectiva sede no seu território, mesmo quando praticados no estrangeiro (12). Exemplificando: o Luxemburgo deve poder conhecer, não só dos crimes de terrorismo praticados contra o Tribunal de Justiça em território luxemburguês (conexão da territorialidade), mas também de um eventual atentado terrorista praticado contra os juízes daquele órgão, *v. g.*, em visita no estrangeiro (em território da União ou de um país terceiro) (13).

(12) Mais pormenorizadamente, *infra*, 3.7.

(13) Cf. novamente a conexão de competência incondicionada presente no artigo 9.º, n.º 1, alínea e), da *Decisão-quadro*.

Por outro lado, enquanto *objecto mediato de protecção*, o ELSJ constitui-se em *lugar* de paz, em espaço vedado às actividades terroristas que se dirijam contra uma entidade terceira em relação à UE, avultando aqui a dimensão *propriamente internacional* (e já não apenas europeia) da repressão do terrorismo.

Põe-se a questão de saber até que ponto a defesa do ELSJ — que enquadra os poderes de intervenção das instituições europeias e, portanto, a *Decisão-quadro* em análise — legitima a imposição da repressão do terrorismo internacional *stricto sensu* (*sc.*, que não se dirige directamente contra as instituições e os Estados europeus). E a resposta parece ser a seguinte: a prática de crimes terroristas e as organizações terroristas, mesmo que dirigidas contra terceiros, ofendem *mediatamente* a paz pública europeia sempre que apresentem uma conexão relevante com o ELSJ. Assim, a título de exemplo, é inequívoca a legitimidade da União para ordenar aos Estados membros que punam efectivamente, como organização terrorista, a fundação de um grupo destinado à prática de crimes de terrorismo num país africano, e, como crime de terrorismo, o atentado terrorista contra um governante de um país asiático — desde que aquela fundação e este atentado sejam, *v. g.*, praticados em território europeu.

Notar-se-á que o papel dessas “conexões relevantes” com o ELSJ não se reduz, aqui, a fixar o regime da “aplicação espacial da lei” dos diversos Estados perante ofensas a um bem jurídico previamente dado. Diversamente, tais conexões concorrem para a própria constituição do objecto de tutela, devendo ser examinadas, antes de mais, por esse prisma.

b) Em consequência do que se expôs precedentemente, o ELSJ também *delimita* as implicações da *Decisão-quadro* para as legislações nacionais. Com efeito, dadas as atribuições da União, o Conselho não tem competência para impor aos Estados membros, através de uma *Decisão-quadro*, a protecção penal de *qualquer* país ou organização internacional terceiros, relativamente a factos que não tenham uma conexão relevante com

o ELSJ. Assim, a *Decisão-quadro* não pode ter por efeito obrigar os Estados membros a prever e a punir, através das suas leis nacionais, a fundação de uma organização terrorista num país asiático, composta exclusivamente por cidadãos desse país, ou a prática de actos terroristas por parte dessa organização, fora do espaço da União, contra a população ou as instituições governamentais de um país africano.

3. Os três níveis da repressão do terrorismo e as conexões de competência da lei presentes na *Decisão-quadro*

3.1. Vimos já que o direito europeu e internacional que domina a ordem jurídica portuguesa aponta para a existência de três categorias de terrorismo, autonomizáveis em função do *alvo* a que se dirigem: o terrorismo *interno* (tradicional), o terrorismo *europeu* e o terrorismo *internacional* (em sentido estrito). Porém, a *Decisão-quadro* não as distingue, criando, aparentemente, tipos legais e conexões de competência comuns a todas elas. Ora, se a incorporação de novos bens jurídicos nos ordenamentos nacionais não implica necessariamente a criação de normas formalmente distintas para a protecção de cada um deles, também é verdade que nem todas as conexões de competência servirão, ou servirão da mesma forma, para os três tipos de infracções.

3.2. A *conexão territorial* não levanta problemas em nenhum dos três níveis assinalados. Cada Estado-membro deve considerar-se competente para conhecer dos crimes de terrorismo e de organizações terroristas praticados no seu território, independentemente do objecto contra o qual eles se dirijam.

Em particular, sublinhe-se a plena legitimidade da União para exigir aos Estados membros que se considerem competentes para conhecer dos crimes de terrorismo praticados contra as instituições europeias ou outros Estados membros da UE nos respectivos territórios, porquanto o ELSJ tem aqui o estatuto de objecto imediato de protecção.

Tal legitimidade mantém-se no que toca à imposição do estabelecimento da jurisdição penal relativa a crimes de terrorismo internacional (contra Estados e organizações terceiras), porque a territorialidade dos factos perturba intensamente a paz pública da União. Esta solução encontra respaldo jurídico-internacional, como vimos, nas citadas Resoluções das Nações Unidas, que põem particular ênfase no controlo do terrorismo internacional por parte dos Estados relativamente a factos praticados nos respectivos territórios.

O mesmo vale, *mutatis mutandis*, para a conexão do pavilhão (navios) ou do registo (aeronaves).

3.3. Já não é inteiramente líquido o que se pretende com a permissão do *alargamento da jurisdição* dos Estados a factos praticados no *território dos outros Estados membros*.

O cumprimento cabal, por todos os Estados membros, da imposição de jurisdição territorial examinada na alínea anterior tem como consequência a eliminação, sem resto, de eventuais lacunas de punibilidade, independentemente da natureza interna, regional ou internacional do alvo dos crimes, sempre que o facto seja cometido em território europeu. Assim, tendo em conta a preferência expressa na *Decisão-quadro* pela jurisdição territorial sempre que se dê um conflito de jurisdições (artigo 9.º, n.º 2, primeiro travessão), não parece útil permitir, dentro da União, a multiplicação de jurisdições concorrentes com a do Estado do *locus delicti*, para depois procurar resolver o conflito daí resultante através do critério do... território onde o crime ocorreu.

Além disso, não é despidendo lembrar, neste contexto, que um dos objectivos assinados no Tratado da União Europeia à acção em comum no domínio da cooperação judiciária é, precisamente, “prevenir os conflitos de jurisdição entre os Estados membros” (14), pelo que existe uma *regra vinculante* (“constitucional”) segundo a qual as iniciativas da União devem evitar a multiplicação desneces-

sária de conexões de competência nos ordenamentos dos vários Estados.

3.4. A generalidade, se não a totalidade, dos ordenamentos jurídicos europeus conhece a conexão da *nacionalidade activa* como título de competência extraterritorial, cuja validade à luz do direito internacional tem sido continuamente reafirmada por sucessivos instrumentos de direito internacional sobre a matéria.

Porém, se o conteúdo da *Decisão-quadro* não suscita, nesta parte, dificuldades, pode questionar-se a *legitimidade* da União para impor aos Estados membros o estabelecimento da sua jurisdição penal, em função da nacionalidade, sobre factos praticados fora do território europeu, contra entidades terceiras relativamente à União. Em rigor, só os factos cometidos em território europeu (contra uma entidade europeia ou terceira) e os factos cometidos fora da União contra os Estados ou as instituições europeias contendem, directa ou indirectamente, com o ELSJ, pelo que esse é, também, o limite último dos deveres decorrentes da *Decisão-quadro*. Por outras palavras: sem contestar a validade substancial da jurisdição fundada na nacionalidade activa em relação a todas as formas de terrorismo, parece-nos muito duvidoso que a União Europeia possa impor aos Estados membros que exerçam a sua jurisdição penal sobre factos praticados pelos seus nacionais, fora do território europeu e contra entidades terceiras em relação à União.

3.5. Uma das principais inovações trazidas pela *Decisão-quadro* consiste na adopção da conexão de competência (extraterritorial) da *residência*, como concretização da personalidade activa, equiparada à da nacionalidade. Esta opção assenta, provavelmente, em duas razões de natureza diversa: por um lado, a multiplicação de conexões de competência tende a minimizar o risco de impunidade; por outro lado, a subordinação à lei penal do Estado de residência por factos praticados no estrangeiro, em termos idênticos aos que disciplinam a nacionalidade (activa), contribui para o fortalecimento daquele vínculo, que, derivando das liberdades de circulação e de

(14) Artigo 31.º, n.º 1, alínea d), do Tratado da União Europeia.

fixação de residência, tem uma particular importância no processo de integração europeia.

Todavia, não é líquido que, do ponto de vista do direito internacional público, a residência seja plenamente equiparável, para estes efeitos, à nacionalidade, sobretudo quando se trate de nacionais de países terceiros. A competência extraterritorial em função da residência, não sendo totalmente desconhecida do direito penal internacional⁽¹⁵⁾, não é comum nos ordenamentos penais actuais⁽¹⁶⁾, estando muito longe de poder ser considerada um costume internacional.

Por seu lado, as convenções internacionais sobre o terrorismo que aludem à residência como conexão de jurisdição penal *nunca* criam, para os Estados Partes, o *dever* de estabelecer tal jurisdição extraterritorial:

- (i) A *Convenção relativa às Infracções e a Certos Outros Actos Cometidos a Bordo de Aeronaves* (Convenção de Tóquio, de 1963, ratificada por Portugal em 1964) *permite* aos Estados contratantes interferir com uma aeronave em voo para exercer a sua jurisdição penal quando se verificarem certas circunstâncias (conexões de competência) e, nomeadamente, quando o autor ou a vítima do crime (decorrido a bordo) for nacional ou residente nesse Estado (alínea *b*) do artigo 4.º). Quer isto dizer que a Convenção de Tóquio não atribui aos Estados Partes uma jurisdição penal fundada na residência,

(15) Cf. H. DONNEDIEU DE VABRES, *Les principes modernes du droit pénal international*, 1928, p. 66 e ss., e MARC HENZELIN, *Le principe de l'universalité en droit pénal international*, 2000, p. 25 (nota 100).

(16) No espaço europeu, cremos que apenas os Países nórdicos contemplam a residência (no Estado do foro, ou num dos outros Estados nórdicos) do agente ou da vítima como conexão de competência. A especialidade da solução deve ser enquadrada na grande proximidade sócio-jurídica e cultural existente entre esses Países. O direito luxemburguês e o direito britânico também atribuem alguma relevância à residência do agente, mas apenas enquanto critério *restritivo* da jurisdição universal sobre os crimes de guerra e contra a Humanidade.

admitindo apenas o exercício de certos poderes por parte dos Estados quando pretendam actuar ao abrigo dela.

- (ii) A *Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns* (Convenção de Nova Iorque, de 1979, ratificada por Portugal em 1984), a *Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba* (Convenção de Nova Iorque, de 1988, ratificada por Portugal em 2001) e a *Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo* (Convenção de Nova Iorque, de 1999, ratificada por Portugal em 2002) deixam ao arbítrio dos Estados o estabelecimento da sua jurisdição sobre crimes cometidos no estrangeiro por *apátridas* habitualmente residentes no país (respectivamente, artigo 5.º, n.º 1, alínea *b*), artigo 6.º, n.º 2, alínea *c*), e artigo 7.º, n.º 2, alínea *d*)).

Assim, no plano do direito internacional, a jurisdição extraterritorial fundada na residência não parece ter o mesmo estatuto da que se funda na nacionalidade activa, pelo que não parece possível equiparar, sem mais, as duas conexões.

Mas, de todo o modo, a conexão da residência afigura-se *desnecessária* ou *inadequada*:

- é *desnecessária* relativamente aos factos (extraterritoriais) *praticados no espaço europeu*, porque a jurisdição do Estado do *locus delicti* deverá prevalecer sobre as restantes conexões (como aliás se dispõe expressamente, repetimos, no n.º 2 do artigo 9.º da *Decisão-quadro*), coadjuvada pelo mecanismo do mandado europeu de detenção e entrega, não se devendo potenciar, aqui, os conflitos positivos de competência;
- é *desnecessária*, também, relativamente aos factos praticados *fora do espaço europeu*, sempre que os crimes se dirijam contra as instituições ou populações dos Estados europeus, bem como

contra as instituições da União ⁽¹⁷⁾, pois o disposto na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 9.º da *Decisão-quadro* obriga cada Estado-membro a estabelecer aí uma jurisdição extraterritorial fundada num critério puramente real;

- é *desnecessária*, ainda, relativamente aos factos praticados fora do território europeu, por agentes nacionais de um Estado-membro, contra entidades terceiras, pois valerá aí a conexão da nacionalidade.

Deste jeito, nas três situações descritas, a conexão da residência é “consumida”, com vantagem, pela da territorialidade, pela da defesa dos interesses nacionais (ou europeus) e pela da nacionalidade. Em consequência, ela só teria aplicação autónoma relativamente aos crimes cometidos fora do espaço europeu, por cidadãos de países terceiros residentes num Estado-membro, contra entidades terceiras.

Ora, mesmo que se entendesse que a imposição do estabelecimento deste género de jurisdição aos Estados membros, relativamente a esses casos, constitui uma defesa do ELSJ e cabe, portanto, dentro das atribuições da União Europeia — o que não deixa de ser muito duvidoso ⁽¹⁸⁾ —, a verdade é que a conexão da residência, por si só e enquanto tal, não possui densidade suficiente para fundamentar a jurisdição penal de um Estado sobre crimes cometidos no estrangeiro contra interesses estrangeiros, por um estrangeiro, ainda que residente no País. Não que tal jurisdição não possa, ou não deva, estabelecer-se; mas será necessário convocar, como procuraremos fazer, bases mais sólidas para tanto. Nestas situações, a invocação da mera conexão da residência afigura-se, portanto, *inadequada*.

⁽¹⁷⁾ Como vimos, no caso de se tratar de instituições da União, a *Decisão-quadro* impõe a jurisdição extraterritorial incondicionada (conexão da “defesa dos interesses europeus”) apenas aos Estados onde essas instituições têm a sua sede: cf. *supra*, 2.4., *a*), e *infra*, 3.7.

⁽¹⁸⁾ Valem aqui, por maioria de razão, as fortes reservas que pusemos à legitimidade da União para impor o estabelecimento da jurisdição estadual fundada na conexão da nacionalidade activa em situações idênticas: cf. *supra*, 3.4.

3.6. O artigo 9.º, n.º 1, alínea *d*), da *Decisão-quadro*, impõe aos Estados o dever de estabelecer a sua jurisdição relativamente a factos praticados “por conta de uma pessoa colectiva estabelecida no seu território”, dando cumprimento ao dever contido no artigo 5.º, n.º 1, da *Convenção de Nova Iorque*, de 1999, e no artigo 10.º, n.º 1, da recente *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo* (Varsóvia, 2005).

Antes de mais, esta conexão deve ler-se conjuntamente com o disposto no artigo 7.º da *Decisão-quadro*, no sentido de que se trata de estabelecer a jurisdição dos Estados sobre factos praticados (no estrangeiro) que sejam imputáveis às pessoas jurídicas estabelecidas no seu território.

Depois, importa delimitar o potencial campo de aplicação desta regra. Com efeito, há certos casos em que, mesmo estando presente uma componente internacional, a competência para conhecer dos factos imputáveis à pessoa jurídica deriva logo da *conexão da territorialidade*. Por exemplo: *A*, administrador da sociedade *B*, estabelecida em Portugal e que se dedica ao fabrico de armamento, faz um fornecimento de armas à organização terrorista *X*, que desenvolve a sua actividade terrorista num outro país. A lei portuguesa é competente para conhecer do crime de *Outras organizações terroristas* (artigo 3.º da LCT) perpetrado por *A* e *B*, pois ambos actuaram, ao menos parcialmente, em território português (cf. o artigo 2.º, n.º 2, da LCT e os artigos 4.º e 7.º do Código Penal).

A lei portuguesa também será competente para conhecer, em função da regra da territorialidade, dos casos em que o apoio à organização terrorista é prestado, por conta da pessoa colectiva, no estrangeiro, pelos “subordinados” referidos no n.º 2 do artigo 7.º da *Decisão-quadro*, sempre que os deveres de controlo e vigilância a que aí se alude tenham sido violados em Portugal. Como veremos ⁽¹⁹⁾, a violação desses deveres co-constitui o nexo de imputação do facto à pessoa jurídica, pelo que se pode afirmar que o facto (da pessoa jurídica)

⁽¹⁹⁾ Cf. *infra*, V, 2.

foi praticado (também) em território português.

Note-se que a competência territorial para conhecer do facto imputado à pessoa jurídica não autoriza uma extensão extraterritorial da competência para conhecer do facto praticado pela pessoa humana em que realmente se traduziu o apoio à organização terrorista, salvo quando o facto tenha sido praticado em participação entre a pessoa jurídica e a pessoa humana sob a sua autoridade: nesses casos, haverá apenas um crime, e a lei portuguesa continuará a ser competente em função da regra da territorialidade, pois o facto considera-se praticado em Portugal (cf. de novo o artigo 7.º, n.º 1, do Código Penal).

Porém, pode acontecer que, *v. g.*, o apoio à organização terrorista, prestado no estrangeiro e imputável à pessoa jurídica nos termos do artigo 7.º da *Decisão-quadro*, não tenha qualquer conexão com o território onde ela se encontra estabelecida. Por exemplo: *A*, presidente do conselho de administração de uma empresa petrolífera estabelecida em Portugal, reúne-se no estrangeiro com um grupo terrorista, comprometendo-se a financiar as suas actividades contra as autoridades de certo País cuja política não favorece os seus interesses, assim incorrendo no crime de *Outras organizações terroristas* (20). Aparentemente, o objectivo da *Decisão-quadro* é o de garantir que os Estados membros tenham jurisdição sobre esses factos, imputáveis a pessoas jurídicas estabelecidas no seu território, independentemente da jurisdição que possam ter sobre o facto da pessoa humana que age por conta delas. Trata-se, na verdade, de factos praticados *pelos* pessoas jurídicas fora do território nacional (na exacta medida em que lhes são imputáveis) e a conexão através do “estabelecimento” inspira-se, de alguma forma, na conexão da residência.

Uma vez mais, o estabelecimento da jurisdição, nestes termos, sobre os factos imputáveis às pessoas jurídicas não implica necessariamente a jurisdição sobre os factos praticados

pelos pessoas humanas que materialmente os executaram. Aliás, no caso do direito português, e diversamente do que sucede com os factos parcialmente praticados em território nacional, não é sequer suficiente que exista, nos factos exclusivamente praticados no estrangeiro, uma situação de participação entre a pessoa jurídica e o seu representante ou funcionário para que a lei portuguesa seja competente para conhecer do facto deste. Na verdade, nos primeiros casos, a competência da lei deriva reflexamente da definição legal do *lugar do facto* contida no artigo 7.º do Código Penal — basta que o facto seja praticado, total ou parcialmente, *sob qualquer forma de participação*, em território nacional, para que o facto se considere praticado em Portugal — e não da aplicação da regra da territorialidade propriamente dita. Ora, quando a competência da lei para conhecer de um facto extraterritorial se afirma em função de uma conexão pessoal (a nacionalidade, a residência, ou, no caso vertente, o estabelecimento), parece claro que ela não abrangerá os participantes em relação aos quais não se verifique a dita conexão. Para remediar os inconvenientes (óbvios) destas limitações da jurisdição, resta aos Estados lançar mão dos instrumentos de cooperação judiciária internacional existentes, nomeadamente a transmissão de processos penais (21).

Se admitirmos, como parece correcto, que a pessoa jurídica actua sempre (ao menos parcialmente) no lugar onde o seu representante pratica o facto (na medida em que lhe seja imputável, é ainda um facto *da* pessoa jurídica), a conexão do estabelecimento concorre desnecessariamente com a da territorialidade sempre que o crime seja praticado em território europeu (22). Todavia, ela pode ter um papel autónomo relativamente aos factos praticados fora do território europeu contra entidades terceiras, pois não valerá aqui, para as pessoas jurídicas, a conexão da nacionalidade.

(21) Cf. os artigos 79.º e ss. da *Lei de Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal*.

(22) À semelhança do que sucede com a conexão da residência: cf. *supra*, 3.5., *in fine*.

(20) É indiferente, para este efeito, saber se se trata de uma tentativa ou de actos preparatórios.

3.7. O n.º 1, alínea *e*), do artigo 9.º da *Decisão-quadro* contém uma regra de jurisdição extraterritorial incondicionada que diz respeito apenas ao que chamámos terrorismo “interno” e “europeu”.

Depois de retomar, na 1.ª parte da norma, a conexão tradicional da “defesa dos interesses nacionais” relativamente a cada Estado-membro, a *Decisão-quadro* estende-a à defesa das instituições europeias, embora, neste caso, a norma se dirija apenas aos Estados em cujo território essas instituições e organismos têm a sua sede. Com efeito, se todos os Estados membros têm o dever de proteger a Comunidade e a União Europeia, bem como as suas instituições, contra o terrorismo, só aqueles têm o dever de estabelecer uma jurisdição penal *incondicionada* sobre factos praticados fora do seu território. No fundo, trata-se aqui de incumbir os Estados membros onde se encontram sediadas as instituições europeias de estabelecerem, para elas, uma protecção *exactamente* análoga à que dispensam às suas próprias instituições.

3.8. Enfim, o n.º 3 do artigo 9.º impõe aos Estados membros o dever de estabelecerem, nos seus ordenamentos internos, a conexão da administração supletiva da justiça penal, relativamente aos crimes indicados nos artigos 1.º a 4.º, quando se recusem a entregar ou extraditar para outro Estado-membro ou para um país terceiro uma pessoa suspeita ou condenada por essas infracções.

4. A recepção dos novos bens jurídicos e das novas regras de competência na LCT

4.1. O quadro actualmente constante da LCT, no que se refere ao bem jurídico protegido e à competência espacial da lei, parece adequar-se às injunções constantes da *Decisão-quadro*:

a) Mantêm-se dois tipos especificamente destinados à protecção da paz pública interna, que punem os crimes terroristas dirigidos contra o Estado português, as suas instituições, os seus nacionais e a população resi-

dente no seu território: os crimes de *Organizações terroristas* (artigo 2.º) e de *Terrorismo* (artigo 4.º).

Em relação a estes crimes, a lei portuguesa continua a gozar da competência extraterritorial incondicionada prevista no n.º 1, alínea *a*), do artigo 8.º da LCT, não sendo possível aplicar ao facto a lei estrangeira mais favorável (artigo 8.º, n.º 2, da LCT). Note-se que aquela regra, dada a sua amplitude, “consome” as restantes conexões de competência extraterritorial condicionadas, nomeadamente as da nacionalidade activa e passiva.

b) Seguidamente, obedecendo à injunção de criminalização do terrorismo europeu e internacional, como forma de defesa do ELSJ, o legislador português consagrou dois tipos legais destinados a esse desiderato: os crimes de *Outras organizações terroristas* (artigo 3.º) e de *Terrorismo internacional* (artigo 5.º).

Em relação a estes crimes, a lei portuguesa será competente sempre que o facto seja praticado, total ou parcialmente, em território português, a bordo de um navio ou aeronave portugueses.

No que toca aos factos praticados no estrangeiro, rege a competência universal (condicionada) prevista na alínea *b*) do artigo 8.º, n.º 1, da LCT, segundo a qual a lei penal portuguesa pode aplicar-se ao agente de um crime terrorista que se encontra em Portugal, mesmo quando sobre ele não recaia um pedido de extradição⁽²³⁾: a lei portuguesa conhecerá do facto se tiver a custódia do agente e se não puder extraditá-lo / entregá-lo a um Estado com melhor título para efectuar o julgamento (*maxime*, o do território onde o crime foi praticado).

Esta regra é mais ampla do que a da nacionalidade activa (pois não exige a dupla incriminação) e abrange factos extraterritoriais

⁽²³⁾ Esta é a principal diferença entre as regras da competência universal (alínea *b*) do artigo 5.º, n.º 1) e da administração supletiva da justiça (alínea *e*) do mesmo artigo): a natureza dos crimes sobre que recai a primeira implica que a competência da lei portuguesa não seja, ao contrário da segunda, um mero cumprimento do princípio *aut dedere, aut judicare*.

praticados por estrangeiros residentes e não-residentes. Além disso, ela permitirá conhecer dos factos de terrorismo europeu e internacional praticados no estrangeiro por pessoas jurídicas estabelecidas em Portugal.

Independentemente da complexa questão de saber se os Estados gozam de uma liberdade de princípio para fixar os limites da sua jurisdição penal sobre factos praticados no estrangeiro, ou se, pelo contrário, estão subordinados a permissões específicas do direito internacional para esse efeito, não parece questionável que o direito internacional não só não proíbe, como permite positivamente o estabelecimento de uma jurisdição universal sobre crimes de terrorismo e de organizações terroristas, ao menos quando dirigidos contra outros *Estados* (24) e quando o agente se encontra presente no território (conexão da custódia).

Assim, deve concluir-se que a LCT cumpre integralmente as injunções contidas na *Decisão-quadro* relativamente aos bens jurídicos a proteger e à organização da competência espacial da lei penal.

4.2. Pode questionar-se em qual dos dois modelos descritos supra se deveria enquadrar o regime aplicável ao terrorismo “europeu”, *sc.*, o que se dirige contra os países e organizações internacionais que participam do ELSJ (*v. g.*, as instituições da União, os outros Estados da União e as suas populações, as organizações internacionais estabelecidas no espaço europeu, etc.).

Teoricamente, e porque se trata de um interesse formalmente inscrito no artigo 29.º do Tratado da União, seria concebível assimilar a protecção destas entidades à defesa dos interesses nacionais, pelo que talvez elas pudessem ser contempladas no tipo dos crimes terroristas “internos”, cabendo-lhes o regime descrito supra na alínea *a*) do ponto 4.1, nomeadamente no que toca a competência

(24) Cf. o artigo 7.º, n.º 2, alínea *b*), da *Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Financiamento do Terrorismo* (1999) e o dispositivo análogo contido no artigo 14.º, n.º 2, alínea *b*), da *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo* (2005).

incondicionada prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 8.º da LCT.

Porém, e desde logo, não é seguro que tal competência extraterritorial *incondicionada* fosse conforme com o direito internacional (25). Para além disso, no plano técnico, a solução mostrar-se-ia de difícil exequibilidade, por quatro ordens de razões:

Desde logo, porque seria extraordinariamente difícil densificar com a necessária precisão típica quais são as “entidades que participam do espaço de liberdade, segurança e justiça”, de forma a distingui-las das entidades internacionais terceiras: deveriam elas incluir os Estados terceiros atingidos por crimes de terrorismo praticados num outro país da União? Ou os nacionais de outros Estados membros vítimas de crimes de terrorismo num país terceiro? Ou as organizações internacionais que não são propriamente participantes do ELSJ mas que têm uma representação no território de outro Estado-membro?

Depois, porque o exercício dessa competência *incondicionada* concorreria efectivamente, as mais das vezes, com a competência principal de um outro Estado da União (do lugar da prática do facto, da nacionalidade do agente ou das vítimas, ou o Estado titular dos interesses atingidos), causando indesejáveis conflitos positivos de competência, que a própria *Decisão-quadro* procura resolver através dos critérios enunciados no seu artigo 9.º, n.º 2, onde se confere clara precedência às conexões comuns (26).

Em terceiro lugar, porque a aplicação da lei penal portuguesa ao abrigo dessa competência incondicionada impediria a aplicação da lei estrangeira mais favorável, podendo conduzir ao paradoxo de Portugal vir a punir o agente de forma mais severa do que o faria o Estado

(25) Considerando que o direito internacional não permite tal jurisdição extraterritorial incondicionada, nem sequer relativamente aos crimes contra o direito internacional (à excepção da pirataria), cf. a *Declaração de voto* do Juiz Gilbert Guillaume, na *Decisão do Tribunal Internacional de Justiça*, de 14 de Fevereiro de 2002 (caso República Democrática do Congo *vs.* Bélgica). Em sentido diverso, cf. o *Voto de vencido* da Juíza Christine Van den Wyngaert no mesmo caso.

(26) Cf. de novo *supra*, 3.3.

da União onde o crime foi praticado (e, na maioria dos casos, contra cujos interesses o crime foi dirigido).

Por último, porque aquela regra teria por consequência obrigar as autoridades portuguesas a agir sempre que tivessem notícia da prática de um crime de organizações terroristas ou de terrorismo contra Estados ou organizações internacionais da União, mesmo que praticado fora dela, onerando de forma excessiva o Estado Português. Assim, e por exemplo, o Ministério Público, por força do princípio da legalidade da promoção processual, teria o dever de abrir inquérito relativamente a uma tentativa de terrorismo praticada num país terceiro contra qualquer Estado da União.

Tudo o que aconselha a assimilar a protecção dos países e organizações internacionais participantes do ELSJ contra o terrorismo internacional àquela que se concede aos países e organizações internacionais terceiros, garantindo simultaneamente a não impunidade (quando o agente se encontre presente em território nacional) e a subsidiariedade da jurisdição portuguesa em relação a outras que apresentem melhor título: específica contemplação dessas infracções num tipo de crime autónomo, sujeitando a competência da lei penal às conexões da territorialidade e da universalidade conjugada com a custódia.

IV. Enquadramento legal e modificações do tipo

1. A lei portuguesa pretérita

A lei portuguesa pretérita enquadrava os crimes terroristas através do seguinte esquema:

- o artigo 300.º, n.º 2, do Código Penal, definia o conceito de “grupo, organização ou associação terrorista” como o agrupamento de 2 ou mais pessoas que praticassem os crimes indicados nas suas 5 alíneas com o fim terrorista descrito no prómio;
- o artigo 300.º, n.º 1, punia a fundação, a promoção, a adesão e o apoio à organização terrorista;

- o artigo 300.º, n.º 3, punia de forma especialmente agravada o facto de chefiar ou dirigir tal organização;
- o artigo 301.º, n.º 1, punia, como crimes de terrorismo, a prática dos factos descritos no artigo 300.º, n.º 2 (*crimes-base*), com a intenção aí referida.

2. A *Decisão-quadro*

A *Decisão-quadro* segue um esquema diverso, prevendo, no seu artigo 1.º, as infracções que devem ser encaradas pelos Estados membros como “infracções terroristas” e, no seu artigo 2.º, os factos que devem ser punidos como “infracções relativas a um grupo terrorista”. O artigo 3.º do diploma prevê ainda uma terceira categoria, denominada de “infracções relacionadas com as actividades terroristas”, onde se indicam vários factos que devem ser “igualmente” considerados pelos Estados membros como “infracções relativas às actividades terroristas”.

3. A adaptação dos tipos legais de crime às indicações da *Decisão-quadro*

3.1. O catálogo dos crimes-base

Genericamente, o modo de concepção do crime de terrorismo descrito no artigo 1.º da *Decisão-quadro* coincide com o que era já adoptado pela lei portuguesa: a prática de certos crimes constantes de um catálogo taxativo (crimes-base), animada por uma intenção terrorista.

Mantém-se, no que toca à definição das modalidades da acção, a técnica da remissão dos tipos de *Terrorismo* (e de *Terrorismo internacional*) para o tipo de *Organizações terroristas*.

A maior parte dos crimes-base enunciados na *Decisão-quadro* encontrava-se já prevista na lei nacional, mas, ainda assim, a transposição rigorosa do diploma para o direito português implicou certas modificações.

a) Em primeiro lugar, destacam-se algumas alterações de pormenor, devidas aos novos perigos trazidos pela evolução tecnológica.

É o caso da ampliação do catálogo aos crimes contra a segurança das comunicações *informáticas* (27), bem como aos crimes que impliquem o emprego de *armas biológicas ou químicas* (28). É também o caso da inclusão da *investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas*, que não eram, enquanto tais, contempladas pela lei antiga (29). Note-se, aliás, que a investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas não são considerados, em si mesmos, como crimes (30), pelo que a sua inclusão no catálogo tem um carácter excepcional.

b) Em segundo lugar, o legislador não indicou expressamente, como crime-base, a *ameaça* de praticar um dos crimes do catálogo, prevista na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 1.º da *Decisão-quadro*. Opção que se afigura correcta, pois o crime de ameaças, sendo um crime contra a liberdade, já é abrangido pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º da LCT, *independentemente do conteúdo da ameaça*. A indicação expressa do crime de ameaças na *Decisão-quadro* deve-se ao facto de não se prever aí, de forma genérica, a relevância, para efeitos dos crimes de terrorismo, dos crimes contra a liberdade, mas tão-só os crimes de rapto e tomada de reféns (31). Pode por isso afirmar-se que, a este propósito, o tipo da lei portuguesa é *mais amplo* do que o indicado na *Decisão-quadro*.

c) A alínea *d*) do artigo 1.º, n.º 1, da *Decisão-quadro* descreve, como crime-base, uma série de condutas que correspondem substancialmente ao crime de *sabotagem*, o qual

(27) Cf. o artigo 2.º, n.º 1, alínea *b*), da LCT.

(28) Cf. o artigo 2.º, n.º 1, alínea *f*), da LCT e o artigo 43.º da Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro (Código de Justiça Militar).

(29) Cf. o artigo 2.º, n.º 1, alínea *e*), da LCT.

(30) Apesar da obrigação internacional de criminalizar a investigação e o desenvolvimento de armas químicas, decorrente do artigo VII, n.º 1, alínea *a*), da *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre a Sua Destruição*, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 25-C/96, de 23 de Julho, publicado no Suplemento ao *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 169, de 23 de Julho de 1996.

(31) Cf. o artigo 1.º, n.º 1, alínea *c*), da *Decisão-quadro*.

constava também da antiga alínea *d*) do n.º 2 do artigo 300.º do Código Penal. O legislador optou por transpor a *Decisão-quadro* de forma quase literal, substituindo a referência sintética ao “crime de sabotagem” por uma descrição extensiva das condutas que integram o seu tipo objectivo.

A opção legislativa parece-nos bem fundada, pois assim se esclarece que a relevância dos actos de sabotagem para efeitos do preenchimento do tipo do crime de terrorismo se esgota na sua dimensão objectiva, não se exigindo aqui a intenção de “destruir, alterar ou subverter o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” indicada no artigo 329.º do Código Penal.

3.2. A cláusula de densificação do perigo no tipo objectivo

A *Decisão-quadro*, no seu artigo 1.º, n.º 1, contém uma importante inovação em matéria de punição do terrorismo e das organizações terroristas (talvez a mais importante), que consiste em subordinar a tipicidade dos factos descritos a uma *cláusula de densificação do perigo* (abstracto) causado pelos crimes-base: é necessário que eles, “pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional”.

A doutrina portuguesa já entendia que esta densificação do perigo, limitadora das condutas susceptíveis de integrar o tipo objectivo, decorria, perante a lei antiga, da *intenção terrorista* que preside ao cometimento do crime: como o primeiro signatário deste estudo teve ocasião de escrever, trata-se de um verdadeiro crime de tendência, “em que é a especial direcção da vontade do agente que cunha o tipo de delito e transporta a especial perigosidade para o bem jurídico” (32).

(32) JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (como na nota 4), p. 1184; vd. também MARIA FERNANDA PALMA, “Crimes de terrorismo e culpa penal”, in: *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, 2003, p. 251. No mesmo sentido, perante o problema análogo suscitado pelo crime de sabotagem, cf. PEDRO CAEIRO, “[Artigo 329.º]”, in: *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo III, 2001, p. 234: “a exigência de que o agente actue com a intenção de des-

De todo o modo, bem andou o legislador ao tornar expressa a exigência de um limiar mínimo de ofensividade das condutas, adoptando a cláusula de densificação do perigo contida na *Decisão-quadro*, cuja formulação parece adequada ao fim prosseguido.

3.3. Os crimes de *Outras organizações terroristas e de Terrorismo internacional*

Cumprindo as obrigações impostas pela *Decisão-quadro*, os artigos 3.º e 5.º da LCT incriminam, respectivamente, as *Outras organizações terroristas* e o *Terrorismo internacional*, através da remissão para o catálogo de crimes-base previsto no n.º 1 do artigo 1.º, quando sejam praticados com a intenção descrita no artigo 3.º, ou seja, quando o agente vise “prejudicar a integridade ou a independência de um Estado, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições desse Estado ou de uma organização pública internacional, forçar as respectivas autoridades a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certos grupos de pessoas ou populações”.

A exigência desta particular intenção projecta-se, naturalmente, sobre o tipo objectivo, pois o crime-base há-de dirigir-se contra aquelas entidades.

Assim, pode concluir-se que os crimes de *Outras organizações terroristas* e o *Terrorismo internacional* são em tudo idênticos aos de *Organizações terroristas* e de *Terrorismo*, ressalvados os objectos tutelados por cada um deles e, consequentemente, a intenção que integra os respectivos tipos subjectivos.

4. O artigo 3.º da *Decisão-quadro*: as “infracções relacionadas com as actividades terroristas”

4.1. O artigo 3.º da *Decisão-quadro* prevê que o “roubo agravado” (*rectius*, o furto qua-

truir, alterar ou subverter o Estado de direito tem implicações particulares no plano do tipo objectivo, nomeadamente no que diz respeito aos limiares mínimos de ofensividade requeridos”.

lificado e o roubo ⁽³³⁾), a “chantagem” (*rectius*, a extorsão ⁽³⁴⁾) e a produção de falsos documentos administrativos devem ser considerados, pelos Estados membros, como “infracções relativas às actividades terroristas” quando aos dois primeiros presida o objectivo de cometer um dos factos previstos no n.º 1 do artigo 1.º (um crime-base) e quando ao terceiro presida o objectivo de praticar um dos factos indicados nas alíneas *a*) a *h*) do mesmo dispositivo (*sc.*, qualquer crime-base, excepto a ameaça de praticar um crime-base ⁽³⁵⁾) ou na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 2.º (participação ou financiamento de uma organização terrorista).

4.2. O sentido deste dispositivo não é totalmente claro. O que significa, exactamente, considerar aqueles crimes como “infracções relativas às actividades terroristas”?

Desde logo, podemos afirmar que a autonomização do artigo 3.º (infracções relacionadas com as actividades terroristas) relativamente ao artigo 1.º (infracções terroristas) só pode significar que não existe ali uma imposição de considerar as ditas infracções como crimes-base do terrorismo. Aliás, elas serão relevantes, nos termos da *Decisão-quadro*, quando sejam cometidas *com vista à prática (posterior) de um crime de terrorismo ou de organizações terroristas*, e não quando lhes pre-

⁽³³⁾ As versões alemã (*schwerer Diebstahl*), inglesa (*aggravated theft*) e italiana (*furto aggravato*) referem-se apenas ao crime de furto. A versão espanhola (*hurto o robo com agravantes*) e a versão francesa (*vol aggravé*) incluem os crimes de furto e de roubo. Atendendo à teleologia da norma, cremos que a expressão utilizada na versão portuguesa da *Decisão-quadro* se pode traduzir com vantagem, em termos jurídico-penais, por furto qualificado e roubo.

⁽³⁴⁾ Neste ponto, existe uma indistinctível clivagem entre dois grupos de versões da *Decisão-quadro*: o primeiro, constituído pelas versões espanhola, francesa e portuguesa, que utiliza a expressão chantagem (*chantage, chantaje*); o segundo, integrado pelas versões alemã, inglesa e italiana, que se referem à extorsão (*Erpressung, extortion e estorsione*). O legislador português, correctamente, preferiu referir-se à extorsão (cf. o artigo 4.º, n.º 2, da LCT), que se encontra mais próxima do sentido político-criminal da norma: prevenir a extorsão de fundos que possam servir de financiamento às actividades terroristas.

⁽³⁵⁾ Cf. *supra*, 3.1., *b*).

sida a intenção terrorista propriamente dita, definida no artigo 1.º, n.º 1.

Assim, o sentido útil desta instrução dirigida aos Estados deve procurar-se nas restantes normas da *Decisão-quadro* que se referem (também) às infracções indicadas no artigo 3.º, nomeadamente, o artigo 4.º (obrigação de punir a tentativa, instigação e cumplicidade), o artigo 5.º, n.º 1 (obrigação de punir as condutas com “sanções penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, susceptíveis de implicar extradição”) ⁽³⁶⁾, o artigo 6.º (faculdade de prever uma redução das penas caso o agente renuncie à actividade terrorista ou colabore activamente com as autoridades, nomeadamente auxiliando-as a prevenir a prática de outras infracções previstas nos artigos 1.º a 4.º), o artigo 7.º (obrigação de consagrar a responsabilidade das pessoas colectivas), o artigo 9.º (obrigação de estabelecimento de jurisdição) e o artigo 10.º (obrigação de considerar todas as infracções descritas na *Decisão-quadro* como crimes públicos).

4.3. Para cumprir todas estas injunções, o legislador português optou por estabelecer uma agravação das molduras penais aplicáveis aos crimes de furto qualificado, roubo, extorsão e falsificação de documento administrativo, sempre que tais infracções sejam praticadas com vista ao cometimento “dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º”, isto é, aos crimes de *Terrorismo* (e de *Terrorismo internacional*, por remissão do artigo 5.º, n.º 2). Por outro lado, a disposição relativa à obrigação de considerar a falsificação de documento com vista ao cometimento de um crime de *Organizações terroristas* (ou de *Outras organizações terroristas*) como “infracção relativa às actividades terroristas” encontra-se cumprida pela punibilidade genérica dos *actos pre-*

paratórios consagrada no n.º 4 do artigo 2.º da LCT.

5. A punição da instigação, da cumplicidade e da tentativa

Enfim, o artigo 4.º da *Decisão-quadro* obriga os Estados membros a punir a instigação, a cumplicidade e a tentativa em relação aos crimes descritos precedentemente, objectivo que é cumprido pelas regras gerais constantes dos artigos 23.º, 26.º e 27.º do Código Penal.

V. A responsabilização dos entes colectivos

1. As vias possíveis e a opção do legislador

1.1. Os artigos 7.º e 8.º da *Decisão-quadro* impõem aos Estados membros a obrigação de adoptar as medidas necessárias para que as pessoas colectivas possam ser consideradas “responsáveis” pelas infracções de que tratamos.

Não existindo aqui um dever de consagrar uma responsabilidade *especificamente penal* das pessoas jurídicas, a solução poderia passar por criar uma norma que, a propósito, estabelecesse a responsabilidade *contra-ordenacional* daqueles entes ⁽³⁷⁾. De tal norma não resultariam consequências práctico-normativas desastrosas: tratar-se-ia apenas de uma maneira de cumprir a *Decisão-quadro*, sem afrontar o magno problema da responsabilidade *penal* dos entes colectivos, provavelmente carecido de uma regulamentação genérica, de fundo, no Código Penal.

1.2. Mas, *em nome dos princípios*, tal solução não seria aceitável. Se a organização terrorista e o terrorismo constituem — e constituem decerto — verdadeiros crimes, então é uma manipulação inadmissível desse pressuposto (e, atente-se, uma manipulação que pode raiar as fronteiras da inconstitucionalidade).

⁽³⁶⁾ Curiosamente, o n.º 2 do mesmo artigo, ao ordenar que os crimes terroristas sejam “passíveis de penas privativas da liberdade mais severas” do que as previstas para os crimes-base homólogos, limita essa injunção aos crimes de terrorismo propriamente ditos (artigo 1.º, n.º 1) e às formas especiais do seu aparecimento (artigo 4.º), nada dispondo relativamente aos crimes indicados no artigo 3.º

⁽³⁷⁾ Note-se, aliás, que o artigo 8.º da *Decisão-quadro* prevê expressamente que as pessoas jurídicas possam ser puníveis com “multas ou coimas”.

dade material ⁽³⁸⁾!) defender que, se a mesma acção for praticada por um ente colectivo, ela já não constitui um crime, mas uma mera contra-ordenação. O legislador ordinário não é inteiramente livre para qualificar uma conduta como crime ou como contra-ordenação. E, positivamente, não tem liberdade para qualificar a mesma conduta como crime se levada a cabo por certos sujeitos típicos e como contra-ordenação se levada a cabo por outros.

1.3. Deste modo, o legislador optou — a nosso ver, correctamente — por consagrar, no artigo 6.º da LCT, a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas e equiparadas pelas infracções de que tratamos, através de normas semelhantes, no essencial, às que existem já a propósito de outros crimes no ordenamento jurídico-penal português, *v. g.*, em matéria de crimes económicos e de crimes fiscais; normas que têm sido (com maior ou menor frequência) efectivamente aplicadas, não se conhecendo reacções decididas da prática ou mesmo da doutrina contra elas.

2. Uma nova forma de imputação objectiva

2.1. Punha-se o problema de saber se a transposição da *Decisão-quadro* exigia uma concretização autónoma dos pressupostos da responsabilidade dos entes colectivos diversa da que o nosso direito já conhecia (*v. g.*, a que se condensa no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro) ⁽³⁹⁾.

E, na verdade, se a primeira parte do n.º 1 do artigo 6.º prossegue a forma tradicional de imputação da responsabilidade criminal às pessoas jurídicas no nosso direito, a segunda parte daquela norma prevê, em cumprimento do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da *Decisão-qua-*

dro, uma hipótese nova, qual seja, a da responsabilidade penal dos entes colectivos pelos crimes terroristas quando a falta de vigilância ou controlo dos seus órgãos ou representantes tenha tornado possível a prática dos ditos crimes por uma pessoa sob a sua autoridade.

Bem vistas as coisas trata-se aqui, verdadeiramente, de um *novo nexo de imputação* do crime ao ente colectivo. Com efeito, no primeiro caso (idêntico ao n.º 1 do artigo 3.º do citado Decreto-Lei n.º 28/84), a imputação depende de dois pressupostos: (a) a conduta tem que ser praticada em nome e no interesse da pessoa colectiva, (b) por um órgão ou representante da mesma. Nos casos do n.º 2, mantendo-se implicitamente (ao que cremos ⁽⁴⁰⁾) o primeiro pressuposto, permite-se a imputação do facto ao ente colectivo quando seja praticado por qualquer pessoa sob a autoridade dos órgãos ou representantes do mesmo, sempre que a “falta de vigilância ou controlo” por parte destes tenha “tornado possível” a dita prática.

2.2. Como a responsabilidade que resulta da imputação do facto não pode deixar de se reconduzir, em último termo, a uma qualquer *actuação do ente colectivo*, sob pena de se consagrar uma responsabilidade penal por facto alheio — que seria, decerto, contrária ao princípio da culpa constitucionalmente acolhido, e que vale também para as pessoas jurídicas —, é manifesto que existe uma diferença substancial entre as duas formas de actuação. No primeiro caso, a pessoa jurídica actua *através* dos seus órgãos e representantes, cujas condutas, activas ou omissivas, são também as suas condutas. No segundo caso, por força da violação dos deveres de fiscalização que incumbem aos seus órgãos e representantes, a pessoa jurídica *não evita* a prática de um crime por uma pessoa sob a sua autoridade. Em verdade, este nexo de imputação parece integrar uma *omissão impura*, porquanto se impõe à pessoa colectiva (*sc.*, aos seus órgãos e representantes) um dever de garante (de fonte legal) pela não produção do

⁽³⁸⁾ Vd. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (como na nota 3), p. 284 e s.

⁽³⁹⁾ Fora das considerações seguintes ficará o complexo problema do tratamento da pessoa jurídica como *comp participante* dos factos praticados pelas pessoas humanas que actuam como seus órgãos ou representantes, ou que se encontram sob a autoridade destas.

⁽⁴⁰⁾ O artigo 7.º, n.º 2, da *Decisão-quadro* também exige, nestes casos, que o facto seja praticado “em benefício da pessoa colectiva”.

resultado, que é aqui a prática de um crime de terrorismo ou de organizações terroristas por uma pessoa sob a sua autoridade ⁽⁴¹⁾.

No plano da imputação objectiva, esta opção não parece levantar obstáculos de monta, porque se trata, em qualquer dos casos, de condutas provindas da esfera de acção do ente colectivo, que ele pode evitar através de uma actuação juridicamente conforme por parte dos seus órgãos e representantes. Ponto é que entre a violação dos deveres de vigilância e de controlo e a prática do crime por essas pessoas exista, em concreto, um nexo de risco típico (“tenha tornado possível”).

3. A imputação subjectiva das infracções à pessoa jurídica

3.1. O novo nexo de imputação objectiva de que falámos levanta alguns problemas no plano da *imputação subjectiva*. Com efeito, o fundamento da imputação reduz-se à violação de um dever de fiscalização (vigilância e controlo), por parte dos órgãos e representantes do ente colectivo, de pessoas sob a sua autoridade: é nessa violação que se traduz, como vimos, a “actuação” da pessoa jurídica.

Perante a formulação da norma da *Decisão-quadro*, poderia ver-se aí a pretensão de, nestes casos, punir, na forma de omissão imprópria, as pessoas jurídicas pelos crimes (exclusivamente dolosos) praticados pelas pessoas sob a sua autoridade, *mesmo quando a violação dos deveres de vigilância tenha sido meramente negligente*. Porém, este resultado interpretativo seria, manifestamente, de rejeitar. Desde logo, porque, por força do princípio da culpa, já se mostra problemático

imputar a alguém (mesmo sendo um ente não humano), sob a forma de omissão impura, factos dolosos praticados por terceiros. Depois, por isso que, não se tratando de uma omissão pura, punida autonomamente como simples violação do dever de vigilância, mas sim de um crime de terrorismo cometido por omissão impura, não parece fazer qualquer sentido político-criminal admitir a punição de crimes terroristas... por negligência.

3.2. Assim, para que a infracção seja imputável à pessoa jurídica tem que se entender que a omissão em que se concretiza a violação do dever de fiscalização requer, no mínimo, *dolo eventual*: é necessário que os órgãos e representantes por ele obrigados representem a possibilidade de um seu subordinado praticar os factos proibidos e se conformem com essa possibilidade, abstendo-se de praticar os actos adequados a evitá-la. Reflexivamente, a violação negligente do dever de fiscalização por parte dos órgãos e representantes competentes não pode conduzir à imputação ao ente colectivo dos crimes de organizações terroristas e de terrorismo praticados por um seu membro ou funcionário.

O que nos remete, de novo, para o problema da necessidade de um tratamento global da responsabilidade dos entes colectivos, já referido supra, no ponto 1. É certo que a conclusão aqui propugnada se deveria alcançar, no silêncio da lei, por interpretação sistemática do direito vigente, que obriga a excluir toda a leitura da norma que possa redundar numa violação do princípio da culpa consagrado no artigo 1.º da Constituição e no artigo 40.º, n.º 2, do Código Penal. Porém, cremos que andou bem o legislador ao esclarecer o sentido da previsão, sobretudo porque se trata da criação de um critério de imputação novo, sem tradição no ordenamento jurídico-penal português.

VI. A “legislação premial”

1. O direito português pretérito

O sistema adoptado, neste campo, pela lei portuguesa pretérita não era muito claro. Por

(41) Diversamente do que sucede, por exemplo, com o artigo 28.º do Estatuto de Roma, onde se prevê a responsabilidade dos chefes militares e superiores hierárquicos por crimes cometidos por indivíduos sob o seu comando ou autoridade efectivos; nesses casos, a falta da vigilância devida consubstancia um crime (autónimo) de omissão pura: cf. KAI AMBOS, “Superior responsibility”, in: Casese / Gaeta / Jones (eds.) (como na nota 8), p. 851; e PEDRO CAEIRO, “Alguns aspectos do Estatuto de Roma e os reflexos da sua ratificação na proibição constitucional de extraditar em caso de prisão perpétua”, in *Direito e Cidadania* 18 (2003), p. 48 e s.

um lado, o artigo 300.º, n.º 6, do Código Penal, remetia para o n.º 4 do artigo 299.º (*Associação criminosa*) o regime dos “prémios” (atenuação especial ou isenção de pena) a atribuir aos agentes do crime de *Organizações terroristas*; por outro lado, o artigo 301.º, n.º 2, continha legislação premial com pressupostos aparentemente autónomos, sendo certo que tal diferença de tratamento nem sempre se justificaria.

No primeiro caso, o “prémio” podia ser atribuído em duas situações alternativas, que não constituíam desistência voluntária (porque o crime se achava já consumado): o agente impedir ou esforçar-se seriamente por impedir a continuação da organização; ou comunicar à autoridade a existência da organização de modo a esta poder evitar crimes. A opção, a tomar pelo tribunal, entre a atenuação ou a isenção de pena dependia fundamentalmente, em ambas as situações, de “o perigo derivado da existência da associação ter diminuído sensivelmente ou ter chegado no essencial a ser eliminado” (42).

No segundo caso, o legislador havia optado por “adaptar” ao crime de terrorismo as formulações que regiam, genericamente, a desistência voluntária da tentativa (“... 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”), adicionando-lhes uma norma premial em sentido estrito (“... ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis”). Porém, atendendo a que o intuito da lei era, evidentemente, o de alargar o privilégio, o primeiro signatário deste artigo defendeu na altura que os “prémios” concedidos pelo artigo 301.º, n.º 2, eram complementares, e não derogatórios, dos previstos pelo regime geral (43). Deste modo, todas as situações enquadráveis nos arti-

gos 24.º e 25.º do Código Penal deveriam conduzir *sempre* à isenção de pena, não podendo o tribunal aplicar aí uma simples atenuação especial.

2. A *Decisão-quadro*

O artigo 6.º da *Decisão-quadro* permite que os Estados membros estabeleçam uma atenuação de pena no caso de o agente renunciar à actividade terrorista e fornecer às autoridades informação útil, que não poderia ser obtida de outro modo, de maneira a prevenir ou mitigar os efeitos do crime, a identificar ou capturar os outros agentes, a recolher provas do crime ou a prevenir outras ofensas terroristas.

Deve notar-se que esta norma não impõe a adopção das medidas aí propostas, nem impede os Estados de consagrar legislação premial mais ampla.

3. A adaptação da legislação premial do direito português às indicações da *Decisão-quadro*

3.1. A LCT manteve, *ipsis verbis*, o regime premial relativo ao crime de *Terrorismo* (aplicável também ao novel *Terrorismo internacional*), estendendo-o ao crime de *Organizações terroristas* (e de *Outras organizações terroristas*) e suprimindo, dessa forma, a remissão para o artigo 299.º do Código Penal.

A única diferença entre as normas contidas nos artigos 2.º, n.º 5, e 4.º, n.º 3, da LCT, encontra-se no inciso “impedir que o resultado que a lei quer evitar se verifique”, presente no dispositivo relativo ao *Terrorismo* e ausente, por razões óbvias, daquele que se refere às *Organizações Terroristas*. Atendendo a que tal segmento normativo nada acrescenta, no plano semântico, ao disposto no artigo 24.º do Código Penal (“impedir a consumação, ou, não obstante a consumação, impedir a verificação do resultado não compreendido no tipo de crime”), parece-nos que era dispensável a sua previsão expressa.

3.2. Assim, pode dizer-se que se *unificou* a legislação premial relativa aos crimes terro-

(42) JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, “[Artigo 299.º]”, in: *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo II, 1999, p. 1171.

(43) Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (como na nota 4), p. 1185.

ristas. Em consequência, devem destacar-se duas notas:

a) Valerão para o direito actual as considerações que tecemos supra, no ponto 1, a propósito do regime pregresso do crime de *Terrorismo*, e, nomeadamente, a ideia de que os privilégios específicos da LCT acrescem às regras gerais da desistência voluntária (artigos 24.º e 25.º do Código Penal), não as derogando.

b) Os pressupostos do privilégio penal no crime de *Organizações terroristas* (e de *Outras organizações terroristas*), não sendo exactamente coincidentes com os que se previam no direito anterior (artigo 299.º, n.º 4, *ex vi* do revogado artigo 300.º, n.º 6), levarão a resultados práticos muito semelhantes: impedir a continuação da organização, ou comunicar à autoridade a sua existência de forma a que esta possa evitar a prática de crimes, implicará sempre um afastamento ou diminuição do perigo provocado pela organização, merecedor, consoante os casos, de uma atenuação ou isenção de pena. A única diferença residirá na situação em que o agente se esforça seriamente por impedir a continuação da organização sem todavia o conseguir: no direito pretérito, essa situação poderia conduzir, ao menos formalmente, à isenção de pena. Hoje, não se encontrando especificamente contemplado no n.º 5 do artigo 2.º da LCT, tal esforço poderá levar somente a uma atenuação da pena, nos termos gerais do artigo 72.º do Código Penal.

VII. As penas

1. A *Decisão-quadro*

1.1. O n.º 1 do artigo 5.º e o proémio do artigo 8.º da *Decisão-quadro* impõem aos Estados membros um *dever genérico* de punir todos os crimes descritos com sanções “eficazes, proporcionadas e dissuasivas”, independentemente de o seu agente ser uma pessoa humana ou um ente jurídico.

1.2. Tratando-se de *peessoas humanas*, o n.º 1 do artigo 5.º exige que as sanções apli-

cáveis revistam natureza penal e que possam “implicar extradição”.

O n.º 2 do mesmo artigo manda que os crimes de *Terrorismo*, sob todas as suas formas, sejam punidos mais gravemente do que os crimes-base homólogos (aos quais não presida a intenção terrorista).

Por fim, o n.º 3 do artigo 5.º prevê que os crimes de *Organizações terroristas* “sejam passíveis de penas privativas de liberdade que não podem ser inferiores a quinze anos para a infracção prevista no n.º 2, alínea a), do artigo 2.º [chefia ou direcção de uma organização terrorista] e a oito anos para as infracções previstas no n.º 2, alínea b), do artigo 2.º [participação em organização terrorista]” (44).

1.3. Relativamente às *peessoas jurídicas*, o artigo 8.º exige que sejam puníveis com “multas ou coimas”, sugerindo ainda a previsão de outras sanções (“medidas de exclusão do benefício de vantagens ou auxílios públicos; medidas de interdição temporária ou definitiva do exercício de uma actividade comercial; colocação sob vigilância judicial; medidas judiciais de dissolução; encerramento temporário ou definitivo dos estabelecimentos utilizados para a prática da infracção”).

2. A adaptação da panóplia sancionatória do direito português às indicações da *Decisão-quadro*

2.1. No contexto do direito português, pode dizer-se que as sanções previstas pela LCT para os crimes cometidos pelas pessoas humanas se mostram, genericamente, “eficazes, proporcionadas e dissuasivas”.

a) Os crimes de *Terrorismo* e de *Terrorismo internacional* são puníveis com prisão de 2 a 10 anos, ou, no caso de a pena prevista para o crime-base ser igual ou superior àquela, com a pena respectiva, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo. Da mesma forma,

(44) A transcrição desta parte da *Decisão-quadro* justifica-se aqui, pois contém, como veremos, um lapso comprometedor, que induziu em erro o legislador português: cf. *infra*, 2.1., b).

as “infracções relacionadas com as actividades terroristas”, previstas no n.º 2 do artigo 4.º, são punidas com a pena prevista para o crime respectivo, agravada também de um terço nos seus limites mínimo e máximo. Em ambos os casos, a agravação pretende dar expressão ao especial desvalor dos crimes terroristas, dando-se assim cumprimento específico ao disposto no artigo 5.º, n.º 2, da *Decisão-quadro*.

b) Já as penas aplicáveis aos chefes e participantes de uma organização terrorista (respectivamente, 15 a 20 anos de prisão e 8 a 15 anos de prisão) surgem como *manifestamente desproporcionadas*, sobretudo se comparadas com as penas aplicáveis aos crimes de terrorismo propriamente ditos, que implicam as mais das vezes lesões efectivas de bens jurídicos de elevada dignidade. Porém, a agravação injustificada das molduras penais ⁽⁴⁵⁾ deve-se, não a uma escolha do legislador português, mas sim a uma *deficiência da versão portuguesa* do artigo 5.º, n.º 2, da *Decisão-quadro*, que é diferente de todas as outras. Com efeito, aquilo que as outras versões da norma prevêm é que o *limite máximo* da pena aplicável ao chefe de uma organização terrorista não possa ser inferior a 15 anos de prisão, e que o *limite máximo* da pena aplicável ao participante da organização não possa ser inferior a 8 anos de prisão ⁽⁴⁶⁾!

⁽⁴⁵⁾ O revogado artigo 300.º do Código Penal punia o participante numa organização terrorista com prisão de 5 a 15 anos e o chefe da mesma com prisão de 10 a 15 anos.

⁽⁴⁶⁾ Veja-se, a título de exemplo, a versão inglesa da norma: “Each Member State shall take the necessary measures to ensure that offences listed in Article 2 are punishable by custodial sentences, with a *maximum sentence* of

Não existindo, como se sabe, *uma* versão oficial dos actos legislativos da União Europeia, o legislador nacional cumpriu o que ordenava, erroneamente, a versão portuguesa da *Decisão-quadro*, agravando excessivamente as molduras penais e causando um desequilíbrio indesejável no próprio âmbito da punição dos crimes terroristas. Espera-se que a *Decisão-quadro* seja rectificadora tão brevemente quanto possível e que o legislador português possa corrigir a lei, repondo as molduras penais constantes do direito anterior, que se reputam de razoáveis e se encontram já em conformidade com as injunções do acto da União (nas suas restantes versões).

2.2. No que respeita às pessoas jurídicas e outros entes colectivos, o artigo 6.º da LCT prevê, como penas principais, a multa e a dissolução. Além disso, o legislador seleccionou algumas das penas acessórias já previstas pelo direito português em matéria de infracções contra a economia e a saúde pública, algumas delas coincidentes com as sugestões avançadas na *Decisão-quadro*: a injunção judiciária, a interdição temporária do exercício de uma actividade, a privação do direito a subsídios ou subvenções outorgados por entidades ou serviços públicos e a publicidade da decisão condenatória.

FIGUEIREDO DIAS
PEDRO CAEIRO

not less than fifteen years for the offence referred to in Article 2(2)(a), and for the offences listed in Article 2(2)(b) a *maximum sentence* of not less than eight years (...)” (*itálicos nossos*).

Secção de jurisprudência

Supremo Tribunal de Justiça

Acórdão de 11 de Outubro de 2001

Sumário: I — *Consagrada a teoria da impressão do declaratório, a declaração terá o sentido que lhe daria alguém medianamente sagaz, diligente e prudente, colocado na*

posição do declaratório. II — *Entre os elementos a tomar em conta destacam-se os termos do negócio, ou seja, as cláusulas do contrato e a conduta posterior adoptada por cada uma das partes quanto à sua execução.* III — *Relativamente a um pacto de preferência e a um contrato-promessa respeitantes à cedência do direito de implantação e exploração de um posto de abastecimento de combustíveis, designadamente quanto à sua localização, deve tomar-se em conta, ainda, o sentido da deli-*