



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2023

Sumário: Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Seguindo a tendência geral na comunidade internacional, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) abrange o fenómeno dos extremismos violentos, partindo da premissa de que é necessário tornar a nossa sociedade mais resiliente à radicalização conducente ao terrorismo.

A presente ENCT assume como compromisso combater a ameaça terrorista, no pleno respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e em estrita observância dos instrumentos legais internacionais e nacionais em vigor neste domínio.

A ENCT tem como desígnio tornar Portugal um país mais seguro e resiliente ao terrorismo, preservando os valores fundamentais do Estado de Direito democrático e garantindo um espaço de liberdade, segurança, justiça e bem-estar. Mediante a mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais e da sociedade civil, a ENCT potencia sinergias e visa a convergência dos recursos disponíveis para promover uma ação integrada e pró-ativa.

O objetivo geral é neutralizar a ameaça que o terrorismo e os extremismos violentos representam para os cidadãos e os interesses nacionais, reduzindo as vulnerabilidades, através da implementação e do reforço de mecanismos de prevenção e de combate ao fenómeno em todas as suas vertentes e manifestações, cujas motivações podem ser de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra.

No exercício dos seus compromissos internacionais, Portugal participa ativamente nos esforços de prevenção e de combate ao terrorismo, contribuindo para a construção de modelos de abordagem à ameaça terrorista na sua origem e para o desenvolvimento de uma melhor capacidade de resposta coletiva.

Do ponto de vista estratégico, a prevenção dos processos de radicalização constitui uma das principais vertentes da resposta à ameaça terrorista global, devendo Portugal continuar a participar ativamente nos esforços europeus e internacionais de combate à radicalização, aos extremismos violentos e à sua expressão agravada, o terrorismo.

A revisão da ENCT decorre da necessidade de garantir uma resposta adequada aos constantes desafios da ameaça terrorista que emergem de uma nova realidade de risco para a segurança dos cidadãos e da democracia. A intensificação da radicalização ideológica, do recrudescimento do extremismo violento e da atividade terrorista, impõe uma atualização dos objetivos estratégicos e linhas de ação previamente estabelecidos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

Assim:

Nos termos das alíneas *d)*, *f)* e *g)* do artigo 199.º e da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

- 1 — Aprovar a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo que consta do anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante.
- 2 — Revogar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.
- 3 — Determinar que a presente resolução produz efeitos à data da sua aprovação.

Presidência do Conselho de Ministros, 20 de abril de 2023. — O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.



ANEXO

(a que se refere o n.º 1)

Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

1 — Enquadramento da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

I — Caracterização do contexto da ameaça

A persistência do terrorismo islamista, promovido por grupos terroristas globais como o auto-denominado Estado Islâmico ou a Al-Qaeda, continua a repercutir-se no nível elevado da ameaça terrorista que incide sobre a Europa. Esta ameaça apresenta-se presentemente mais difusa e marcadamente endógena, sendo protagonizada por atores individuais, autorradicalizados através do consumo de conteúdos extremistas difundidos *online* e estimulados por uma miríade de motivações.

Embora não esteja na primeira linha da ameaça terrorista, Portugal enfrenta riscos muito semelhantes aos de outros países europeus, designadamente no que se refere aos processos de radicalização e de recrutamento para a violência terrorista. Note-se que a doutrinação de jovens é um dos focos dos grupos terroristas, uma vez que as camadas mais jovens da população constituem a reserva geracional que irá assegurar a sua subsistência no tempo.

No domínio do terrorismo islamista releva a possibilidade de o território nacional servir de plataforma de trânsito, de apoio logístico e financeiro e de doutrinação e recrutamento de simpatizantes. É igualmente pertinente considerar a ameaça representada pela integração dos chamados combatentes terroristas estrangeiros, regressados das fileiras do autodenominado Estado Islâmico nas regiões de conflito onde se manifesta, designadamente da Síria e do Iraque, tendo em mente que estes indivíduos constituem uma das principais ameaças à segurança europeia.

Paralelamente, tem-se verificado um crescente sincretismo entre ideários extremistas violentos politicamente motivados e movimentos conspirativos, com ramificações internacionais, de índole variada, o qual tem contribuído para um aumento do risco de aceleração de processos de radicalização para a violência, sobretudo individuais, mas também coletivos. Ainda que, atualmente, a sua expressão seja reduzida em Portugal, persiste o risco de que a ameaça terrorista representada por estes fenómenos sofra um agravamento significativo, em consequência da exposição acentuada à propaganda extremista, a teorias da conspiração e aos conteúdos desinformativos que proliferam *online* por um lado, e da intensificação dos contactos internacionais entre extremistas, por outro.

II — Planos consolidados da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

A par da evolução do quadro legal para fazer face à ameaça terrorista, na vigência da anterior Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) foram concebidos e aprovados, em sede da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), planos de ação dando execução à ENCT, nomeadamente:

- i) Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e dos Extremismos Violentos e do Recrutamento para o Terrorismo;
- ii) Plano de Ação para a Proteção e Segurança das Infraestruturas Críticas;
- iii) Plano de Ação da Comunicação;
- iv) Plano de Ação Nacional para a Prevenção e Resposta a Incidentes de Segurança Químicos, Biológicos, Radiológicos e Nucleares (QBRN).

2 — Princípios orientadores

A ENCT baseia-se nos seguintes princípios orientadores:

- i) Abordagem Integrada: assumindo-se o envolvimento e compromisso de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista, bem como a colaboração da sociedade civil;

ii) Cooperação: suportada na partilha e acesso à informação, na interoperabilidade de sistemas e na celeridade da comunicação entre as estruturas nacionais e internacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista;

iii) Proatividade: baseada na análise, avaliação, antecipação e adaptação contínuas face à constante evolução da ameaça terrorista e aos desafios daí decorrentes, sendo determinante, para tal, o papel dos serviços de informações na partilha ativa de conhecimento sobre os fenómenos do extremismo violento e do terrorismo;

iv) Proporcionalidade: pressupondo-se a adequação, exigibilidade e justa medida das linhas de ação para a prossecução dos objetivos estratégicos, face aos desafios atuais e futuros que a ameaça terrorista comporta;

v) Exequibilidade: considerando-se a disponibilidade e racionalização dos recursos e capacidades necessárias para executar as linhas de ação definidas.

3 — Eixos estratégicos

A presente ENCT está organizada em torno de quatro eixos estratégicos — prevenir, proteger, perseguir e responder — cuja materialização assenta na contínua implementação dos diversos planos de ação em vigor, bem como na definição de outras medidas concretas.

Refira-se que estes quatro eixos estratégicos não são estanques nem autónomos, pressupondo uma forte interligação entre si, convergindo para o cumprimento do objetivo da ENCT.

Concorrem para a concretização das linhas de ação estabelecidas para os diferentes eixos estratégicos os planos de ação, que já vigoram e contribuem para a ENCT, os quais devem ser revisitos e/ou atualizados, não sendo de excluir a elaboração e implementação de novos planos de ação, setoriais ou específicos, caso tal se revele necessário para executar plenamente a presente ENCT.

I — Prevenir

O eixo estratégico prevenir visa antecipar e detetar potenciais ameaças terroristas, conhecendo e identificando as causas e tendências que determinam o surgimento de processos de radicalização, adesão e recrutamento, de modo a prevenir atos que configurem infrações terroristas.

A prossecução do presente eixo estratégico é concretizada mediante a adoção das seguintes linhas de ação:

i) Promover a caracterização dos extremismos violentos, nas suas diversas formas, nomeadamente no que concerne à identificação dos agentes (individuais e coletivos), motivações, modos de atuação, formas de radicalização e recrutamento, numa perspetiva nacional e internacional;

ii) Impulsionar e coordenar dinâmicas institucionais, nacionais e internacionais para o desenvolvimento de análises prospetivas sobre a evolução do fenómeno do terrorismo, antecipando cenários adversos e as respetivas medidas preventivas adequadas para evitar a sua concretização;

iii) Intensificar o envolvimento da sociedade civil e a coordenação dos diferentes atores com competências relevantes na prevenção, deteção e tratamento dos processos de radicalização, bem como das ideologias e dos recursos que os sustentam, com vista a prevenir a radicalização, a emergência de focos de propaganda e o recrutamento de indivíduos para o terrorismo;

iv) Promover a existência de estruturas e procedimentos para a reabilitação e reintegração de indivíduos que tenham sido expostos ou sujeitos a processos de radicalização violenta, designadamente de combatentes terroristas estrangeiros, visando a sua não reincidência;

v) Promover a coordenação e cooperação entre os serviços prisionais e as entidades competentes no combate ao terrorismo, com vista à deteção e ao controlo de detidos e presos com risco de envolvimento em condutas que integram infrações terroristas, infrações relacionadas com grupos terroristas, infrações relacionadas com atividades terroristas e financiamento do terrorismo;

vi) Intensificar a cooperação, no plano operacional, entre todas as entidades competentes;

vii) Promover a cooperação internacional, a colaboração e o desenvolvimento de uma ação externa comum, através da partilha de informações relacionadas com a atividade terrorista a nível global;

viii) Coordenar todas as capacidades necessárias para combater os discursos de ódio e a desinformação no ciberespaço, bem como noutros espaços comunicacionais comuns globais, inviabilizando a sua instrumentalização para a radicalização, captação e recrutamento de indivíduos e para a difusão de propaganda extremista;

ix) Intensificar a cooperação entre as entidades competentes no quadro da prevenção do acesso e posse de armas, munições, explosivos e seus precursores, produtos químicos industriais tóxicos e agentes químicos de uso dual;

x) Robustecer os instrumentos de prevenção do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo;

xi) Intensificar a cooperação com as Forças Armadas, designadamente no quadro das suas missões no exterior, no âmbito da recolha e partilha de informação em matéria de terrorismo, com potencial impacto nos interesses nacionais.

II — Proteger

O eixo estratégico proteger visa aumentar a resiliência de potenciais alvos do terrorismo de modo a garantir a segurança e a proteção da sociedade, dos cidadãos, das instituições e dos potenciais alvos de relevo estratégico em território nacional.

A prossecução do presente eixo estratégico é concretizada mediante a adoção das seguintes linhas de ação:

i) Proteger os referidos alvos estratégicos, reduzir as vulnerabilidades das infraestruturas críticas nacionais, bem como dos espaços públicos;

ii) Potenciar a cooperação entre autoridades judiciárias, policiais e serviços de informações, bem como entre entidades públicas e privadas;

iii) Promover a sensibilização e a colaboração da sociedade civil, em particular das entidades de segurança privada, ao nível da ameaça terrorista;

iv) Reforçar a vigilância e controlo das fronteiras, nomeadamente através do robustecimento dos sistemas de controlo de entrada, permanência e saída de pessoas dos territórios nacional e europeu;

v) Intensificar a cooperação policial e aduaneira, designadamente na partilha da informação e na articulação entre entidades;

vi) Incrementar a proteção do ciberespaço, reduzindo as vulnerabilidades dos sistemas de informação críticos;

vii) Contribuir para a proteção das comunidades portuguesas e interesses nacionais no exterior, no contexto de situações de ameaça terrorista.

III — Perseguir

O eixo estratégico perseguir visa impedir a ocorrência de atos terroristas, assente no esforço de prevenção direcionado para a deteção e investigação criminal de todas as infrações terroristas, infrações relacionadas com grupos terroristas, infrações relacionadas com atividades terroristas e financiamento do terrorismo, por forma a impedir o planeamento e execução de ações hostis, neutralizar fontes de apoio logístico e redes de financiamento, responsabilizando-as criminalmente.

A prossecução do presente eixo estratégico é concretizada mediante a adoção das seguintes linhas de ação:

i) Promover uma adaptação do quadro legal nacional, penal e processual-penal, à evolução do fenómeno terrorista, em conformidade com o enquadramento internacional;

ii) Reforçar mecanismos de cooperação policial, judiciária e com os serviços de informações, no plano nacional e internacional, com vista a uma maior eficiência nos procedimentos de recolha de prova e maior eficácia na ação penal;

iii) Reforçar os procedimentos de recolha de prova, inclusive em zonas de conflito e no ciberespaço, promovendo as necessárias alterações legislativas a nível do processo penal e da legislação avulsa conexas;

iv) Inviabilizar todas as fontes de financiamento do terrorismo através do reforço dos meios que permitam identificar as respetivas ações e incrementar a articulação entre as diferentes autoridades e entidades, nomeadamente judiciais, Forças e Serviços de Segurança, bancárias, bem como as demais entidades com dever de colaboração;

v) Garantir os meios apropriados para perseguir a utilização do ciberespaço para apoiar e financiar o terrorismo e promover o recrutamento, radicalização e disseminação de propaganda violenta;

vi) Reforçar a cooperação entre as autoridades competentes e o setor privado, mormente as empresas das tecnologias de informação e comunicação, com vista a agilizar o acesso a comunicações e dados encriptados no estrito respeito do quadro legal vigente;

vii) Robustecer os sistemas integrados de informação que auxiliam a investigação criminal, fomentando a partilha de dados e garantindo critérios de acesso adequados;

viii) Melhorar a articulação de procedimentos entre entidades competentes, para a sinalização, encaminhamento e acompanhamento céleres de indivíduos que iniciem perturbações no quadro da saúde mental, em risco de praticarem atos que configurem infrações terroristas.

IV — Responder

O eixo estratégico responder visa restabelecer a normalidade, com a brevidade possível, após a ocorrência de um ato que configure uma infração terrorista, através da gestão operacional de todos os meios de reação disponíveis, procurando minimizar as respetivas consequências. Este eixo estratégico visa ainda a assistência e proteção das vítimas e das testemunhas de terrorismo, tendo em consideração as suas necessidades especiais.

A prossecução do presente eixo estratégico é concretizada mediante a adoção das seguintes linhas de ação:

i) Promover uma abordagem integrada, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises, incluindo incidentes tático-policiais, potenciando as estruturas, os meios, os procedimentos, a formação e os exercícios necessários para garantir uma resposta eficaz e concertada a qualquer ato que configure uma infração terrorista;

ii) Criar um repositório de conhecimento, através da compilação e análise de incidentes terroristas, tendo em vista uma maior eficiência no comando e gestão de crises, incluindo incidentes tático-policiais, apoiando a tomada de decisão e a atividade operacional;

iii) Identificar e implementar boas práticas que visem melhorar e otimizar os meios e procedimentos, de âmbito nacional e internacional, para uma resposta eficaz e concertada a um ato terrorista;

iv) Promover a coordenação e articulação de entidades e procedimentos para garantir uma comunicação estratégica, envolvendo a colaboração com os órgãos de comunicação social, com vista a reforçar a resiliência da sociedade civil e a confiança depositada nas instituições do Estado durante a gestão de crise, incluindo incidentes tático-policiais, após a ocorrência de um ato que configure uma infração terrorista;

v) Desenvolver os mecanismos de interoperabilidade que permitam uma resposta pronta e eficaz a qualquer ato que configure uma infração terrorista, incluindo sistemas de informação críticos face a ciberataques;

vi) Consolidar a articulação operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, no apoio às missões no quadro da resposta a qualquer ato que configure uma infração terrorista, ao abrigo das «Orientações para a Articulação Operacional entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança»;

vii) Promover, pela atribuição do estatuto de vítima especialmente vulnerável por crime de terrorismo, a participação segura das vítimas no processo penal, garantindo o seu apoio e proteção, o respeito pela sua dignidade e integridade física, através da aplicação de medidas de proteção das vítimas e dos seus familiares;

viii) Promover a elaboração e aplicação de medidas para minimizar o risco de vitimização secundária e repetida das vítimas especialmente vulneráveis e o risco de intimidação e retaliação sobre as mesmas.



4 — Coordenação e execução

A Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, na sua redação atual, veio modificar a composição, organização e funcionamento da UCAT, fixando os seguintes objetivos:

- i) Coordenação e partilha de informações;
- ii) Coordenação dos planos de execução das ações previstas na ENCT; e
- iii) No plano da cooperação internacional, articulação e coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

A atual organização e o funcionamento da UCAT visam consolidar uma cooperação de qualidade, assente na centralização e especialização, por forma a desenvolver uma resposta flexível e adequada através da coordenação e partilha de informações. Procedeu-se assim a uma racionalização de recursos, à agilização de procedimentos e à supressão de sobreposições e de redundâncias, procurando assim garantir uma ainda maior eficiência e eficácia na cooperação, coordenação e articulação entre as entidades que a integram.

Compete à UCAT a coordenação e o acompanhamento da execução dos planos e das ações previstas na presente ENCT, quer no que respeita aos objetivos estratégicos e correspondentes linhas de ação a adotar, quer no âmbito de matéria de cooperação internacional, quanto à articulação e coordenação relativa à rede de pontos de contacto para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

A execução da ENCT requer um compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista, bem como da sociedade civil, e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo.

5 — Revisão e avaliação

A ENCT é objeto de revisão quinquenal, da responsabilidade do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, sem prejuízo de revisões extraordinárias, sempre que as circunstâncias o exijam, tendo em vista a sua adequação à constante evolução da ameaça terrorista e aos desafios daí decorrentes.

A execução da ENCT é sujeita a uma avaliação anual, da responsabilidade da UCAT, prevendo-se, para o efeito, a elaboração do respetivo relatório, a ser aprovado nesta sede.

116402219