

O CONFLITO ENTRE A INCRIMINAÇÃO DA TENTATIVA DE VIAJAR – ENQUADRADA NA LUTA CONTRA O TERRORISMO – E A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA

*THE CONFLICT BETWEEN THE CRIMINATION OF THE ATTEMPT TO TRAVEL –
FRAMED IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM – AND THE FREEDOM OF
MOVEMENT OF PERSONS IN THE EUROPEAN UNION*

MARIA JOÃO VAZ

Doutoranda em ciências jurídico-criminais pela Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra.

Resumo: Pretendemos analisar a incriminação da tentativa de viajar como forma de a União Europeia combater o fenómeno do terrorismo praticado por *foreign fighters* e verificar se existe ou não um conflito entre aquela medida adoptada e a liberdade de circulação de pessoas na União Europeia.

Palavras-chave: Terrorismo – Liberdade de Circulação de Pessoas – União Europeia – Combatentes Estrangeiros

Abstract: We intend to analyze the incrimination of the attempt to travel as a way for the European Union to combat the phenomenon of terrorism practiced by foreign fighters and to verify if there is or not a conflict between that measure and the free movement of persons in the European Union.

Keywords: Terrorism – Free Movement of Persons – European Union – Foreign Fighters

I. INTRODUÇÃO

O terrorismo começou por ser tipificado na lei portuguesa em 1981, através da lei nº 24/81, de 20 de agosto, que, no ano seguinte, originou os artigos 288º e 289º do Código Penal¹, respectivamente, sob as epígrafes de “*organização terrorista*” e “*terrorismo*”. Com a revisão de 1995, aqueles preceitos passaram a constituir os artigos 300º e 301º do CP,

¹ Doravante mencionado como CP.

incluindo-se nos crimes contra o Estado². Contudo, os atentados terroristas de 2001, nos EUA, tornaram o terrorismo não só numa ameaça contra o Estado (e à paz pública) como também à paz pública internacional.

Não há, contudo – de acordo com o relatório apresentado por uma comissão de alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças ao então secretário geral da ONU³ - um consenso internacional acerca da definição de terrorismo, sobretudo devido ao direito de resistência de povos ocupados e ao binómio paradoxal que podem representar: terroristas ou *freedom fighters*(?)⁴. Sobre esta questão menciona-se a discordância de CASSESE, que entende que a regulamentação legal sobre o terrorismo é suficientemente clara quando não existam conflitos armados – em que a questão dos *freedom fighters* não se coloca – e evidencia a necessidade de uma definição geral para o terrorismo.⁵

Muito embora se realizem convenções internacionais relacionadas com o terrorismo desde 1963 – v.g., a Convenção sobre infracções e outros actos cometidos a bordo de aeronaves – foi apenas na década de 90 do século passado que a ONU emitiu as primeiras resoluções no sentido do combate ao terrorismo internacional e promoveu a criação do Serviço das Nações Unidas para a prevenção do terrorismo, que se integra no escritório sobre controlo de drogas e prevenção do crime, com sede em Viena.⁶ Nessa linha preventiva, o

² Cfr. HO, Un Chi. *A experiência da legislação portuguesa na luta contra o terrorismo*. In Revista da Administração Pública de Macau, Vol. XVIII, Nº 68, 2005, pp. 678 e 679. Considerava-se, na vigência desse regime, que o bem jurídico em causa seria a paz pública. Cfr. DIAS, Jorge Figueiredo / CAEIRO, Pedro. *A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei nº 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*. In Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 135º, nº 3935, Novembro-Dezembro de 2005, Coimbra Editora, p. 71 (pp.70 – 89).

³ Relatório denominado “*A more secure world: our shared responsibility*”. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.

⁴ DOLINGER, Jacob. *O Terrorismo Internacional como ameaça ao Direito Internacional*. In III Anuário de Brasileiro de Direito Internacional, vol. 2, Julho de 2008, pp. 80 e ss.

⁵ Cfr. CASSESE, Antonio. *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*. In Journal of International Criminal Justice, 2006, pp. 993 – 958. Outros autores discordam e afirmam a utilização da incriminação de factos como terrorismo de forma indiscriminada. Neste último sentido: BAUSSIONI, M. Cherif. *A Policy-Oriented Inquiry into the Different Forms and Manifestations of “International Terrorism”*. In Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 16.

⁶ Após ao reconhecimento da Assembleia Geral no sentido da necessidade de eliminação do Terrorismo, como se pode ler na Resolução 49/60, de 9 de Dezembro de 1994 (disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>), bem como na Resolução do Conselho de Segurança 1373, de Setembro de 2001 (acessível em [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf)).

Conselho de Segurança da ONU emitiu uma resolução em Outubro de 1999 – a resolução 1269⁷ – que nasceu de um debate levantado pela Rússia no que toca ao combate ao financiamento do terrorismo, bem como ao controlo na concessão do estatuto de refugiado a pessoas que o requeiram para fins de realização de actividades terroristas.

Não obstante, foi apenas depois dos atentados terroristas de 2001, nos EUA, que a necessidade de união global na prevenção do terrorismo internacional aumentou e levou o Conselho de Segurança da ONU a emitir novas resoluções.⁸ A essas medidas seguiu-se a adopção de uma estratégia global das Nações Unidas contra o terrorismo, em 2006, que seguiu quatro pilares, dentre os quais sobressai a necessidade de união no que toca à sua prevenção e combate. O Grupo de Acção Financeira contra o Branqueamento de Capitais e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) já tinha sido criado em 1989, mas também foi fortalecido após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Nessa linha preventiva, também a INTERPOL criou a *Counter-Terrorism Fusion Center*: uma unidade de investigação acerca de grupos terroristas, com o intuito de solicitar ou cruzar dados derivados de agências de inteligência para prevenir e combater eventuais ataques⁹. Várias outras organizações internacionais se uniram com o mesmo objectivo – como a Organização Marítima Internacional (OMI) ou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) –, através do *Advanced Passenger Information* (API), que permite a colecta de dados acerca de detalhes das viagens, incluindo o nome dos passageiros, acessíveis pelas autoridades do país de destino.

Influenciada por este panorama global, a União Europeia reagiu com várias iniciativas: foi promulgada a Decisão-Quadro nº 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho¹⁰ que, por via da harmonização¹¹, deu origem à lei portuguesa de combate ao terrorismo – a lei avulsa nº

⁷ Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1269\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1269(1999)).

⁸ A resolução 1373 de 28 de Setembro de 2001, que criou o Comité Contra-terrorismo; bem como as resoluções 1377, de Novembro de 2001 e a resolução 1456, de 20 de Janeiro de 2003.

⁹ Para mais, na página oficial da INTERPOL: <https://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Counter-Terrorism-Fusion-Centre>. A EUROPOL seguiu-lhe o exemplo com a criação do *European Counter Terrorism Center*.

¹⁰ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32002F0475>.

¹¹ Anabela Miranda Rodrigues explica-nos, aludindo a Cuerda Riezu, que a harmonização se distingue da assimilação e que constitui uma “*obligatio puniendi*”, cuja “*iniciativa emana de uma instituição comunitária, que deve ser concretizada por cada Estado-Membro através de uma “norma penal”*...”). *Serve a protecção dos interesses da comunidade*”. Cfr. RODRIGUES, Anabela Miranda. O Direito Penal Europeu Emergente. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 94 e ss. Também: MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law*. Portland: Hart publishing, 2009, pp. 59 – 110.

52/2003, de 22 de agosto, que revogou os preceitos relativos ao terrorismo do CP e incriminou o terrorismo internacional (bem como as organizações terroristas que o tenham como finalidade) e os seus crimes precursores.¹²

No âmbito da União Europeia, o combate ao terrorismo foi facilitado por outros mecanismos de luta contra a criminalidade organizada e transnacional, como o Mandado de Detenção Europeu¹³ ou a possibilidade de congelamento de bens¹⁴.

Em 2005, a União Europeia desenvolveu uma estratégia contra o terrorismo assente na prevenção, protecção, perseguição e resposta.¹⁵ Nesse mesmo ano saiu mais uma Directiva, do Parlamento Europeu e do Conselho, voltada para a prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo¹⁶, que levou à criação da Lei Portuguesa de Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo¹⁷ e que originou mais uma alteração à Lei Portuguesa de Combate ao Terrorismo.

Também a Decisão-Quadro de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, foi alterada, em 2008, pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI¹⁸, que se volta para os perigos da internet no que toca à incitação, recruta e treino de pessoas para a prática de actividades tipificadas como terrorismo, visando puni-las por cumplicidade, tentativa e instigação. A transposição desta última Decisão-Quadro originou mais uma alteração à Lei nº 52/2003, de 22 de Agosto, por intermédio da Lei nº17/2011, de 3 de Maio¹⁹. Contudo, as alterações não ficaram por aqui, na medida em que foram adoptadas medidas – mais uma geração de medidas contra o terrorismo

¹² Disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=119&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=

Para uma análise mais profunda da Decisão-Quadro e um contraponto com a lei pretérita: DIAS, Jorge Figueiredo / CAEIRO, Pedro. *A lei de Combate ao Terrorismo (...) Op. Cit.*, pp. 70 – 89.

¹³ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32002F0584>.

¹⁴ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003F0577>.

¹⁵ Conforme consta no documento público referente à estratégia europeia no combate ao terrorismo, de 2005. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>.

¹⁶ Directiva acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32005L0060>.

¹⁷ Lei nº 25/2008, de 5 de junho. Disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=991&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=. É de referir que, entretanto, essa lei já foi revogada pela Lei nº 83/2017, de 18 de Agosto (na linha do exposto pelas Directiva 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2015 e da Directiva 2016/2258, do Conselho de 6 de Dezembro de 2016. Directivas disponíveis, respectivamente em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015L0849> e <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016L2258>.

¹⁸ Acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:330:0021:0023:PT:PDF>.

¹⁹ Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1327&tabela=leis.

– no sentido da criminalização da apologia pública e das deslocações para a prática de terrorismo, através da Lei nº 60/2015, de 24 de Junho.²⁰

É nesta última alteração que se enquadra o problema que aprofundaremos com o presente artigo e que se prende com a incriminação constante no nº 11 do art. 4º da redacção actual da Lei de Combate ao Terrorismo, que é a seguinte: *“Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao cometimento de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão até 5 anos.”* Visaremos, deste modo, analisar a possibilidade de esta incriminação atentar contra um preceito basilar da União Europeia, que é o princípio da livre circulação de pessoas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA

O que apelidamos hoje de União Europeia²¹ começou por se pautar por interesses meramente económicos de alguns países do centro da Europa. À medida que se foi alargando, passou de comunidade económica (1958) a ‘união’ (1993).²²

Destarte, para encontrarmos a origem da liberdade de circulação de pessoas dentro da UE temos de falar do acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985²³, que possibilitou: a abertura de fronteiras e a livre circulação de pessoas que fossem nacionais de um dos países signatários; adopção de regras comuns no que toca à atribuição de vistos, atribuição de asilo e controlo das fronteiras externas; esforço de cooperação policial e judiciária; a criação de um sistema de informação Schengen (SIS).

²⁰ Disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2350&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=

²¹ Doravante designada UE.

²² Para compreender a história da União Europeia, desde o BENELUX, passando pela CECA e EURATOM, até à construção da Comunidade Económica Europeia, que, depois, se tornou União: ARMSTRONG, David; LLOYD, Lorna; REDMOND, John. *From Versailles to Maastricht: international organisation in twentieth century*. New York: Palgrave Macmillan, 1996.

²³ Foi assinada uma Convenção mais desenvolvida em 1990, que entrou em vigor em 1995. Para uma melhor compreensão do seu desenvolvimento e alargamento a outros Estados-Membros: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf>.

Não obstante a transformação da Comunidade Económica Europeia em UE, com o Tratado de Maastricht²⁴, só o Tratado de Amesterdão substituiu o Comité Executivo criado pelo Acordo de Schengen pelo Conselho, cujas regras se encontram especificadas pela Decisão do Conselho 1999/307/CE, de 1 de Maio de 1999.²⁵ A partir da década de 90 começaram a ser emitidas directivas no sentido da aceitação – mediante algumas condições – da liberdade de circulação de pessoas, sobretudo de estudantes, desde que estes não se tornassem uma sobrecarga, em termos financeiros, para os países de destino em que fixassem residência.²⁶

Todavia, ainda em 1992, no Conselho Europeu de Edimburgo, os chefes de Estado reconheceram a necessidade de implementação de políticas de segurança e de medidas no que toca ao controlo da imigração ilegal, naquilo que constituiria um dos passos para a existência futura de uma cooperação judiciária em matéria penal. Com o Tratado de Amesterdão propôs-se o caminho para a criação progressiva de um espaço de liberdade, segurança e justiça pautado pela existência de livre circulação de pessoas²⁷, sem esquecer a emergência das normas constantes do título VI do Tratado da União Europeia, relativas à cooperação judiciária em matéria penal.²⁸

Após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, foram tomadas várias medidas no sentido da prevenção do terrorismo – como já mencionamos na Introdução ao presente artigo –, através do aumento da segurança e do controlo: o Conselho, no âmbito do pilar da Justiça e Assuntos Internos (JAI), propôs à Comissão a criação de uma rede de troca de informação para efeitos de emissão de vistos, que permitiria um aumento do controlo das fronteiras externas²⁹; o Sistema de Controlo de Informação que já tinha sido criado devido ao Acordo de Schengen (SIS) e que foi melhorado e ampliado para poder fazer face ao terrorismo e à criminalidade organizada.

Podemos dizer, destarte, que, à medida que a liberdade de circulação de pessoas foi ganhando vida, através da evolução dos tratados, ia, de igual modo, ganhando vida a

²⁴ Assinado em 1992 e entrou em vigor em 1993.

²⁵ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:31999D0307>.

²⁶ Vejam-se a Directiva nº 90/364/CEE do Conselho, ou a Directiva nº 93/96/CEE, do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, revogadas pela Directiva 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril de 2004.

²⁷ Sobe a livre circulação de pessoas: art. 73º-I al. a). Vejam-se as alterações com o Tratado de Amesterdão: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_pt.pdf.

²⁸ Entre os arts. 29º e 42º do TUE.

²⁹ Regulado pela Decisão do Conselho 2004/512/CE, de Junho de 2004.

segurança e o crescimento do controlo daquelas liberdades, devido ao medo do terrorismo, que se tornou um fantasma ainda maior após os atentados de Madrid, em 2004³⁰.

Com o Tratado de Nice não houve grandes inovações em termos de cidadania europeia, que já havia sido criada em Maastricht. Contudo, é de assinalar que aquela ‘*cidadania europeia*’ constituiu a pedra angular para o alargamento da liberdade de circulação às pessoas (independentemente da existência ou não de um contrato de trabalho ou de prestação de serviços), que sejam cidadãs da União – através da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa à livre circulação e residência dos cidadãos da União.³¹

Com o Tratado de Lisboa consolidou-se essa liberdade, incluindo-as nas disposições gerais do Tratado, relativas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Destarte, a sua base jurídica passa a encontrar-se no art. 3º, nº 2 do TUE³², no art. 21º do TFUE, títulos IV e V do TFUE, bem como no art. 45º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2.2 A PROIBIÇÃO DE VIAJAR COMO POLÍTICA CRIMINAL DE COMBATE AOS *FOREIGN FIGHTERS*

2.2.1 O FENÓMENO DOS *FOREIGN FIGHTERS*

Um *foreign fighter* é um indivíduo que deixa o seu país de origem ou de residência habitual e se dirige para um outro país, para que aí se junte a um grupo em conflito armado, por vários motivos, que na maior parte das vezes têm afinidade religiosa. Começou-se a prestar mais atenção a este fenómeno após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, na medida em que foram executados por cidadãos estrangeiros em viagem.

Essa ideia da existência de combatentes estrangeiros não é estranha à história da humanidade – v.g., muitos são os relatos acerca da existência de estrangeiros a combater na

³⁰ Cfr. LEITE, Isabel Costa. *Liberdade em Segurança: um desafio comunitário*. In Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UFP, 2, pp. 298 – 311.

³¹ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=PT>.

³² Veja-se no Tratado da União Europeia: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. E, também, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.

guerra civil espanhola³³ – todavia, após os atentados de Nova Iorque, começou a reparar-se que existiam altas percentagens de migração de pessoas para países em conflito, estabelecendo-se uma relação entre o fenómeno e países do Médio Oriente e de África, como o Iraque, o Afeganistão, o Paquistão, o Yemen ou a Somália. Como reporta o Instituto de pesquisa de política externa, nos Estados Unidos, os grupos em conflito que recebem os *foreign fighters* apresentam traços de fundamentalismo religioso, como a Al-Quaeda, Al-Shabaab, AQUIM ou AQAP³⁴.

Contudo, com a globalização – com a facilidade de viajar pelo mundo e com a possibilidade de nos conectarmos em tempo real através das tecnologias de informação e comunicação³⁵ –, o problema tornou-se cada vez maior. Segundo um relatório de 2011, do Centro para estratégia e estudos internacionais, nos Estados Unidos, apenas uma pequena minoria dos combatentes recrutados apresentava uma motivação ideológica ou um qualquer interesse em comum com o grupo terrorista a que se juntava. Pelo contrário, o que os movia era o desafecto da população local e a vontade de experimentar o espírito de liderança. De igual modo, estima-se que a maioria ou já tenha sido activista transnacional ou então tenha tido contacto com alguém que já tinha feito a viagem.³⁶

Com o despoletar dos conflitos da *primavera árabe* e com a enorme dimensão da crise dos refugiados, vindos desses países em conflito, e em condições hostis, tornou-se mais fácil a expansão da existência de *foreign fighters*, assumindo-se o Estado Islâmico (ISIS) como principal grupo de recruta, o que se intensificou a partir de 2012. Foi nessa linha de pensamento que o Conselho de Segurança emitiu uma resolução (resolução 2178, de 2014) em que expôs a necessidade de os Estados fazerem face ao problema através da prevenção e não do extremismo, no sentido de evitar a realização da primeira viagem.³⁷ Quando o

³³ Veja-se: OTHEN, Christopher. *Franco's International Brigades: Foreign volunteers and fascist dictators in the spanish civil war*. London: Reportage Press, 2008.

³⁴ HELFONT, Tally. *The Foreign Fighters Problem: Recent trends and Case Studies In The Foreign Fighters Problem, Recent Trends and Case Studies: Selected Essays*. Disponível em: https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2015/08/ForeignFightersProblem_Noonan.pdf.

³⁵ A alteração do paradigma sociológico do Estado-Nação para o paradigma globalizado, em que passamos em estar conectados em rede, como expõe Castells. Vide: CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Edições Paz e Terra, 2000.

³⁶ Cfr. FELLMAN, Zack / SANDERSON, Thomas M. / DONNELLY, Maria Galperin. *The Fallout: the future of foreign fighters*. Disponível em: http://foreignfighters.csis.org/fallout_foreign_fighter_project.pdf.

³⁷ Resolução disponível em: http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf.

indivíduo pousa no país de destino, normalmente, recebe instruções e treino para que possa executar uma qualquer actividade após a sua viagem de retorno.³⁸

Segundo um relatório, de 2016, do coordenador holandês para a segurança e o contraterrorismo na UE, as estatísticas comprovam que o país que apresenta um maior contingente de *Foreign fighters per capita* na União Europeia é a Bélgica. As estatísticas também demonstram que, no panorama europeu: apenas 17% são mulheres; 30% dos combatentes conseguem regressar aos países de origem; 14% morrem; entre 90 – 100% vivem em cidades de grande densidade populacional; entre 6 – 23% convertem-se em termos religiosos.

Em termos globais, estima-se que, entre Setembro de 2014 e Setembro de 2015, o número de *foreign fighters* tenha duplicado e atingido os 30.000 combatentes, originários de 104 países: os dois principais países de destino são a Síria e o Iraque. Os discursos extremistas, muitas vezes, começam por se disfarçar com pretensões humanitárias, para que os grupos consigam ganhar as mentes e os corações das pessoas que recrutam. Ao mesmo tempo, exaltam o heroísmo dos combatentes que se juntam à sua causa, como se estivessem a proteger vulneráveis, e adornam o discurso extremista, sobretudo no plano religioso, com discursos que estimulem a pena e a compaixão, na medida em que, grupos como o ISIS, costumam divulgar as biografias dos seus mártires para encorajar a vingança pelas suas mortes³⁹. Nesse sentido, a ONU tem envidado esforços no sentido da prevenção, ainda que tenha consciência de que não existe um perfil fixo de *foreign fighter* e que, quer as campanhas

³⁸ Exemplos apontados como retorno originaram os seguintes casos: do ataque Charlie Hebdo; de um ataque em um supermercado kosher, em Paris; ataque em um museu judeu em Bruxelas; ataque nas ruas de Paris, por um conjunto de retornados, em Novembro de 2015.

³⁹BOUTIN, Bérénice / CHAUZAL, Grégory / DORSEY, Jessica / JEGERINS, Marjolein / PAULUSSEN, Christophe / POHL, Johanna / REED, Alastair / ZAVAGLI, Sofia. *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: profiles, threats and policies*. Disponível em: https://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf. Segundo esse relatório, estima-se que alguns portugueses tenham viajado para a Síria desde 2011, sendo que 5 dos quais morreram: a maioria tinha-se convertido ao islamismo alguns anos ou meses antes da viagem para a zona de conflito; alguns tinham origens nas colónias portuguesas ou já tinham vivido no estrangeiro; alguns tinham duas nacionalidades; aponta-se que a percentagem de terroristas e de *foreign fighters* é menor em Portugal do que nos restantes países europeus. Segundo outro relatório, os países – em termos globais – que maior número de *foreign fighters* possuem são: a Tunísia; a Arábia Saudita; Marrocos; a Rússia; a França; a Turquia; o Reino Unido; seguidos pela Argélia, a Austrália e a Bélgica. Pode constatar-se em: OBE, Rachel Briggs / SILVERMAN, Tanya. *Western Foreign Fighters: innovations in responding to the threat*. Disponível em: https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/ISDJ2784_Western_foreign_fighters_V7_WEB.pdf.

– sobretudo do Estado Islâmico –, quer as pessoas que se juntam à causa jihadista apresentam características muito diferentes e insusceptíveis de rótulo abstracto.⁴⁰

Quando analisada a forma de actuar dos *foreign fighters*, um outro relatório – do Centro Internacional para o Contraterrorismo (ICCT) –, aponta para o facto de que a actuação dos *foreign fighters* nem sempre é standardizada: (1) Recrutamento online ou através de um conhecido; (2) viagem para o país de destino; (3) Combate no país em conflito ou é alvo de treino; (4) regresso ao país de origem. Conforme aponta o relatório em questão, existem ainda os actores solitários e simpatizantes: estes podem não viajar e agir directamente no país onde se encontram; podem tornar-se voluntários à prática de actividades terroristas, ao incentivo e recrutamento de *foreign fighters* e, ainda, contribuir para a polarização da sociedade, através da instigação do extremismo.⁴¹

2.2.2 A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA

O problema em questão – o risco de (in)segurança interna e a resolução 2178 do Conselho de Segurança da ONU–, fizeram com que o Conselho trouxesse o problema dos *foreign fighters* para a sua agenda desde 2013. Depois dos atentados de Paris, de 2015, a União Europeia decidiu acelerar a análise do fenómeno e implementar medidas. Com base no encontro informal de 12 de Fevereiro e 2015, o Conselho propôs-se: a promover a segurança dos cidadãos europeus; prevenir a radicalização e salvaguardar valores; e abrir-se à cooperação internacional.⁴²

Nesse sentido, ainda em 2015, foi emitida uma nova Directiva – a Directiva 2015/49, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 2015 – voltada para a prevenção da utilização (do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de) financiamento do terrorismo.⁴³ No final desse mesmo ano, a Comissão apresentou uma proposta de Directiva para a substituição da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, sendo que a

⁴⁰ Como aponta um relatório do Escritório das Nações Unidas para as drogas e o crime. Veja-se: <http://cfmunesco.it/static/media/uploads/chair+report+unodctopic1+vittoria+mosconi.pdf>.

⁴¹ REED, Alastair / POHL, Johanna / JEGERINGS, Marjolein. *The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of na Evolving Phenomenon*. Disponível em: <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/06/ICCT-Reed-Pohl-The-Four-Dimensions-of-the-Foreign-Fighters-Threat-June-2017.pdf>.

⁴² Vide: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>.

⁴³ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>.

exposição de motivos ficou marcada: pela preocupação com o terrorismo e com o regresso de *foreign fighters*; preocupação com os terroristas que não viajam para o exterior, que apelidam de '*lobos solitários*'; preocupação com o recrutamento na internet; necessidade de protecção das vítimas dos atentados; cumprir as recomendações da Resolução 2178, do Conselho de Segurança da ONU; aumento do catálogo dos factos que constituem crime de terrorismo, invocando o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo; implementação de novas disposições no que toca à prevenção do financiamento do terrorismo, impostas pelo GAFI (quando, na verdade, já tinha sido adoptada a nova Directiva para a prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo em Maio e esta proposta é de Dezembro); reforçar a segurança interna.⁴⁴

Portugal apressou-se a transpor para o seu ordenamento interno a Decisão-Quadro 2008/919/JAI do Conselho, de 28 de Novembro de 2008, originando a Lei nº 60/2015, de 24 de Junho, que veio incriminar a apologia ao terrorismo e a deslocação para prática de actividade terrorista, através dos seus art.1º e art. 2º, nº11⁴⁵. Esta lei criou, ainda, um aditamento à anterior redacção da lei portuguesa de combate ao terrorismo (o art.6º-A), que institui aos tribunais o dever de emitir comunicação – com a maior brevidade, e por meio electrónico, das certidões de sentenças condenatórias por terrorismo –, à Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

Se analisarmos a evolução legislativa na matéria percebemos, por constatação óbvia, que as medidas tomadas são marcadas por uma ideia de prevenção em termos repressivos – pelo aumento da incriminação das acções que constituem terrorismo, do catálogo dos crimes precursores e, agora, para fazer face a este problema dos *foreign fighters* busca a incriminação da tentativa de um crime precursor.

2.2.3 UMA ANÁLISE CRÍTICA

Ainda que o fenómeno dos *foreign fighters* seja da máxima relevância para a segurança da União Europeia e de todos os países, em termos globais, chegamos à conclusão de que existem outras formas de lidar com o problema, que não através da repressão jurídico-

⁴⁴ Vide, o texto da proposta de Directiva: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0625>.

⁴⁵ Veja-se a lei: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/67579527/details/maximized>.

criminal voltada para a incriminação da tentativa de um crime precursor de um facto que (eventualmente) constitua terrorismo, *v.g.*, a incriminação da tentativa de viajar como um acto de terrorismo (art. 4º, nº 11 da Lei Portuguesa de Combate ao Terrorismo). Verificamos, de acordo com o nº 12 do art.4º, que a instigação também é punida com pena de prisão até 4 anos, independentemente de a pessoa saber, ou não, que a pessoa a quem está a ajudar a “organizar, financiar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem” se trata de um *foreign fighter*.

De igual modo, um dos problemas apontados à Resolução 2178 do Conselho de Segurança da ONU é a sua indefinição relativamente àquilo que constitua terrorismo⁴⁶, sendo que neste ponto não cabe a discordância de Cassese, na medida em que os países de destino se encontram em conflito armado. Também encontramos em uma outra obra do supra mencionado autor que: os factos devem ser considerados crimes na maioria dos sistemas jurídico-penais; espalham o terror, o medo ou a intimidação, bem como a violência em relação ao Estado, à população ou a um grupo de pessoas; têm uma motivação política, religiosa ou ideológica, que não meramente individual⁴⁷. Como já vimos, o problema dos *foreign fighters* também não se enquadra, na medida em que: a tentativa de viajar não constitui crime na vastíssima maioria dos países (pelos menos naqueles em que os princípios do Estado de Direito Democrático opera); a tentativa de viajar, ou mesmo a viagem, não espalham o terror – o facto (ou conjunto de factos) que o viajante pudesse, em termos hipotéticos, praticar é que poderia espalhar o terror, o medo, a violência, etc; e, por fim, como também já analisámos neste artigo, os *foreign fighters*, na maioria das vezes, não adere a grupos extremistas por motivos políticos ou religiosos, mas pela presença de carisma, espírito de aventura, necessidade de impressionar a população onde vive e ter uma experiência de liderança.

Por outro lado, ainda que a supramencionada Resolução do Conselho de Segurança aponte para a necessidade de prevenção do terrorismo, não diz expressamente que os Estados têm o dever de exercer o seu *ius puniendi* estatal para que esse esforço no sentido da prevenção se preencha. Nessa linha de pensamento, parece-nos que nada obsta à ideia de que

⁴⁶ ZWANENBURG, Marten. *Foreign Fighters in Syria: Challenges of the “sending” State*. In *International Law Studies Review*, published by the Stockton Center for the Study of International Law, vol. 92, 2006, p. 207 (pp. 203 – 234).

⁴⁷ CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 124.

ali se encontra um conceito amplo de terrorismo – mais em sentido criminológico – do que em sentido jurídico-penal propriamente dito. Assim, o Direito Penal não deveria perder um dos seus pilares basilares, que é a necessidade de ofensividade em relação a um bem jurídico (com dignidade penal): um direito penal fragmentário e obediente a um princípio de subsidiariedade⁴⁸. Destarte, ainda que a globalização tenha trazido outros problemas, como a criminalidade transnacional⁴⁹ e o conseqüente reconhecimento da existência de bens jurídicos supra-individuais, que levaram ao surgimento dos crimes de perigo abstracto⁵⁰.

Nesse sentido, estaríamos perante uma política criminal de prevenção geral positiva caso a União Europeia incentivasse – através dos mecanismos jurídicos de que dispõe – apenas a incriminação de bens jurídicos supra-individuais. O que, pela análise, está a acontecer é algo distinto: a elevação da segurança, através de um recurso sucessivo e imparável à incriminação em *primeira ratio*, motivada pela sua pretensa eficácia, na linha de uma Política Criminal de prevenção geral negativa, como forma de resposta intolerante relativamente à intolerância. Neste último sentido, constatamos que a harmonização, em matéria de terrorismo, está a confirmar um dos receios elencados por Anabela Rodrigues na obra “*O Direito Penal Europeu Emergente*”, na medida em que caiu no “*perigo da deriva securitária*”⁵¹.

Se nos voltarmos para a análise dos nº10 e 11 do art. 4º da actual redacção da Lei de Combate ao Terrorismo – que pune a viagem e tentativa de viajar –, percebemos que a tutela penal vai além do que seria proporcional. Por outras palavras: se o bem jurídico ‘paz pública internacional’⁵² é tutelado através da norma incriminadora, que, como afirma a letra da lei, seria um dos “*factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida*” (consumação), então a viagem hipotética do agente constituiria um crime precursor daquele

⁴⁸ Por todos: COSTA, José de Faria. *Noções Fundamentais de Direito Penal (fragmenta iuris poenalis)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª Reimpressão, pp. 171 e ss.

⁴⁹ Para mais: BOISTER, Neil. *Transnational Criminal Law?* In *European Journal of International Law*, vol. 14, n.º 5, pp. 953 – 962.

⁵⁰ Para uma aproximação à problemática dos crimes de perigo, em especial a partir do 9º capítulo: COSTA, José de Faria. *O Perigo em Direito Penal (Contributo para a sua fundamentação e compreensão dogmáticas)*. Coimbra: Coimbra Editora, reimpressão, 2010, pp. 567 e ss. Para uma síntese sobre a problemática do bem jurídico na sociedade do risco: DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal: Parte Geral: Tomo I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª Edição, 2007, pp. 133 e ss. Ainda: HEFENDEHL, Roland. *Debe ocuparse el derecho penal de riesgos futuros? Bienes jurídicos colectivos y delitos de peligro abstracto*. In *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 4, 14, 2002. Disponível em: http://criminet.ugr.es/recpc/recpc_04-14.pdf.

⁵¹ Cfr. RODRIGUES, Anabela Miranda. *O Direito Penal Europeu (...) Op. Cit.*, pp. 120 e ss.

⁵² Cfr. DIAS, Jorge Figueiredo / CAEIRO, Pedro. *A lei de Combate (...) Op. Cit.*, pp. 71 e ss.

(tutela alargada em razão do perigo) e a tentativa de viagem mais não seria do que a tentativa de um facto, nunca consumado, que possibilitaria aquele crime de perigo precursor, que, sucessivamente, é *conditio sine qua non* para a prática de um facto constante do art. 2º, nº1, que pode ser, já e em si, um crime de perigo.

Parece-nos, com isto, que caímos em um problema de punição da causalidade invertida, em que se pune sempre a origem do perigo: propaganda – instigação – tentativa de viajar - a viagem – facto constante no art. 2º da Lei de Combate ao Terrorismo. Tudo isso foi agravado pela Directiva 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2017, que estabelece a necessidade de os Estados-Membros punirem os agentes que recrutarem para fins de terrorismo, bem como os agentes recrutados⁵³.

Regressamos às palavras de Anabela Miranda Rodrigues, quando afirma que a “*aceitação da irredutibilidade da insegurança é condição de sobrevivência do próprio Estado de Direito*.”⁵⁴

2.2.4 QUE SOLUÇÕES?

A Resolução 2178 (2014) do Conselho de Segurança da ONU condena o terrorismo e do extremismo e aponta para a necessidade de prevenção, sem indicar que ela deve ser feita através do aumento das incriminações que os Estados já tinham nessa matéria. Aliás, no texto da resolução pode ler-se que o Conselho de Segurança reconhece que o terrorismo não pode ser combatido pela força militar, medidas de endurecimento legislativo ou operações isoladas de inteligência e que, nesse sentido, deveriam recorrer ao primeiro pilar da ONU, onde se encontra a Estratégia das Nações Unidas Contra o Terrorismo⁵⁵. As alternativas apresentadas prendem-se com a necessidade de cooperação internacional – e não só dentro da União Europeia –, sobretudo no plano da investigação.

No plano internacional tem-se debatido muito esta questão, sobretudo no que tange à integração dos *foreign fighters* na comunidade quando regressam dos países em conflito, que

⁵³ Também estabelece disposições sobre o financiamento do terrorismo e sobre as vítimas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>.

⁵⁴ RODRIGUES, Anabela Miranda. *O Direito Penal Europeu (...)* Op. Cit., p. 124.

⁵⁵ Texto da resolução disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20(2014)).

são cerca de 30%, conforme já tivemos a oportunidade de analisar no presente artigo. A utilização de elevada duração da pena privativa da liberdade para punir esses casos – que, v.g., a Albânia adotou quer para os *foreign fighters* quer para os seus recrutadores –, além de não resolver o problema e continuar a alimentar a revolta e o extremismo, foi alvo de críticas que invocaram a necessidade de reintegração social dos que retornam ao país de origem⁵⁶. O Reino Unido aplica aos *foreign fighters* que regressam uma espécie de medida de segurança, que os obriga v.g., a apresentarem-se regularmente às autoridades de determinado local⁵⁷.

Na medida em que inexistente um perfil de *foreign fighter* – que encontra muitas variáveis em padrões que se repetem de forma aleatória –, parece-nos que o cruzamento de dados entre as polícias de investigação e centrais de inteligência especializadas em terrorismo (e com recurso a informação profunda acerca dos grupos que mais recrutam), constituiria a melhor forma de prevenção geral. Por outro lado, uma forma de prevenção especial positiva – além de programas de ressocialização – passaria pela possibilidade de tratamento, no plano da saúde mental e neurológica: um procedimento que não é estranho à mais recente tendência no plano da microcriminologia⁵⁸.

As soluções passariam, então, pela criação de programas de reintegração social e pela promoção de tratamento para os *foreign fighters* que regressam, bem como na instituição de programas de estreita cooperação das agências de inteligência e polícias de investigação à escala global⁵⁹. Foram tomadas medidas nesse sentido, dentro da União Europeia: com a

⁵⁶ LAMALLARI, Besfort. *Dealing with the returning Foreign Fighters*. Disponível em: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/open_society_foundation_dealing_with_returning_foreign_fighters.pdf.

⁵⁷ “Counter-Terrorism and Security Act 2015,” U.K. Home Office Introduction, 12 February 2015. Disponível em: <http://services.parliament.uk/bills/2014-15/counterterrorismsecurity.html>. Este tipo de medidas espelham uma tendência de expansão da tutela penal no campo da perigosidade. Sobre esta tendência, ainda que noutro contexto: ANTUNES, Maria João. *Perigosidade – Intervenção Estatal em Expansão?* In Revista Brasileira de Ciências Criminais. Volume especial sobre Teoria do Delito, Ano 24, Vol. 121, Julho de 2016., pp. 191 – 206.

⁵⁸ Nos Estados Unidos utiliza-se essa tecnologia para prever comportamentos de pessoas perigosas, em termos de diminuição do risco a par de outras técnicas de diagnóstico, v.g., atuarial), todavia a bioprediction pode ser utilizada em termos terapêuticos. Sobre o tema: BEDARD, Hannah L. *The Potential for bioprediction in Criminal Law*. In The Columbia Science and Technology Law Review, Vol. XVIII, Spring 2017, pp. 282 e 285. Não dizemos, contudo, que esse diagnóstico mental/neurológico é absoluto ou determina se a pessoa ‘é’ ou ‘não é’ perigosa, contudo, o cruzamento de dados biológicos pode ajudar na superação/terapia. Nesse sentido crítico: GREELY, Henry T. “Who Knows What Evil Lurks In The Hearts of Men?”: Behavioral Genomics, Neuroscience, Criminal Law, And The Search for Hidden Knowledge. In The Impact of Behavioral Sciences On Criminal Law. New York: Oxford University Press, 2009.

⁵⁹ A título de exemplo, um relatório de uma agência de inteligência, no sentido de estudar os percursos que os *foreign fighters* costumam fazer: “*Catch Them Coming and Going: Probabilistic Pathway Projection to Counter*

criação do Centro Europeu Contra o Terrorismo (ECTC), voltada para a troca de informações e investigação acerca do fenómeno; com o combate à radicalização online, através da difusão de informação por parte da EUROPOL; com a fortificação da cooperação com Estados Terceiros⁶⁰.

3. CONCLUSÃO

Na linha da crítica à política criminal da UE nos domínios relativos ao terrorismo – em especial devido a este fenómeno dos *foreign fighters* –, debatemo-nos, principalmente, com a incriminação da tentativa de viajar como um acto terrorista que pode levar o agente a ser punido com uma pena de prisão de até 5 anos (nº10 e 11 do art. 4º da Lei nº 52/2003, de 22 de agosto).

Portugal aceita as disposições da União Europeia – nos termos do art. 8º, nº4 da Constituição da República Portuguesa –, que se sobrepõe à sua ordem interna⁶¹. Não obstante os passos dados – desde o Conselho de Tampere e, sobretudo, com o Tratado de Amesterdão para a efectivação da cooperação judiciária em matéria penal –, no sentido da construção de um “*Direito Penal Europeu Emergente*”⁶², a verdade é que, no pano de fundo, sempre se discute a questão do défice democrático⁶³. A emissão de Directivas – que vinculam os Estados-Membros em relação à sua finalidade mas não em relação ao meios – faz com que tenhamos que transpô-las para o ordenamento jurídico-penal interno através de lei, na medida em que a matéria penal é da competência exclusiva da Assembleia da República, salvo a autorização ao Governo (nos termos do art. 165º, nº1, al. c) da CRP). Na relação entre o Direito Europeu e o Direito interno, além daquele primeiro ter efeito directo, viola um princípio do primado do Direito Europeu (art. 6º TUE), o que permite a invocação directa de

Foreign Fighters”, de Março de 2016. Acessível em: https://www.start.umd.edu/pubs/START_NGA_CatchThemComingandGoing_PublicRelease_May2016.pdf.

⁶⁰ Esta última medida como conclusão do Conselho de Assuntos Estrangeiros, de 9 de Fevereiro de 2015.

⁶¹ MARTIN, Pierre-Marie. *Droit International Public*. Paris: Masson, 1995, pp. 174-175.

⁶² Expressão de Anabela Miranda Rodrigues que constitui o título de uma obra já citada no presente artigo.

⁶³ Com mais profundidade: RODRIGUES, Anabela Miranda. *A Nova Europa e o Velho Défice Democrático: a matéria penal*. In *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*: Vol. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 59 – 69.

uma norma europeia perante uma jurisdição nacional, quer se trate de direito primário ou derivado⁶⁴.

Se nos voltarmos para a análise do problema propriamente dito, temos: por um lado, uma norma interna, que nasceu da necessidade de transposição de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho; por outro lado, temos uma liberdade inscrita directamente no Tratado da União Europeia (art. 3º, nº 2 do TUE) e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que constituem direito originário. Não obstante, a incriminação da tentativa de viajar como um acto de terrorismo (art. 4º da Lei de Combate ao terrorismo) constitui, na linha da argumentação crítica já exposta em outro ponto deste artigo, um alargamento excessivo da tutela penal do bem jurídico, que seria a paz pública internacional.

Nesse sentido, além de, no ordenamento jurídico-interno, entendermos que a incriminação em causa viola o princípio da proibição do excesso (art. 18º nº2 da CRP), também entendemos que a política criminal que tem sido praticada pela União Europeia em matéria de terrorismo viola o princípio da subsidiariedade, constante do art. 5º do TUE.

Nessa medida, a incriminação da mera tentativa de viajar destinar-se-ia a prevenir um risco de ofensa a um bem jurídico além do aceitável (porque inexistente), na medida em que estão a restringir-se (pelo menos para os cidadãos da União) liberdades inscritas no TUE – designadamente a liberdade de circulação de pessoas –, com base em um zelo securitário excessivo do legislador europeu, promovido pelo temor do terror, no sentido de evitar, através da frustração da viagem, uma hipotética colocação em perigo do bem jurídico em questão.

Por outro lado, este panorama de incriminações em cadeia – que parecem caminhar, sempre punindo, para a origem de uma perigosidade endógena do sujeito –, descarta a existência de bem jurídico com base em argumentos de necessidade contínua de aumento da segurança e da eficácia e, parece-nos que peca, paradoxalmente, pela sua falta. Assim, caminha-se num terreno em que se cria uma norma incriminadora para funcionar como medida de segurança (com outro *nomen iuris*)⁶⁵, no sentido de permitir a actuação e frustrar a

⁶⁴ Sobre o princípio do primado: AMARAL, Diogo Freitas do / PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e o Princípio do Primado do Direito da União Europeia: uma “evolução na continuidade”*. In Revista de Direito Público, nº 1, Janeiro-Junho de 2009, pp. 9-56.

⁶⁵ Em sentido semelhante sobre as medidas aplicadas para fazer frente aos foreign fighters: MITSILEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and Transformation of Justice in Europe*. Portland: Hart Publishing, 2016.

viagem a alguém que é suspeito das polícias de investigação ou das agências de inteligência, naquilo que constitui uma expansão da tutela penal além do dogmaticamente conhecido.

4. REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do / PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e o Princípio do Primado do Direito da União Europeia: uma “evolução na continuidade”*. In Revista de Direito Público, n.º 1, Janeiro-Junho de 2009, pp. 9-56.

ANTUNES, Maria João. *Perigosidade – Intervenção Estatal em Expansão?* In Revista Brasileira de Ciências Criminais. Volume especial sobre Teoria do Delito, Ano 24, Vol. 121, Julho de 2016., pp. 191 – 206.

ARMSTRONG, David; LLOYD, Lorna; REDMOND, John. *From Versailles to Maastricht: international organisation in twentieth century*. New York: Palgrave Macmillan, 1996.

BAUSSIONI, M. Cherif. *A Policy-Oriented Inquiry into the Different Forms and Manifestations of “International Terrorism”*. In Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 16.

BEDARD, Hannah L. *The Potential for bioprediction in Criminal Law*. In The Columbia Science and Technology Law Review, Vol. XVIII, Spring 2017, pp. 282 e 285.

BOISTER, Neil. *Transnational Criminal Law?* In European Journal of International Law, vol. 14, n.º 5, pp. 953 – 962.

BOUTIN, Bérénice / CHAUZAL, Grégory / DORSEY, Jessica / JEGERINS, Marjolein / PAULUSSEN, Christophe / POHL, Johanna / REED, Alaistar / ZAVAGLI, Sofia. *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union: profiles, threats and policies*. Disponível em: <https://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU-1-April-2016-including-AnnexesLinks.pdf>.

CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. New York: Oxford University Press, 2003.

CASSESE, Antonio. *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*. In Journal of International Criminal Justice, 2006, pp. 993 – 958.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Edições Paz e Terra, 2000.

COSTA, José de Faria. *Noções Fundamentais de Direito Penal (fragmenta iuris poenalis)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª Reimpressão.

COSTA, José de Faria. *O Perigo em Direito Penal (Contributo para a sua fundamentação e compreensão dogmáticas)*. Coimbra: Coimbra Editora, reimpressão, 2010.

DIAS, Jorge Figueiredo / CAEIRO, Pedro. *A Lei de Combate ao Terrorismo (Lei nº 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*. In *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 135º, nº 3935, Novembro-Dezembro de 2005, Coimbra Editora, pp.70 – 89.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal: Parte Geral: Tomo I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª Edição, 2007.

DOLINGER, Jacob. *O Terrorismo Internacional como ameaça ao Direito Internacional*. In *III Anuário de Brasileiro de Direito Internacional*, vol. 2, Julho de 2008, pp. 78 – 113.

FELLMAN, Zack / SANDERSON, Thomas M. / DONNELLY, Maria Galperin. *The Fallout: The future of foreign fighters*. Disponível em: http://foreignfighters.csis.org/fallout_foreign_fighter_project.pdf.

GREELY, Henry T. “*Who Knows What Evil Lurks In The Hearts of Men?*”: *Behavioral Genomics, Neuroscience, Criminal Law, And The Search for Hidden Knowledge*. In *The Impact of Behavioral Sciences On Criminal Law*. New York: Oxford University Press, 2009.

HEFENDEHL, Roland. *Debe ocuparse el derecho penal de riesgos futuros? Bienes jurídicos colectivos y delitos de peligro abstracto*. In *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 4, 14, 2002. Disponível em: http://criminet.ugr.es/recpc/recpc_04-14.pdf.

HELFONT, Tally. *The Foreign Fighters Problem: Recent trends and Case Studies In The Foreign Fighters Problem, Recent Trends and Case Studies: Selected Essays*. Disponível em: https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2015/08/ForeignFightersProblem_Noonan.pdf.

HO, Un Chi. *A experiência da legislação portuguesa na luta contra o terrorismo*. In *Revista da Administração Pública de Macau*, Vol. XVIII, Nº 68, 2005, pp. 671 – 686.

LAMALLARI, Besfort. *Dealing with the retuening Foreign Fighters*. Disponível em: https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/open_society_foundation_dealing_with_returning_foreign_fighters.pdf.

LEITE, Isabel Costa. *Liberdade em Segurança: um desafio comunitário*. In *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UFP*, 2, pp. 298 – 311.

MARTIN, Pierre-Marie. *Droit International Public*. Paris: Masson, 1995.

MITSOLEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law*. Portland: Hart publishing, 2009, pp. 59 – 110.

MITSOLEGAS, Valsamis. *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and Transformation of Justice in Europe*. Portland: Hart Publishing, 2016.

OBE, Rachel Briggs / SILVERMAN, Tanya. *Western Foreign Fighters: innovations in responding to the threat*. Disponível em: https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/02/ISDJ2784_Western_foreign_fighters_V7_WEB.pdf.

OTHEN, Christopher. *Franco's International Brigades: Foreign volunteers and fascist dictators in the spanish civil war*. London: Reportage Press, 2008.

REED, Alaistar / POHL, Johanna / JEGERINGS, Marjolein. *The Four Dimensions of the Foreign Fighter Threat: Making Sense of na Evolving Phenomenon*. Disponível em: <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/06/ICCT-Reed-Pohl-The-Four-Dimensions-of-the-Foreign-Fighters-Threat-June-2017.pdf>.

RODRIGUES, Anabela Miranda. *A Nova Europa e o Velho Défice Democrático: a matéria penal*. In *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários: Vol. III*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 59 – 69.

RODRIGUES, Anabela Miranda. *O Direito Penal Europeu Emergente*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

ZWANENBURG, Marten. *Foreign Fighters in Syria: Challenges of the “sending” State*. In *International Law Studies Review*, published by the Stockton Center for the Study of International Law, vol. 92, 2006, pp. 203 – 234.