

Bruxelas, 20 de março de 2026  
(OR. en)

7547/26

COPEN 101  
COTER 40  
CT 38  
ENFOPOL 106  
JAI 380

**NOTA DE ENVIO**

---

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora

data de receção: 19 de março de 2026

para: Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia

---

n.º doc. Com.: COM(2026) 137 final

---

Assunto: Recomendação de  
DECISÃO DO CONSELHO  
relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo que  
altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do  
Terrorismo

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2026) 137 final.

Anexo: COM(2026) 137 final



Bruxelas, 19.3.2026  
COM(2026) 137 final

Recomendação de

**DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo que altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo**

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

#### • Razões e objetivos da proposta

##### Objetivos da proposta

A presente proposta visa obter a autorização do Conselho da União Europeia («Conselho») para a assinatura por parte da Comissão Europeia («Comissão») do Protocolo que altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo («Protocolo») em nome da União Europeia.

A Comissão apresentará igualmente uma proposta de decisão do Conselho que a autoriza a celebrar o Protocolo em nome da União Europeia. Em conjunto, estas propostas dão seguimento ao compromisso da Comissão para com a ProtectEU: agenda para a prevenção e a luta contra o terrorismo<sup>1</sup>.

O terrorismo é um fenómeno global e representa uma ameaça crescente para os direitos fundamentais, a democracia e o Estado de direito na Europa e em todo o mundo. Os ataques terroristas perpetrados nos últimos anos na União Europeia e no resto do mundo constituíram violações inaceitáveis dos valores e princípios subjacentes às sociedades democráticas.

Embora a UE tenha registado menos ataques terroristas coordenados em grande escala, a ameaça não desapareceu, evoluiu. Entre 2019 e 2023, o número de atos terroristas mais do que duplicou (de 57 para 120), antes de descer para 58 em 2024<sup>2</sup>. Os responsáveis pelos ataques recentes têm sido predominantemente atores solitários e pequenas células. O nível global de ameaça continua a ser elevado e é moldado pela multiplicação dos fatores de ameaça.

Perante uma ameaça tão persistente e em evolução, é necessária uma ação decisiva contra o terrorismo, não só a nível nacional, mas também a nível europeu, pan-europeu e mais além. A natureza frequentemente transfronteiras do terrorismo exige uma forte cooperação internacional baseada num entendimento comum das infrações terroristas.

O objetivo do Protocolo é alterar a definição de «infrações terroristas» da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, a fim de refletir o facto de os terroristas contemporâneos já não se limitarem aos alvos mais tradicionais e ao *modus operandi* que são objeto dos tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo, atualmente referidos no artigo 1.º da Convenção. Estes tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo abrangem infrações específicas, como a captura ilícita de aeronaves, atentados terroristas à bomba ou a tomada de reféns. No entanto, o âmbito das infrações nele abrangidas é exaustivo e não consegue refletir a realidade do panorama moderno do terrorismo.

O Protocolo visa modernizar o quadro jurídico do Conselho da Europa em matéria de luta contra o terrorismo e assegurar que a definição de infrações terroristas reflita o amplo *modus operandi* utilizado pelos terroristas atuais. Além disso, a definição a introduzir pelo Protocolo deverá garantir a segurança jurídica através da introdução de condições jurídicas que têm de ser preenchidas para que um ato criminoso constitua uma infração terrorista, tais como a

---

<sup>1</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: agenda para a prevenção e a luta contra o terrorismo, COM(2026) 101 final.

<sup>2</sup> TE-SAT 2025: Europol, Relatório sobre a Situação e as Tendências do Terrorismo na União Europeia (TE-SAT), junho de 2025.

intenção, o limiar de gravidade e a prática do ato com objetivos terroristas («intenção específica»).

Uma vez em vigor, o Protocolo estabelecerá igualmente uma definição pan-europeia de infrações terroristas compatível com a definição da UE constante do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo. A nova definição pan-europeia de infrações terroristas proporcionará um valor acrescentado substancial à cooperação judiciária, ao auxílio judiciário mútuo e aos pedidos de extradição no domínio da luta contra o terrorismo entre os Estados do Conselho da Europa que assinam e ratificam o Protocolo.

### **Historial do processo**

A União Europeia assinou a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo («Convenção n.º 196») e o Protocolo Adicional à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo («Convenção n.º 217») em 22 de outubro de 2015 e ratificou-os em 26 de junho de 2018. Tanto a Convenção como o Protocolo Adicional entraram em vigor na União Europeia em 1 de outubro de 2018. Em 21 de janeiro de 2026, 25 Estados-Membros da UE<sup>3</sup> tinham ratificado a Convenção n.º 196.

A Convenção n.º 196 diz respeito à criminalização do terrorismo e das atividades relacionadas com o terrorismo, bem como à cooperação internacional relativamente a tais crimes e à proteção, reparação e auxílio às vítimas do terrorismo. Para definir «infração terrorista», o artigo 1.º da Convenção n.º 196 remete para os atos enumerados no respetivo apêndice I. O apêndice I enumera uma série de tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo, nomeadamente:

- A Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, assinada em Haia em 16 de dezembro de 1970;
- A Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal em 23 de setembro de 1971;
- A Convenção sobre Prevenção e Repressão de Infrações contra Pessoas gozando de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos, adotada em Nova Iorque em 14 de dezembro de 1973;
- A Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, adotada em Nova Iorque em 17 de dezembro de 1979.
- Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares, adotada em Viena a 3 de março de 1980;
- O Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos ao Serviço da Aviação Civil Internacional, celebrada em Montreal em 24 de fevereiro de 1988;
- A Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima, celebrada em Roma em 10 de março de 1988;
- O Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental, celebrada em Roma em 10 de março de 1988;

---

<sup>3</sup> Todos os Estados-Membros da UE, com exceção da Grécia e da Irlanda, ratificaram a Convenção n.º 196.

- A Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba, adotada em Nova Iorque em 15 de dezembro de 1997;
- A Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo, adotada em Nova Iorque em 9 de dezembro de 1999;
- A Convenção Internacional para a Repressão dos Atos de Terrorismo Nuclear, adotada em Nova Iorque, em 13 de abril de 2005.

Na UE, a Diretiva (UE) 2017/541 estabelece as normas mínimas no que respeita à definição de infrações penais e sanções no domínio do terrorismo, infrações relacionadas com grupos terroristas e atividades terroristas na União Europeia. O artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541 enumera os atos criminosos dolosos suscetíveis de prejudicar gravemente um país ou uma organização internacional que são considerados «infrações terroristas» quando cometidos com um dos objetivos terroristas especificados nesse artigo. Em comparação, a atual definição do artigo 1.º da Convenção n.º 196 não fornece uma lista explícita de atos criminosos considerados «infrações terroristas» e faz uma referência geral aos atos constantes dos tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo enumerados no apêndice da Convenção, o que não constitui uma definição jurídica abrangente ou clara. Além disso, a definição constante da Convenção n.º 196 não inclui os objetivos terroristas. Assim, existem diferenças consideráveis entre a atual definição de «infrações terroristas» do artigo 1.º da Convenção n.º 196 e a definição constante do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541.

Em 2017, a fim de refletir a evolução da ameaça terrorista que vai além dos alvos e *modus operandi* tradicionais, que são objeto dos tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo a que se refere o artigo 1.º da Convenção n.º 196, o Comité de Luta contra o Terrorismo do Conselho da Europa («CDCT») criou um grupo de trabalho encarregado de avaliar a necessidade e a viabilidade de elaborar uma definição jurídica de «infrações terroristas» a aplicar entre as Partes na Convenção n.º 196. O grupo de trabalho elaborou uma série de formulações alternativas da definição e apresentou o seu relatório final<sup>4</sup> ao Plenário do CDCT, composto pelas Partes na Convenção n.º 196, em novembro de 2019. No seu relatório final, o grupo de trabalho recomendou ao Plenário do CDCT que decidisse que é viável e necessário elaborar uma definição jurídica de «infrações terroristas» na Convenção n.º 196 e propôs elementos textuais para uma futura definição jurídica.

Durante 2020 e 2021, os peritos das Partes na Convenção apresentaram observações escritas sobre o relatório final. A União Europeia não apresentou observações escritas. No entanto, nas suas observações escritas, vários Estados-Membros da UE salientaram a necessidade de alinhar os elementos de uma eventual futura definição jurídica de «infrações terroristas» a nível do Conselho da Europa com a definição de «infrações terroristas» estabelecida na Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo<sup>5</sup>.

Em 2022, o Comité de Ministros do Conselho da Europa mandatou o CDCT para tomar uma decisão sobre a viabilidade da elaboração de uma definição jurídica de «infrações terroristas» e para iniciar as negociações sobre o texto da nova definição. Em 2 de dezembro de 2022, na sua 9.ª reunião plenária, o CDCT concordou com a viabilidade de uma nova definição de

<sup>4</sup> Relatório final do subgrupo CDCT para análise da viabilidade da elaboração de uma definição de terrorismo, de 26 de setembro de 2019, [CDCT-DEF \(2019\) 03rev.](#)

<sup>5</sup> Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo, que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho (JO L 88 de 31 de março de 2017, p. 6).

terrorismo, tendo decidido por unanimidade encetar negociações formais sobre o texto da definição na sua 10.<sup>a</sup> reunião plenária, de 23 a 25 de maio de 2023<sup>6</sup>.

Em 15 de maio de 2023, o Conselho autorizou a Comissão a participar, em nome da União Europeia, nas negociações sobre a revisão ou alteração da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, com vista a alterar a definição de infrações terroristas constante dessa Convenção. A Comissão participou em consonância com a decisão do Conselho e foi orientada pelas diretrizes de negociação aí estabelecidas, tendo consultado com regularidade o comité especial do Conselho para as negociações sobre a posição da União e assegurado a compatibilidade do Protocolo com o acervo da UE.

As sessões de negociação tiveram lugar no contexto das reuniões plenárias semestrais do CDCT. No total, realizaram-se quatro sessões de negociação entre 23 de maio de 2023 e 14 de novembro de 2024. Em 14 de novembro de 2024, o Plenário do CDCT aprovou o projeto de Protocolo que altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo e o projeto de relatório explicativo que o acompanha. Em 25 de junho de 2025, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa adotou o seu parecer sobre o projeto de protocolo<sup>7</sup>. Em 9 de julho de 2025, na sua 1534.<sup>a</sup> reunião, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou o Protocolo e tomou nota do seu relatório explicativo<sup>8</sup>. Em 10 de dezembro de 2025, na sua 1546.<sup>a</sup> reunião, o Comité de Ministros concordou em abrir o Protocolo à assinatura em 26 de maio de 2026, em Estrasburgo (França).

O Protocolo entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao termo de um período de três meses após a data em que todas as Partes na Convenção n.º 196 tenham manifestado o seu consentimento em ficar vinculadas pelo Protocolo. Se tal não acontecer, após o termo de um período de três anos a contar da data em que o Protocolo foi aberto à assinatura, o Protocolo entrará em vigor para os Estados que tenham manifestado o seu consentimento em ficar vinculados, desde que o Protocolo tenha sido ratificado por, pelo menos, dois terços das Partes na Convenção n.º 196.

A União Europeia pode assinar e ratificar o Protocolo enquanto organização internacional que é parte na Convenção n.º 196.

## **Razões da proposta**

O Protocolo está em consonância com o objetivo da UE de reforçar a cooperação internacional, tendo em conta os interesses da UE em matéria de segurança, tal como estabelecido na Estratégia Europeia de Segurança Interna ProtectEU<sup>9</sup>. Tal como salientado na comunicação «ProtectEU: agenda para a prevenção e a luta contra o terrorismo»<sup>10</sup>, o Protocolo contribuirá para a luta pan-europeia contra o terrorismo e facilitará a cooperação internacional em matéria de luta contra o terrorismo, graças à harmonização da definição de

---

<sup>6</sup> Relatório intercalar e lista de decisões da 9.<sup>a</sup> reunião plenária do CDCT de 2 de dezembro de 2022, p. 4, [CDCT \(2022\) 16](#).

<sup>7</sup> Parecer 307 (2025) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa.

<sup>8</sup> Comité de Ministros do Conselho da Europa CM/Del/Dec (2025) 1534/10.3.

<sup>9</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna, COM(2025) 148 final.

<sup>10</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: agenda para a prevenção e a luta contra o terrorismo, COM(2026) 101 final.

infrações terroristas entre os Estados do Conselho da Europa que assinarem e ratificarem o Protocolo.

Em primeiro lugar, ao introduzir uma definição jurídica de infrações terroristas, o Protocolo proporcionará um valor acrescentado substancial para a cooperação judiciária, o auxílio judiciário mútuo e os pedidos de extradição entre os Estados Partes no Protocolo e na Convenção n.º 196.

Em segundo lugar, ao adotar uma definição jurídica mais ampla e abrangente de infrações terroristas, o Protocolo assegurará que o quadro jurídico do Conselho da Europa em matéria de luta contra o terrorismo, do qual a União é parte, juntamente com os seus Estados-Membros, seja adaptado para fazer face aos desafios atuais e futuros em matéria de luta contra o terrorismo. Esta modernização permitirá colmatar as lacunas em termos de infrações terroristas cometidas com recurso ao *modus operandi* e com base em atos criminosos que não são abrangidos pelos tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo constantes do apêndice I da Convenção n.º 196.

Em terceiro lugar, a definição jurídica constante do Protocolo respeita a segurança jurídica e introduz melhorias consideráveis em comparação com a antiga definição, que fazia referência a uma série de tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo que definem os atos criminosos como infrações terroristas de uma forma não harmonizada. A nova definição jurídica está redigida de forma clara e precisa, é formulada em termos gerais e é claramente compreensível para os sujeitos ao direito. A nova definição identifica mais claramente as condições que devem ser preenchidas para que um ato possa ser considerado uma infração terrorista.

Em quarto lugar, a definição de infrações terroristas constante do Protocolo está alinhada e é compatível com a definição da UE de infrações terroristas constante da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo. Tal permitirá à UE preservar o seu quadro jurídico e assegurar a aplicação contínua do direito da União entre os Estados-Membros da UE. Além disso, uma vez em vigor, o Protocolo assegurará a convergência jurídica e um entendimento comum do terrorismo entre os Estados do Conselho da Europa a nível pan-europeu. A aceitação de uma definição pan-europeia poderia também contribuir para os debates em curso sobre a definição de «infrações terroristas» no contexto das negociações sobre o projeto de Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional a nível das Nações Unidas<sup>11</sup>.

Em quinto lugar, o preâmbulo do Protocolo reafirma que todas as medidas tomadas para prevenir ou reprimir infrações terroristas deverão estar em conformidade com os direitos humanos e as liberdades fundamentais, bem como com outras obrigações decorrentes do direito internacional, incluindo, quando aplicável, o direito internacional humanitário. Tal está em consonância com o elevado nível de salvaguardas para a proteção e o respeito dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e do direito internacional nas políticas de luta contra o terrorismo ao abrigo do direito da UE.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

O objeto do Protocolo está diretamente relacionado com as regras comuns da UE em matéria de luta contra o terrorismo. O Protocolo contém apenas uma disposição substantiva que estabelece uma definição jurídica de infrações terroristas, pretendendo alterar a definição constante do artigo 1.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo.

---

<sup>11</sup> Comité *ad hoc* criado ao abrigo da Resolução 51/210 da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1996 — [Resultado dos trabalhos do Comité ad hoc](#). Última atualização: 22 de maio de 2025.

Em 15 de março de 2017, a União adotou a Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo. A diretiva estabelece definições harmonizadas para as infrações terroristas e as infrações relacionadas com atividades terroristas, que servem de referência para a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais. Os Estados-Membros da UE que aplicam a Diretiva<sup>12</sup> devem assegurar que as infrações nela previstas são criminalizadas ao abrigo das respetivas legislações nacionais. A definição de infrações terroristas consta do artigo 3.º da Diretiva da UE relativa à luta contra o terrorismo. Em conformidade com as diretrizes de negociação, a Comissão, juntamente com os Estados-Membros da UE, procurou assegurar a consistência e a coerência entre o Protocolo e a definição da UE.

A definição jurídica constante do Protocolo é de natureza «híbrida», em que a primeira parte da definição se refere às infrações abrangidas pelo âmbito de aplicação e tal como definidas num dos tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo enumerados no apêndice da Convenção n.º 196, e a segunda parte apresenta uma lista exaustiva de atos que podem ser considerados infrações terroristas se preencherem condições cumulativas. Os tratados enumerados no apêndice da Convenção n.º 196 são instrumentos mundiais bem estabelecidos e de longa data na luta contra o terrorismo. Por conseguinte, os Estados Partes nestes tratados criminalizaram os atos aí especificados como infrações nos respetivos quadros jurídicos nacionais. É importante preservar a sua aplicação continuada pelas Partes na Convenção n.º 196 no futuro, pelo que se justifica prosseguir uma definição híbrida.

A segunda parte da definição reflete, em grande medida, a definição da UE de infrações terroristas, com a exceção de que os atos criminosos já abrangidos pelos Tratados no apêndice da Convenção n.º 196 foram excluídos da lista exaustiva de atos. Estes atos criminosos são, nomeadamente: tomada de reféns; destruição em massa de uma plataforma fixa situada na plataforma continental, suscetível de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos consideráveis; captura de aeronaves ou navios; fabrico, posse, aquisição, transporte, fornecimento ou utilização de explosivos.

Os atos criminosos constantes da lista exaustiva são considerados infrações terroristas quando o ato i) for intencional; ii) estiver definido como infração na legislação nacional; iii) dada a sua natureza ou o seu contexto, possa prejudicar gravemente um país ou uma organização internacional; iv) for cometido com um objetivo terrorista. Os objetivos terroristas consistem em «intimidar gravemente uma população», «compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato» e «desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional». No que diz respeito a estas condições cumulativas, a segunda parte é plenamente compatível com o artigo 3.º da Diretiva da UE relativa à luta contra o terrorismo.

Em conclusão, o Protocolo é coerente com as regras e políticas da UE, nomeadamente as medidas de direito penal da UE para combater o terrorismo.

- **Coerência com outras políticas da União**

O Protocolo é coerente com as regras e políticas relevantes da União Europeia nos domínios por ele abrangidos (tal como descrito na secção «Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial»). Num contexto mais vasto, o Protocolo é coerente com os instrumentos jurídicos e as políticas da UE adotados no espaço de liberdade, segurança e justiça, ao abrigo da parte III, título V, do TFUE, que contribuem para a luta da UE contra o

---

<sup>12</sup> A Diretiva (UE) 2017/541 não se aplica à Dinamarca e à Irlanda.

terrorismo, bem como com os compromissos assumidos pela União no âmbito de outros acordos multilaterais aplicáveis. Outros domínios de ação da União não são afetados.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

### **• Base jurídica material**

A base jurídica material para a adoção de uma decisão nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do acordo internacional a assinar. Se um acordo internacional prosseguir duas finalidades ou tiver duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra como meramente acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

Dado que o principal objetivo e componente do Protocolo consiste em estabelecer a definição de infrações penais no domínio do terrorismo, nomeadamente a definição de infrações terroristas, a base jurídica material é o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

### **• Base jurídica processual**

Nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE, caso o acordo diga respeito a matérias não abrangidas pela política externa e de segurança comum (PESC), o Conselho adota uma decisão de celebração do acordo, sob proposta da Comissão, que age na qualidade de negociador.

Uma vez que o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE constitui a base jurídica material, o Conselho deve adotar a decisão de celebração do Protocolo após aprovação do Parlamento Europeu, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 6, alínea a), do TFUE.

Por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, do TFUE constitui a base jurídica processual da decisão relativa à celebração do acordo.

### **• Competência da União**

O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que a União dispõe de competência exclusiva «para celebrar acordos internacionais quando tal celebração (...) seja suscetível de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas». Em especial, um acordo internacional é suscetível de afetar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas quando o domínio por ele abrangido se sobrepõe à legislação da União ou é abrangido, em grande medida, pelo direito da União. A União Europeia exerceu a sua competência neste domínio através da adoção da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo. O conteúdo do Protocolo, que é a definição de infrações terroristas, é abrangido pelo direito da União no domínio da luta contra o terrorismo, nomeadamente pelo artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541. Uma vez que existe uma quase identidade das definições de infrações terroristas entre o Protocolo e a Diretiva (UE) 2017/541, o Protocolo pode afetar a Diretiva (UE) 2017/541 devido à sobreposição entre ambos. Além disso, o Protocolo de Alteração alarga o âmbito das infrações terroristas ao abrigo da Convenção, da qual a União é Parte, a novas situações (que já são reconhecidas pelo direito da UE como infrações terroristas). Desta forma, os compromissos assumidos pela UE no âmbito da Convenção seriam alargados de modo a abranger essas novas atividades. Por conseguinte, a União tem competência exclusiva para participar nestas negociações,

### **• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Não aplicável.

- **Proporcionalidade**

A presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os objetivos estratégicos em causa. A União está mais bem colocada para assinar o Protocolo tendo em conta que já exerceu a sua competência interna neste domínio através da adoção da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo. A diretiva prevê uma definição da UE de infrações terroristas e institui regras mínimas a aplicar uniformemente pelos Estados-Membros da UE. Uma vez que o Protocolo altera a definição de infrações terroristas a nível do Conselho da Europa e que a definição de infrações terroristas é abrangida pelo direito da UE, a União deve assinar o Protocolo.

- **Escolha do instrumento**

A presente proposta de decisão do Conselho é apresentada nos termos do artigo 218.º, n.º 6, do TFUE, que prevê a adoção pelo Conselho de uma decisão de celebração do acordo. Não existe outro instrumento jurídico que possa ser utilizado para alcançar o objetivo visado pela presente proposta.

### **3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Avaliações *ex post* / balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

Não aplicável.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Durante as negociações, a Comissão, na qualidade de representante da União, consultou o comité especial do Conselho para as negociações, em conformidade com a decisão do Conselho de 15 de maio de 2023 que autoriza a Comissão a participar nas negociações em nome da União. Enquanto membros do Conselho da Europa, os Estados-Membros da UE puderam participar em todas as sessões de negociação. A Comissão consultou os seus representantes sobre a formulação da posição da União ao longo das negociações.

- **Avaliação de impacto**

Não aplicável.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

Em conformidade com as diretrizes de negociação estabelecidas pelo Conselho, a Comissão assegurou que as negociações garantissem o respeito pelos direitos fundamentais, liberdades e princípios gerais do direito da União consagrados nos Tratados da União Europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais.

O preâmbulo do Protocolo (n.º 5) reafirma que todas as medidas tomadas para prevenir ou reprimir infrações terroristas no referido Protocolo devem estar em conformidade com os direitos humanos e as liberdades fundamentais aplicáveis, em especial os consagrados na Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (STE n.º 5), bem como com outras obrigações decorrentes do direito internacional, incluindo, quando aplicável, o direito internacional humanitário.

Além disso, o Protocolo altera a Convenção n.º 196. Quando entrar em vigor, alterará o artigo 1.º da Convenção n.º 196 e será integrado na Convenção para os Estados Partes que assinem e ratifiquem o Protocolo. Assim, o Protocolo deve ser lido no contexto da Convenção. A Convenção n.º 196 prevê salvaguardas sólidas em matéria de direitos humanos e de direito internacional humanitário, nomeadamente no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 26.º, n.º 4. O artigo 12.º, n.º 1, da Convenção estabelece que a execução e a aplicação das disposições em matéria de criminalização devem respeitar os direitos humanos e outras obrigações decorrentes do direito internacional. O artigo 26.º, n.º 4, estabelece que nenhuma disposição da Convenção afeta outros direitos, obrigações e responsabilidades de uma Parte e de pessoas singulares ao abrigo do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário. Estas garantias são compatíveis e correspondem ao elevado nível de garantias em matéria de direitos fundamentais, direitos humanos e direito internacional previstas no direito da UE, em especial na Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo (considerandos 35 e 37).

#### **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A presente proposta não tem incidência no orçamento da União.

#### **5. OUTROS ELEMENTOS**

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Não existe um plano de execução, uma vez que a União Europeia não necessita de tomar medidas para aplicar o Protocolo. A definição da UE de infrações terroristas é compatível com a definição de infrações terroristas introduzida pelo Protocolo.

No que diz respeito ao acompanhamento, a Comissão participará nas reuniões da Conferência dos Estados Partes na Convenção n.º 196, que também acompanhará a aplicação do Protocolo assim que este entrar em vigor e alterar o artigo 1.º da Convenção n.º 196.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O objetivo do Protocolo é alterar a definição de infrações terroristas constante do artigo 1.º da Convenção n.º 196, a fim de adotar uma definição jurídica mais ampla e mais adequada de infrações terroristas a nível do Conselho da Europa para fazer face aos desafios atuais e futuros em matéria de luta contra o terrorismo. O Protocolo proporcionará um valor acrescentado substancial para a cooperação judiciária, o auxílio judiciário mútuo e os pedidos de extradição entre os Estados Partes no Protocolo e na Convenção n.º 196.

O artigo 1.º é a disposição principal e a única disposição substantiva do Protocolo. Visa substituir o artigo 1.º da Convenção n.º 196 por uma nova definição jurídica de infrações terroristas. O artigo 1.º da Convenção n.º 196 é a disposição «terminológica», não sendo uma disposição de criminalização. Estabelece a definição de «infrações terroristas» para efeitos da Convenção. Esta definição é coerente com o artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo. A definição jurídica constante do Protocolo é de natureza «híbrida», em que a primeira parte da definição se refere às infrações abrangidas pelo âmbito de aplicação e tal como definidas num dos tratados das Nações Unidas em matéria de luta contra o terrorismo enumerados no apêndice da Convenção n.º 196, e a segunda parte apresenta uma lista exaustiva de atos que podem ser considerados infrações terroristas se preencherem condições cumulativas. A segunda parte da definição prevê que os atos criminosos constantes da lista exaustiva são considerados infrações terroristas quando o ato i) for intencional; ii) estiver definido como infração na legislação nacional; iii) dada a sua natureza ou o seu

contexto, possa prejudicar gravemente um país ou uma organização internacional; iv) for cometido com um objetivo terrorista. *(para uma comparação pormenorizada com a definição da UE, ver secção «Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial»)*

O artigo 2.º regula a assinatura e a ratificação. Esclarece que o Protocolo está aberto à assinatura das Partes na Convenção n.º 196 que o Protocolo altera. Será sujeito a ratificação, aceitação ou aprovação, e os instrumentos para estas ações serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

O artigo 3.º estabelece como e quando o Protocolo entrará em vigor. O Protocolo entra em vigor de duas formas: i) no primeiro dia do mês seguinte ao termo do período de três meses após a data em que todas as Partes na Convenção tenham manifestado o seu consentimento em ficar vinculadas pelo Protocolo, *ou* ii) após o termo do período de três anos a contar da data em que foi aberto para assinatura, o Protocolo entrará em vigor em relação aos Estados que tenham manifestado o seu consentimento em ficar vinculados pelo mesmo, desde que o Protocolo tenha sido ratificado por, pelo menos, dois terços das Partes na Convenção. Este artigo estabelece igualmente as regras relativas à aplicação provisória do Protocolo. Antes da entrada em vigor do Protocolo, qualquer Parte pode declarar (no momento da assinatura ou posteriormente) que aplicará o Protocolo a título provisório. Nesses casos, as disposições do Protocolo só são aplicáveis em relação às outras Partes na Convenção que tenham feito uma declaração para o mesmo efeito.

O artigo 4.º estabelece que, a partir da data de entrada em vigor do Protocolo, as declarações feitas pelas Partes nos termos do artigo 1.º da Convenção n.º 196 caducarão. O artigo 1.º, n.º 2, da Convenção permite que um Estado Parte ou a União Europeia que não seja parte num tratado enumerado no apêndice I da Convenção n.º 196 declare que esse tratado não está incluído no apêndice para efeitos da aplicação da Convenção à Parte em causa. A União Europeia não emitiu uma declaração nos termos do artigo 1.º da Convenção n.º 196, pelo que esta disposição tem pouca relevância para a União.

O artigo 5.º esclarece que não são permitidas reservas às disposições do Protocolo.

O artigo 6.º exige que o Secretário-Geral do Conselho da Europa notifique os Estados membros do Conselho da Europa e as outras Partes na Convenção n.º 196 i) de qualquer assinatura, ii) do depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, iii) da data de entrada em vigor do Protocolo e iv) de qualquer outro ato, notificação ou comunicação relacionados com o Protocolo.

O Protocolo é acompanhado de um relatório explicativo, de que o Comité de Ministros do Conselho da Europa tomou nota quando adotou o Protocolo em 9 de julho de 2025. O relatório explicativo não constitui um instrumento que forneça uma interpretação fidedigna do Protocolo, mas destina-se a facilitar a aplicação das disposições do Protocolo pelas Partes.

- **Texto do Acordo e notificações**

O texto do Protocolo é apresentado ao Conselho juntamente com a presente proposta.

Em conformidade com os Tratados, cabe à Comissão proceder ao depósito do instrumento de aprovação previsto no artigo 2.º do Protocolo, a fim de expressar o consentimento da União em ficar vinculada pelo acordo.

## DECISÃO DO CONSELHO

### **relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo que altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 83.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, alínea a),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu,

Considerando o seguinte:

- (1) Em conformidade com a Decisão (UE) [decisão de assinatura] do Conselho<sup>13</sup>, o Protocolo que altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo («Protocolo») foi assinado em [data], em nome da União, sob reserva da sua celebração em data ulterior.
- (2) O Protocolo está em conformidade com os objetivos de segurança da União Europeia, tal como referidos no artigo 67.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente através da aproximação das legislações penais a fim de assegurar um elevado nível de segurança para prevenir e combater a criminalidade, incluindo o terrorismo.
- (3) O Protocolo altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, substituindo a definição de «infrações terroristas» constante do seu artigo 1.º por uma definição alterada introduzida pelo Protocolo.
- (4) A definição de infrações terroristas alterada constante do Protocolo dá resposta à necessidade de adotar uma definição jurídica mais ampla e mais adequada de infrações terroristas a nível do Conselho da Europa para fazer face aos desafios atuais e futuros em matéria de luta contra o terrorismo.
- (5) Ao introduzir uma definição jurídica de infrações terroristas, o Protocolo proporcionará um valor acrescentado substancial para a cooperação judiciária, o auxílio judiciário mútuo e os pedidos de extradição entre os Estados Partes no Protocolo e na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo.
- (6) Ao participar nas negociações, em nome da União, a Comissão assegurou a compatibilidade do Protocolo com as regras aplicáveis da União Europeia. Nomeadamente, a definição de infrações terroristas introduzida pelo Protocolo é compatível e consistente com a definição da UE de infrações terroristas constante do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo.
- (7) O preâmbulo do Protocolo reafirma que todas as medidas aí tomadas para prevenir ou reprimir infrações terroristas devem estar em conformidade com os direitos humanos e as liberdades fundamentais aplicáveis, em especial os consagrados na

---

<sup>13</sup> JO L ....

Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, bem como com outras obrigações decorrentes do direito internacional, incluindo, quando aplicável, o direito internacional humanitário. Tal está em consonância com os direitos humanos, as liberdades fundamentais e as salvaguardas e medidas de proteção do direito internacional ao abrigo do direito da UE.

- (8) Uma vez que a União Europeia é Parte na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo, o Protocolo está aberto à assinatura e ratificação pela União.
- (9) A rápida celebração do Protocolo pela União Europeia salientará o apoio da União Europeia a uma definição comum pan-europeia comum de «infrações terroristas», que reforçará os esforços regionais e internacionais de luta contra o terrorismo. A rápida celebração do Protocolo facilitará igualmente a sua entrada em vigor em tempo útil.
- (10) Durante os primeiros três anos após a assinatura do Protocolo, todas as Partes na Convenção têm de expressar o seu consentimento em ficar vinculadas. Após esses três anos, o Protocolo entra em vigor para as Partes que tenham manifestado o seu consentimento em ficar vinculadas, desde que o número dessas Partes seja pelo menos igual a 2/3 das Partes na Convenção. Uma vez que os Estados-Membros são igualmente Partes na Convenção, tal significa que o Protocolo nunca entrará em vigor se não expressarem o seu consentimento em ficar por ela vinculados. Uma vez que o Protocolo é da competência exclusiva da União, os Estados-Membros não poderiam agir sem estar habilitados pela União. Por conseguinte, é conveniente que os Estados-Membros sejam igualmente autorizados a tornar-se Partes no Protocolo, juntamente com a União, no interesse da União.
- (11) [Nos termos do artigo 3.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda notificou (, por ofício de...) a sua intenção de participar na adoção e na aplicação da presente decisão.]
- (12) OU
- (13) [Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Irlanda não participa na adoção da presente decisão e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.]
- (14) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção da presente decisão e não fica a ela vinculada nem sujeita à sua aplicação.
- (15) O Protocolo deve ser aprovado,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

É aprovado o Protocolo que altera a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo («Protocolo»)<sup>14</sup>.

*Artigo 2.º*

Os Estados-Membros ficam autorizados a celebrar o Protocolo, juntamente com a União, no interesse da União e no pleno respeito da sua competência exclusiva.

*Artigo 3.º*

A presente decisão entra em vigor no dia seguinte ao da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*

---

<sup>14</sup> O texto do acordo está publicado no JO L, ..., ELI ...