

Proposta de Lei “Prevenção e Repressão do Crime de Terrorismo”

Nota Justificativa

1. As condutas criminosas a que se convencionou chamar “terrorismo” desde as últimas décadas do séc. XX, têm, recentemente, pela magnitude dos danos causados, pelas características de transnacionalidade, diversidade, complexidade e sofisticação dos meios utilizados, conduzido ao reconhecimento internacional e interno da indispensabilidade do reforço dos mecanismos preventivos e repressivos destinados ao seu combate.

2. O terrorismo, praticado normalmente no contexto de uma estrutura organizatória criminosa, constitui uma gravíssima ofensa a valores humanos fundamentais protegidos pelo Direito, como a vida, a integridade física e a liberdade - expressão da dignidade do ser humano - e configura uma séria ameaça à paz comunitária.

3. No plano internacional, vem-se, insistentemente, alertando os Estados e Regiões para a necessidade de harmonização das leis internas e de criação de mecanismos que permitam o melhoramento da cooperação judiciária e da troca de informações. Tomou-se consciência de que só uma estratégia internacionalmente concertada, baseada nos princípios da solidariedade internacional e da responsabilidade partilhada entre Estados e Regiões, logrará a vitória sobre o Terror.

4. Destaca-se, no âmbito dos diplomas internacionais que respeitam ao combate ao terrorismo, a Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento ao Terrorismo adoptada em Nova Iorque em 9 de Dezembro de 1999 e entrada em vigor em 10 de Abril de 2002 onde se previnem e reprimem as formas de aquisição de fundos financeiros que estimulam, possibilitam e potenciam a actividade terrorista.

5. Refira-se, ainda, a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptada em 28 de Setembro de 2001 que declara dever dos Estados proceder de modo a combater o terrorismo, bem como todas as formas que constituam auxílio à actividade terrorista, nomeadamente o seu financiamento.

6. Mas, já a Convenção relativa ao Crime Organizado Transnacional adoptada em Palermo em 15 de Novembro de 2000, ratificada pela RPC em 23 de Setembro de 2003, contem normas de natureza preventiva e repressiva das operações financeiras relacionadas com o crime organizado.

7. Avulta, ainda, o documento denominado “9 Recomendações Especiais sobre o Financiamento ao Terrorismo” elaborado em 31 de Outubro de 2001 e revisto em 22 de Outubro de 2004, no seio do GAFI/FATF (Groupe d’ Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux/Financial Action Task Force on Money Laundering).

8. Afigura-se necessário adaptar o ordenamento jurídico de Macau aos instrumentos internacionais e dar adequada resposta à fenomenologia criminosa

terrorista que ameaça a paz - a tranquilidade e a segurança - interna e internacional

9. Na verdade, o Código Penal de Macau já prevê e pune os crimes de “organização terrorista” (artigo 289.º) e “terrorismo” (artigo 290.º) .

10. Porém, o bem jurídico protegido, em cada um dos tipos de crime, é a **paz pública** interna, isto é, a existência e manutenção inalterada das condições que permitem à comunidade de residentes postos sob a protecção da RAEM viver em tranquilidade e segurança.

11. Constitui uma organização terrorista o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, através da prática dos crimes enunciados nas alíneas do n.º 2 do artigo 289.º – contra a vida, integridade física ou liberdade, segurança dos transportes e das comunicações, produção dolosa de perigo comum, sabotagem, ou que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários, encomendas ou cartas armadilhadas – visem impedir, alterar ou subverter pela violência o funcionamento do sistema político, económico ou social estabelecido em Macau, 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.

12. Comete o crime de terrorismo quem praticar os crimes referenciados animado pela mesma intenção que preside ao crime de organização terrorista.

13. Ora, a conformidade da lei de Macau aos instrumentos internacionais impõe a tutela, através da incriminação do terrorismo, não apenas da **paz pública interna**, mas, também, da **paz pública internacional-universal**, prevenindo e reprimindo o “terrorismo internacional” através da protecção a outorgar a todo e qualquer Estado e organização internacional contra ataques terroristas perpetrados no território da RAEM ou no exterior.

14. Por outro lado, torna-se premente aperfeiçoar e reforçar a eficácia das disposições de natureza preventiva dirigidas ao controlo das operações no âmbito da actividade económica, designadamente, económico-financeira, de modo a combater o fenómeno “financiamento ao terrorismo”.

15. Não obstante a **natureza emblemática** dos crimes de terrorismo aconselhar a inclusão de normas de natureza penal que a eles respeitam no Código Penal, caminho seguido em outros sistemas jurídicos de matriz continental, a opção por uma Lei Avulsa justifica-se.

16. Por um lado, dada a exigência de celeridade do processo legislativo e, por outro, porque permitirá resolver eficazmente as dificuldades, todavia não insuperáveis, que sempre se colocariam no plano da colocação intra-sistemática das normas respeitantes ao terrorismo internacional e, também, no plano da responsabilização penal das pessoas colectivas como vem sendo exigido internacionalmente.

17. Tal opção impõe, porém, cuidadas ponderação e resolução dos problemas de conformidade com os

princípios estruturais do sistema penal e de coerência e uniformidade normativas no tratamento das matérias em causa.

18. Eis a razão porque se julgou adequada a decisão metodológica de colocar na presente proposta de lei todas as normas de natureza penal que se lhe referem, transpondo para este diploma as normas constantes do Código Penal, almejando-se, desta forma, um **regime penal global e unitário** do fenómeno terrorista.

19. Na verdade, dificilmente se compreenderia o tratamento numa Lei Especial de certas manifestações de terrorismo, mantendo-se no Código Penal o tratamento das restantes. Para além da difícil articulação entre tais normas, seria injustificável, dogmática e politico-criminalmente, tratar diversamente realidades análogas, para além do que é exigível face à tutela de distintos bens jurídicos. Designadamente, careceria de justificação um diverso regime quanto à determinação da pena e quanto à responsabilidade penal das pessoas colectivas.

20. A presente Lei abrange, por conseguinte, todas as manifestações de terrorismo, seja o terrorismo “**interno**”, seja o terrorismo “internacional” contra outros Estados ou Regiões. Tal opção evitará uma difícil coexistência normativa e trará inegáveis ganhos no domínio da coerência e da harmonia, o que facilitará a interpretação e aplicação da lei.

21. Decidiu-se referir expressamente o dever de protecção, que especialmente incumbe à RAEM, do Estado Chinês e da sua população contra ataques terroristas, mediante o alargamento do âmbito de

competência extra-espacial da lei penal de Macau, nos casos em que o crime de terrorismo visa interesses nacionais chineses, sempre que o agente seja residente da RAEM ou aqui seja encontrado – subalínea (1) da alínea 2) do artigo 3.º.

22. Tendo em atenção a salvaguarda dos **interesses internos de Macau** que se realiza através da previsão e punição das condutas terroristas que se dirijam contra as instituições ou a população da RAEM, manteve-se o **critério de competência extra-territorial absoluta** plasmado no Código Penal, em cumprimento do denominado **princípio dos interesses nacionais ou internos** – alínea 1) do artigo 3.º.

23. No que respeita aos crimes terroristas contra entidades estaduais estrangeiras ou organizações internacionais, praticados fora de Macau, estabelece-se um **critério de competência extra-territorial relativa ou condicionada** - a lei de Macau será competente, fora dos casos em que, sendo o agente residente de Macau, se verificam os requisitos previstos nas subalíneas (1), (2) e (3) da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Código Penal, sempre que o agente seja encontrado na RAEM e não possa ser entregue a outro Território ou Estado – subalínea (2) da alínea 2) do artigo 3.º.

24. Quanto à construção da estrutura típica dos crimes de organização terrorista e de terrorismo, entendeu-se dever cumprir uma **imposição de coerência lógica e de uniformidade** que manda adoptar o modelo constante do Código Penal. Esse modelo permite responder satisfatoriamente às exigências plasmadas nos instrumentos internacionais

e cumpre adequadamente os mandatos de rigor técnico e de clareza que decorrem do **princípio da legalidade**.

25. Ora, mantendo-se inalterada, na concepção dos tipos de “terrorismo”, a estrutura que apresentam nos respectivos artigos do Código Penal, designadamente no que tange aos elementos essenciais que caracterizam o acto terrorismo como um “crime de tendência”, na medida 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”, é imprescindível proceder a algumas alterações que reflectam a imagem actual do fenómeno criminoso.

26. No âmbito da enunciação dos **crimes meio** ou **crimes base** que constam do catálogo cuidou de se abranger condutas que não se encontram, enquanto tais, vertidas em tipos de crime na lei penal, como é o caso da “*investigação ou desenvolvimento de armas biológicas ou químicas*” – alínea 5) do n.º 1 do artigo 4.º - e de incluir os crimes contra a segurança das comunicações “*informáticas*” – alínea 2) do n.º 1 do artigo 4.º - e os crimes que impliquem o emprego de armas “*biológicas ou químicas*” – alínea 6) do n.º 1 do artigo 4.º. Prosseguiu-se, mais, a preocupação de eliminar, na medida do possível, dificuldades de interpretação e de articulação entre normas penais, levando-se, sobretudo, em conta, os problemas de concurso que poderão ocorrer, nomeadamente, entre o crime de terrorismo e o crime de “*sabotagem*”, previsto no artigo 299.º do Código Penal, vinculado à “*intenção de destruir, alterar ou subverter o sistema político, económico ou social estabelecido em Macau*”.

27. Introduziu-se uma cláusula de densificação do perigo para o bem jurídico que se pretende proteger - a **paz pública** – estabelecendo-se uma exigência de avaliação concreta da potencialidade que os factos criminosos apresentam para atingir gravemente o bem jurídico – último parágrafo do n.º 1 do artigo 4.º.

28. Acudindo às recomendações internacionais, autonomizou-se o tipo de crime “*financiamento ao terrorismo*” – artigo 7.º e criminalizaram-se os “*actos preparatórios*” dos crimes de terrorismo – n.º 3 do artigo 6.º. Confia-se que a jurisprudência interprete a norma criminalizadora dos actos preparatórios de modo a circunscrever a sua aplicação às situações em que se justifique a “dupla” antecipação da protecção do bem jurídico que tal norma configura.

29. Finalmente, sem deixar de cumprir o modelo de medida da pena proposto nos documentos internacionais, reafirmou-se o regime aplicável às situações que justificam a atenuação especial da pena ou a não punibilidade, mantendo-se a relevância penal outorgada à figura do “arrependido”.

30. A opção de prever penas acessórias, no artigo 9.º, justifica-se à luz da **especial perigosidade social** das condutas de terrorismo, seguindo-se, neste âmbito, o paradigma vertido no Código Penal que condiciona a aplicação das penas acessórias à avaliação pelo juiz do **grau de culpa do agente reflectido no facto**, ainda que se considere dever esperar, também, o cumprimento de uma ideia de prevenção geral.

31. À semelhança do que ocorre em outros sistemas jurídico-penais de matriz continental, julgou-se

adequado prever “*injunções*” no elenco das penas acessórias, mecanismo conhecido do direito processual penal de Macau, aplicável no âmbito da “suspensão provisória do processo” prevista no artigo 263.º n.º 2 do Código de Processo Penal, o que permitirá ao juiz encontrar as proibições ou regras de conduta que melhor se adaptem ao caso concreto e às exigências preventivas que aí se fazem sentir.

32. Pune-se, no artigo 8.º, o “*incitamento ao terrorismo*” que, realce-se, não se confunde com a instigação que é uma forma especial de realização do crime.

33. O regime da responsabilidade penal das pessoas colectivas que agora se propõe, no artigo 10.º, é análogo ao que se propôs na Proposta de Lei “Prevenção e Repressão do Crime de Branqueamento de Capitais”.

34. Na perpetração dos crimes de terrorismo têm sido utilizados recursos económico-financeiros facilmente disponibilizados através da técnica e da alta tecnologia das estruturas de comunicação que caracteriza a economia crescentemente globalizada e aproveitadas as fragilidades dos sistemas financeiros.

35. Impõe-se a criação de mecanismos de fiscalização tendentes à prevenção, detecção e eliminação de operações destinadas a financiar os actos terroristas, mecanismos em que se façam intervir as pessoas e entidades especialmente expostas, em razão da sua actividade, à realização de processos de financiamento do terror ou que possuem os

conhecimentos e os meios técnicos adequados à identificação e controlo de tal fenómeno.

36. Remete-se, assim, para o regime preventivo aplicável no âmbito da prevenção e repressão do branqueamento de capitais.

37. Pretende-se que a ulterior regulamentação do referenciado regime preventivo obedeça à finalidade de tratar global e unitariamente, os fenómenos do branqueamento de capitais e do financiamento ao terrorismo, tal sugerido nas instâncias internacionais.

38. Procede-se à necessária revogação dos artigos do Código Penal relativos aos crimes de terrorismo, bem como à alteração das normas relativas ao âmbito de aplicação da lei penal no espaço.

39. Altera-se o Código de Processo Penal que contém, já, normas especiais reservadas expressamente aos casos de terrorismo e de criminalidade violenta que passam a aplicar-se aos crimes previstos na presente Lei.