



No dia 7 de Junho de 2023, a Ordem dos Advogados recebeu o anteprojeto de Proposta de Lei 259/XXIII/2023, na qual o Governo pretende, com a alteração ao Estatuto da Ordem dos Advogados e à Lei dos Atos Próprios, abrir a porta a que profissionais não qualificados possam prestar serviços jurídicos, sem a exigida qualidade técnico-jurídica, em prejuízo dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e das empresas.

Esta iniciativa irá, do mesmo modo, proporcionar que pessoas externas à classe possam controlar a Ordem dos Advogados e a Advocacia, supervisionando todos os restantes órgãos e o poder disciplinar sobre todos os Advogados.

Em nome e em defesa dos/as cidadãos/ãs, a Advocacia e a Ordem dos Advogados irão lutar contra esta ignomínia, servindo o presente texto como uma modesta forma de protesto contra este vergonhoso ataque.

### Parecer

#### Proposta de Lei nº 86/XV/1ª

Veio a Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitar à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei *supra* identificada (¹), que apresenta como desiderato adaptar a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2021 (²), relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, o qual tem como objetivo “*garantir o bom funcionamento do Mercado Único Digital numa sociedade aberta e democrática, que não se pode conformar com a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para fins terroristas.*”



Na Proposta em mãos, apresenta-se vertido na exposição de motivos o seguinte:

*“O funcionamento do Mercado Único Digital deve assentar no equilíbrio entre a segurança jurídica dos prestadores de serviços de alojamento virtual e a confiança dos utilizadores no ambiente virtual, exercício em que se impõe observância da liberdade de expressão, designadamente da liberdade de receber e de transmitir informações e ideias em uma sociedade livre e democrática.*

*Tendo presente que os prestadores de serviços de alojamento virtual contribuem para o crescimento da economia digital, para a inovação e também para o crescimento do emprego na União, a possibilidade de limitar tais atividades há de radicar em motivos fortes e emergentes do Estado de direito. E, na verdade, os mesmos prestadores de serviços, podem ser utilizados de forma abusiva por terceiros no contexto de atividades ilegais. Essa é uma realidade que aflora no plano do terrorismo. É do domínio público que existem grupos terroristas que difundem conteúdos terroristas em linha, visando propagar a sua mensagem, radicalizar e recrutar seguidores, bem como facilitar e dirigir atividades terroristas, que são uma ameaça global.*

*Sabendo que os prestadores de serviços de alojamento virtual assumem responsabilidade social acrescida em auxiliar o combate dos conteúdos ilegais difundidos através da utilização dos seus serviços, e ante a necessidade de garantir resposta adequada e eficaz a um problema com acelerado desenvolvimento, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2021/784, que demanda dos Estados-Membros consagração de medidas de combate à difusão de conteúdos terroristas em linha que cumpram tal escopo.*

*Neste sentido, a presente proposta de lei visa dar cumprimento ao estabelecido nos artigos 12.º e 18.º do Regulamento (UE) 2021/784, designando as entidades competentes para emitir decisões de supressão, analisar decisões de supressão, supervisionar a aplicação das medidas específicas e impor sanções e estabelecendo um regime sancionatório aplicável aos casos de incumprimento das disposições constantes no Regulamento (UE) 2021/784.”*



Contextualizada a matéria aqui sindicada, comecemos por trazer à liça o indicado artigo 12º do referido Regulamento (UE) 2021/784 (doravante apenas designado Regulamento):

*“Artigo 12.º*

*Designação das autoridades competentes*

*1. Cada Estado-Membro designa a autoridade ou autoridades competentes para:*

- a) emitir decisões de supressão nos termos do artigo 3.º;*
- b) analisar decisões de supressão nos termos do artigo 4.º;*
- c) supervisionar a aplicação das medidas específicas nos termos do artigo 5.º ;*
- d) impor sanções nos termos do artigo 18.º.*

*2. Cada Estado-Membro assegura que é designado ou criado um ponto de contacto no âmbito da autoridade competente a que se refere o n.º 1, alínea a), para tratar os pedidos de esclarecimentos e o retorno de informações relativamente às decisões de supressão pela autoridade competente.*

*Os Estados-Membros asseguram que as informações referentes ao ponto de contacto são tornadas públicas.*

*3. Até 7 de junho de 2022, os Estados-Membros notificam a Comissão da autoridade ou autoridades competentes referidas no n.º 1 e de eventuais alterações. A Comissão publica a notificação, bem como as suas eventuais alterações, no Jornal Oficial da União Europeia.*

*4. Até 7 de junho de 2022, a Comissão cria uma lista em linha da qual constem todas as autoridades competentes a que se refere o n.º 1, bem como o ponto de contacto designado ou criado nos termos do n.º 2 para cada autoridade competente. A Comissão publica regularmente eventuais alterações.*

Analisemos então:



i) Entidades competentes para emitir decisões de supressão ou bloqueio

Impõe-se, desde já, esclarecer que o nº 1 do artigo 3º do Regulamento dispõe que “a autoridade competente de cada Estado-Membro deve dispor de poderes para emitir decisões de supressão pelas quais solicita aos prestadores de serviços de alojamento virtual que suprimam os conteúdos terroristas ou bloqueiem o acesso aos mesmos em todos os Estados-Membros.”

Por seu turno, o nº 3 deste mesmo artigo estipula que “os prestadores de serviços de alojamento virtual suprimem os conteúdos terroristas ou bloqueiam o acesso aos mesmos em todos os Estados-Membros logo que possível e, em qualquer caso, no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão.”

Já o nº 6 prevê que “os prestadores de serviços de alojamento virtual informam, sem demora injustificada, a autoridade competente, utilizando para o efeito o modelo que consta do anexo II, da supressão dos conteúdos terroristas ou do bloqueio do acesso aos mesmos em todos os Estados-Membros, indicando, em especial, a data e a hora da supressão ou do bloqueio.”

Destas disposições do Regulamento ressalta, pois, que estamos perante uma decisão de “apagar” (suprimir) informação introduzida em sítios da internet ou impedir (bloquear) o acesso a ela. Informação esta considerada, ou suscetível de ser considerada, ilícita por conter conteúdos terroristas, na acepção do nº 7 do artigo 2º do Regulamento:

“7) «Conteúdos terroristas», material ou materiais que, nomeadamente:



*a) incitem à prática de uma das infrações a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a i), da Diretiva (UE) 2017/541, caso esse material faça, direta ou indiretamente, por exemplo através da glorificação de atos de terrorismo, a apologia da prática de infrações terroristas, acarretando assim o risco de poderem ser cometidas uma ou mais dessas infrações;*

*b) induzam uma pessoa ou um grupo de pessoas a praticar ou a contribuir para a prática de uma das infrações a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a i), da Diretiva (UE) 2017/541;*

*c) induzam uma pessoa ou um grupo de pessoas a participar nas atividades de um grupo terrorista, na aceção do artigo 4.º, alínea b), da Diretiva (UE) 2017/541;*

*d) forneçam instruções para o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas ou substâncias nocivas ou perigosas, ou para o uso de outros métodos ou técnicas específicos, com o objetivo de praticar ou de contribuir para a prática de uma das infrações terroristas a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a i), da Diretiva (UE) 2017/541;*

*e) constituam uma ameaça de prática de uma das infrações a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a i), da Diretiva (UE) 2017/541”.*

Parece-nos pacífico o entendimento de ser necessária a prossecução dos fins a que se propõe o Regulamento, em concreto travar ou impedir que os atos elencados no nº 7 do artigo 2º do Regulamento, atenta a extrema gravidade da sua prática, com os resultados que se conhecem.

O terrorismo, apesar de ser uma realidade de há muito, tem sofrido nos últimos anos um aumento exponencial na sua concretização por grupos ou entidades cada vez mais dotados de meios para provocar danos com fortíssimo impacto na vida e na sociedade, sendo a sua apologia e



divulgação em linha uma ferramenta deveras relevante e preocupante, que urge impedir ou pelo menos minimizar.

Donde subscrevemos o desiderato do Regulamento em apreço, bem como o propósito de implementar as medidas ali preconizadas.

Sem prejuízo, a supressão de conteúdos e o bloqueio do acesso poderão colidir com direitos, liberdades e garantias, legal e constitucionalmente consagrados, donde nos impomos a analisar em que medida tal poderá ocorrer com a presente iniciativa legislativa e, em caso afirmativo, a extensão da compressão de tais direitos e a sua admissibilidade.

Este foi, precisamente, o problema levantado pela Lei nº 27/2021, de 17 de Maio, que aprovou a Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital, tendo suscitado muitas dúvidas, de variadas entidades, na sua conformidade com a Constituição e provocado dois pedidos de fiscalização da constitucionalidade junto do Tribunal Constitucional, um do Senhor Presidente da República e o outro da Senhora Provedora da Justiça. Na pendência deste processo de apreciação da constitucionalidade, foi o diploma em causa objeto de alteração legislativa, que revogou os dispositivos normativos que suscitavam dúvidas em torno da sua conformidade com a Constituição, tendo, desse modo, levado ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 66/2023, de 7 de Março do presente ano, no qual aquele Tribunal não emitiu pronúncia por inutilidade superveniente.

Estão em causa, note-se, os direitos de acesso às redes informáticas de uso público (artigo 35º, nº 6 da Constituição da República Portuguesa, doravante abreviada para CRP) e de expressão e informação (artigo 37º da CRP).

Na realidade, as dúvidas levantadas acerca do normativo colocado em causa e posteriormente revogado prendiam-se, além do mais, com a possibilidade de uma entidade administrativa ter o poder de controlar e decidir o que é (e não é) disponibilizado em linha, isto é,



de controlar e decidir o que cada cidadão poderá disponibilizar em linha ou a que conteúdos poderá aceder em linha, o que contende com os *supra* referidos direitos constitucionais.

Como facilmente se deduz, o mesmo problema é-nos trazido com a presente iniciativa, quando estatui, no proposto artigo 3º, alínea a) que seja a Polícia Judiciária (doravante designada PJ) a entidade competente para emitir decisões de supressão e bloqueio, nos termos do artigo 3º do Regulamento.

Atentos os direitos constitucionais atingidos pela supressão de conteúdos e pelo bloqueio do acesso, cremos que a competência para emitir decisões nesta matéria não poderá ser atribuída a um órgão de polícia criminal, enquanto entidade administrativa sob tutela do Governo, mas sim a um Tribunal ou, em determinadas condições, ao Ministério Público.

Efetivamente, estando em causa a aplicação de uma medida restritiva dos direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 17º da CRP), a decisão relativa à sua aplicação terá necessariamente que ser de entidade autónoma do poder político.

Note-se que o proposto artigo 4º prevê que a decisão de supressão ou bloqueio “*pode ser impugnada perante o juiz competente, nos termos gerais.*” E esta decisão judicial poderá, por sua vez, ser objeto de recurso, de acordo com o previsto no proposto artigo 5º. Entendemos, porém, que apenas a decisão judicial poderá habilitar a supressão de conteúdos e o bloqueio do acesso, cumprindo deste modo a exigência de proporcionalidade vertida no artigo 18º da CRP e no artigo 52º, nº 1 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Donde, deverá o Ministério Público, por sua iniciativa ou a solicitação da PJ, promover a intervenção judicial, por juiz de instrução, para que seja emitida decisão judicial a autorizar a supressão ou bloqueio, devendo o proposto artigo 4º ser alterado nesta sequência.



Contudo, não podemos desprezar a urgência em determinar e aplicar tais medidas em situações que não se compaginam com a imposição de uma decisão judicial, que se pretende ponderada e sustentada. Entendemos que nestas situações, desde que devidamente fundamentadas, desde logo pela urgência, deverá ser permitido que seja o Ministério Público ou, mediante prévia autorização deste, a PJ a determinar e a aplicar as medidas de supressão e bloqueio. No entanto, tal decisão deverá sempre ser validada por decisão judicial, no prazo máximo de 48 horas.

Sucedo que na presente iniciativa não se encontra estipulada, sequer, qualquer obrigatoriedade de submeter a decisão de supressão ou bloqueio a juiz, para validação, o que, cremos, derroga, de forma irrazoável e desproporcional, os dispositivos constitucionais acima trazidos à colação.

Donde somos de parecer que esta concreta proposta legislativa – de atribuir à PJ a competência para decidir a supressão e o bloqueio – não pode merecer acolhimento.

ii) Entidade competentes para analisar as decisões de supressão emitidas por outros Estados-Membros

Propõe-se, na alínea b) do artigo 3º da Proposta de Lei em apreço, que a análise de decisões de supressão emitidas por outros Estados-Membros, nos termos do artigo 4.º do Regulamento seja também competência da PJ.

Diz-nos este artigo 4º do Regulamento o seguinte:



*“Artigo 4.º*

*Procedimento aplicável às decisões de supressão transfronteiriças*

*1. Sem prejuízo do artigo 3.º, se o estabelecimento principal ou o representante legal do prestador de serviços de alojamento virtual não estiver localizado no Estado-Membro da autoridade competente que emitiu a decisão de supressão, esta apresenta, em simultâneo, uma cópia da decisão de supressão à autoridade competente do Estado-Membro em que estiver localizado o estabelecimento principal do prestador de serviços de alojamento virtual ou em que residir ou estiver estabelecido o seu representante legal.*

*2. Caso o prestador de serviços de alojamento virtual receba uma decisão de supressão a que se refere o presente artigo, deve tomar as medidas previstas no artigo 3.º e as medidas necessárias para poder repor o conteúdo ou desbloquear o acesso ao conteúdo em causa, nos termos do n.º 7 do presente artigo.*

*3. A autoridade competente do Estado-Membro em que estiver localizado o estabelecimento principal do prestador de serviços de alojamento virtual ou em que resida ou esteja estabelecido o representante legal deste pode, por sua própria iniciativa, no prazo de 72 horas a contar da receção da cópia da decisão de supressão nos termos do n.º 1, analisar a decisão de supressão a fim de determinar se esta infringe grave ou manifestamente o presente regulamento ou os direitos e liberdades fundamentais consagrados na Carta.*

*Caso verifique a existência de uma infração, aquela autoridade competente adota no mesmo prazo uma decisão fundamentada para o efeito.*



4. *Os prestadores de serviços de alojamento virtual e os fornecedores de conteúdos têm o direito de apresentar às autoridades competentes do Estado-Membro em que estiver localizado o estabelecimento principal do prestador de serviços de alojamento virtual ou em que reside ou esteja estabelecido o seu representante legal, no prazo de 48 horas a contar da receção da decisão de supressão ou das informações fornecidas nos termos do artigo 11.º, n.º 2, um pedido fundamentado para efetuar a análise da decisão de supressão a que se refere o n.º 3, primeiro parágrafo, do presente artigo.*

*No prazo de 72 horas a contar da receção do pedido, a autoridade competente adota uma decisão fundamentada, na sequência da análise da decisão de supressão, em que expõe as suas conclusões quanto à existência de uma infração.*

5. *Antes de adotar uma decisão nos termos do segundo parágrafo do n.º 3 ou uma decisão que conclua existir uma infração nos termos do segundo parágrafo do n.º 4, a autoridade competente informa a autoridade competente que emitiu a decisão de supressão da sua intenção de adotar a decisão e dos motivos para tal.*

6. *Se a autoridade competente do Estado-Membro em que estiver localizado o estabelecimento principal do prestador de serviços de alojamento virtual ou em que reside ou estiver estabelecido o representante legal deste adotar uma decisão fundamentada nos termos dos n.ºs 3 ou 4 do presente artigo, comunica sem demora tal decisão à autoridade competente que emitiu a decisão de supressão, ao prestador de serviços de alojamento virtual, ao fornecedor de conteúdos que tiver solicitado a análise nos termos do n.º 4 do presente artigo e, nos termos do artigo 14.º, à Europol. Se a decisão concluir que há uma infração nos termos dos n.ºs 3 ou 4 do presente artigo, a decisão de supressão cessa de produzir efeitos jurídicos.*



*7. Ao receber uma decisão que conclua existir uma infração comunicada de acordo com o n.º 6, o prestador de serviços de alojamento virtual em causa repõe os conteúdos ou desbloqueia imediatamente o acesso aos mesmos, sem prejuízo da possibilidade de fazer cumprir os seus termos e condições em conformidade com o direito da União e o direito nacional.”*

Compulsados os dispositivos legais ínsitos neste artigo, somos de entender que também aqui se exige a intervenção judicial, nos moldes que preconizamos no ponto i).

Donde, deverá o Ministério Público promover a intervenção judicial, para que um juiz de instrução possa analisar e decidir pela aplicação, em Portugal, de uma decisão de supressão ou bloqueio emitida por outro Estado-Membro.

Tal como exposto no ponto i), também aqui deverá, em casos devidamente fundamentados, desde logo pela urgência, ser permitido que seja o Ministério Público ou, mediante prévia autorização deste, a PJ a analisar e a aplicar as medidas de supressão e bloqueio decididas por outro Estado-Membro, o que deverá ser sempre objeto de validação judicial, no prazo máximo de 48 horas.

Ora, também neste ponto não se encontra sequer estipulada qualquer obrigatoriedade de submeter a aplicação em Portugal de decisão por Estado-Membro de supressão ou bloqueio a juiz, para validação, o que nos leva a emitir parecer desfavorável quanto a esta medida.

iii) *Supervisão da aplicação das medidas específicas pelos prestadores de alojamento virtual*



A alínea c) do artigo 3º da Proposta de Lei atribui a competência para supervisionar a aplicação das medidas específicas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual, nos termos do artigo 5.º do Regulamento, à Autoridade Nacional de Comunicações (doravante designada ANACOM).

Diz-nos então o artigo 5º do Regulamento:

*“Artigo 5*

*Medidas específicas*

*1. Os prestadores de serviços de alojamento virtual expostos a conteúdos terroristas a que se refere o n.º 4, devem, se for caso disso, integrar nos seus termos e condições e aplicar disposições para combater a utilização abusiva dos seus serviços para a difusão ao público de conteúdos terroristas.*

*Os referidos prestadores devem agir de forma diligente, proporcionada e não discriminatória e ter devidamente em conta, em todas as circunstâncias, os direitos fundamentais dos utilizadores, e, em especial, a importância fundamental da liberdade de expressão e de informação numa sociedade aberta e democrática, tendo em vista evitar a supressão de material que não constitui conteúdo terrorista.*

*2. O prestador de serviços de alojamento virtual exposto a conteúdos terroristas a que se refere o n.º 4, toma medidas específicas para proteger os seus serviços contra a difusão de conteúdos terroristas ao público.*

*A decisão quanto à escolha das medidas específicas a tomar cabe ao prestador de serviços de alojamento virtual. Tais medidas podem compreender um ou mais dos seguintes elementos:*



*a) medidas ou meios técnicos e operacionais adequados, tais como a dotação de pessoal ou de meios técnicos adequados para identificar e de forma expedita suprimir os conteúdos terroristas ou bloquear o acesso aos mesmos;*

*b) mecanismos de fácil acesso e utilização para os utilizadores denunciarem ou sinalizarem alegados conteúdos terroristas ao prestador de serviços de alojamento virtual;*

*c) outros mecanismos para aumentar a sensibilização para os conteúdos terroristas nos seus serviços, como mecanismos para a moderação dos utilizadores;*

*d) outras medidas que o prestador de serviços de alojamento virtual considere adequadas para combater a disponibilização de conteúdos terroristas nos seus serviços.*

*3. As medidas específicas devem cumprir os seguintes requisitos:*

*a) ser eficazes para reduzir o nível de exposição do prestador de serviços de alojamento virtual a conteúdos terroristas;*

*b) ser orientadas e proporcionadas, em função, em especial, da gravidade do nível de exposição do prestador de serviços de alojamento virtual a conteúdos terroristas, bem como dos meios técnicos e operacionais, da capacidade financeira, do número de utilizadores dos serviços do prestador de serviços de alojamento virtual e do volume dos conteúdos que fornecem;*



*c) ser aplicadas de forma a ter inteiramente em conta os direitos e legítimos interesses dos utilizadores, em especial os direitos fundamentais dos utilizadores à liberdade de expressão e informação, ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais;*

*d) ser aplicadas de forma diligente e não discriminatória.*

*Caso as medidas específicas impliquem o recurso a medidas técnicas, devem ser prestadas garantias adequadas e eficazes, em especial por meio da supervisão e verificação humana, para garantir a exatidão e para evitar a supressão de material que não constitua conteúdo terrorista.*

*4. O prestador de serviços de alojamento virtual é considerado exposto a conteúdos terroristas, caso a autoridade competente do Estado-Membro do seu estabelecimento principal ou onde o seu representante legal reside ou está estabelecido tenha:*

*a) tomado uma decisão, baseada em fatores objetivos, tais como o facto de o prestador de serviços de alojamento virtual ter recebido duas ou mais decisões definitivas de supressão nos 12 meses anteriores, na qual o considera exposto a conteúdos terroristas; e*

*b) notificado a decisão a que se refere a alínea a) ao prestador de serviços de alojamento virtual.*

*5. Após ter recebido a decisão a que se refere o n.º 4 ou, caso seja pertinente, a decisão a que refere o n.º 6, o prestador de serviços de alojamento virtual comunica à autoridade competente as medidas específicas que tiver tomado e que pretende tomar a fim de cumprir o disposto nos n.ºs 2 e 3. Deve fazê-lo no prazo de três meses a contar da receção da decisão e,*



*posteriormente, todos os anos. Essa obrigação cessa assim que a autoridade competente tiver decidido, na sequência de um pedido apresentado nos termos do n.º 7, que o prestador de serviços de alojamento virtual deixa de estar exposto a conteúdos terroristas.*

*6. Caso, com base nas informações comunicadas nos termos do n.º 5 e, se for o caso disso, em quaisquer outros fatores objetivos, a autoridade competente considerar que as medidas específicas tomadas não cumprem o disposto nos n.ºs 2 e 3, essa autoridade competente envia ao prestador de serviços de alojamento virtual uma decisão em que lhe solicita que tome as medidas necessárias para assegurar o cumprimento dos n.ºs 2 e 3.*

*O prestador de serviços de alojamento virtual pode escolher o tipo de medidas específicas a adotar.*

*7. O prestador de serviços de alojamento virtual pode, a qualquer momento, solicitar uma reavaliação à autoridade competente e, se for caso disso, a alteração ou a revogação de uma decisão a que se referem os n.ºs 4 ou 6.*

*No prazo de três meses a contar da receção do pedido, a autoridade competente toma uma decisão fundamentada em relação ao pedido, com base em fatores objetivos, e notifica o prestador de serviços de alojamento virtual dessa decisão.*

*8. A obrigação de tomar medidas específicas não prejudica o disposto no artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2000/31/CE nem implica uma obrigação geral de os prestadores de serviços de alojamento virtual monitorizarem as informações que transmitem ou armazenam, nem uma obrigação geral de procurarem ativamente factos ou circunstâncias que indiquem atividade ilícita.*

*A obrigação de tomar medidas específicas não compreende a obrigação de o prestador de serviços de alojamento virtual utilizar ferramentas automatizadas.”*



Este artigo do Regulamento atribui aos prestadores de serviços de alojamento virtual ampla discricionariedade para a escolha das concretas medidas a aplicar a cada caso, tendo como parâmetros os requisitos elencados no nº 3, merecendo o nosso destaque o disposto na alínea c) que realça o dever de respeito pelos direitos fundamentais dos utilizadores à liberdade de expressão e informação.

Daqui se extrai que as medidas determinadas pelos prestador de serviços de alojamento virtual terão que ser objeto de especial ponderação, podendo comprimir, de forma injustificada e/ou desproporcional, direitos fundamentais, o que se deverá evitar.

Ressalta, portanto, que a supervisão das medidas determinadas e aplicadas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual não poderá ser atribuída a uma entidade administrativa, como a ANACOM. Entendemos, inclusive, que nem deverá ser atribuída tal competência a um órgão de polícia criminal, mas sim ao Ministério Público, enquanto entidade judiciária com deveres de atuação de acordo com o princípio da legalidade.

Refira-se que nesta particular atribuição, de supervisão das medidas implementadas em cada caso, não se afigura, ao abrigo do princípio da proporcionalidade, ser exigível a intervenção de um juiz, na medida em que a exigência de controlo, *a posteriori*, será menor. Isto, relembramos, desde que as medidas sejam previamente autorizadas por decisão judicial, ou determinadas pelo Ministério Público e validadas por Juiz, nas condições que acima expusemos.

Veja-se, a título de exemplo, o Acórdão do Tribunal da Justiça, de 26 de Abril de 2022 <sup>(3)</sup>, referente ao Processo C-401/19, Polónia v Parlamento e Conselho e que diz respeito à liberdade de expressão de informação e conteúdos em linha, que pugna, *grosso modo*, pelo necessário equilíbrio entre os fins propostos e os direitos colocados em crise pelas medidas aplicadas.



O controlo pelo Ministério Público, mesmo que apenas em fase posterior, mostra-se, em nosso modesto entendimento, necessário, todavia suficiente e razoável às exigências em causa neste ponto concreto.

Pelo que também aqui não podemos dar a nossa concordância com o teor da Proposta de Lei.

iv) Designação da ANACOM enquanto entidade instrutora do processo contraordenacional

Através do artigo 11º, é designada a ANACOM enquanto entidade competente para instaurar e instruir os processos de contraordenação ao abrigo do regime que se pretende criar.

Também a alínea d) do artigo 3º atribui a esta entidade a competência para aplicar as sanções, decorrentes do procedimento contraordenacional ora proposto e que passamos a escrutinar.

Vejamos:

O regime apresentado pretende regulamentar o disposto no artigo 18º do Regulamento, que estatui o seguinte:

*“Artigo 18.º*

*Sanções*

*1. Os Estados-Membros estabelecem o regime de sanções aplicáveis às infrações ao presente regulamento pelo prestador de serviços de alojamento virtual e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. Tais sanções limitam-se às infrações ao artigo 3.º, n.ºs 3*



e 6, ao artigo 4.º, n.ºs 2 e 7, ao artigo 5.º, n.ºs 1, 2, 3, 5 e 6, aos artigos 6.º, 7.º, 10.º e 11.º, ao artigo 14.º, n.º 5, ao artigo 15.º, n.º 1 e ao artigo 17.º.

*As sanções a que se refere o primeiro parágrafo devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas. Os Estados-Membros notificam a Comissão, até 7 de junho de 2022, dessas normas e dessas medidas e também, sem demora, de qualquer alteração ulterior.*

2. Os Estados-Membros asseguram que as autoridades competentes, ao decidirem da oportunidade de impor uma sanção e ao determinarem o tipo e o nível das sanções, tenham em conta todas as circunstâncias pertinentes, nomeadamente:

*a) a natureza, a gravidade e a duração da infração;*

*b) o facto de a infração ter sido intencional ou negligente;*

*c) as anteriores infrações cometidas pelo prestador de serviços de alojamento virtual;*

*d) a capacidade financeira do prestador de serviços de alojamento virtual;*

*e) o grau de cooperação do prestador de serviços de alojamento virtual com as autoridades competentes;*

*f) a natureza e a dimensão do prestador de serviços de alojamento virtual, em especial se esse prestador é uma micro, pequena ou média empresa;*



*g) o grau de dolo do prestador de serviços de alojamento virtual, tendo em conta as medidas técnicas e organizativas tomadas pelo prestador de serviços de alojamento virtual para dar cumprimento ao presente regulamento.*

*3. Os Estados-Membros asseguram que o incumprimento sistemático ou persistente das obrigações previstas no artigo 3.º, n.º 3, seja passível de sanções pecuniárias que podem ir até 4 % do volume de negócios global do prestador de serviços de alojamento virtual durante o exercício anterior.”*

Sem prejuízo da nossa posição acima exposta no que tange às entidades que deverão ser competentes para determinar a supressão e o bloqueio, não se nos levantam reservas quanto a atribuir a competência de instauração e instrução do procedimento contraordenacional à entidade designada.

Deste modo, não nos opomos a esta concreta medida, atenta a competência da ANACOM ao abrigo da Lei n.º 99/2009, de 04 de Setembro (Regime Quadro das Contraordenações do Sector das Comunicações), que se aplicará subsidiariamente ao regime ora proposto (cfr. artigos 14º e 15º da Proposta de Lei em apreço).

#### V) Regime contraordenacional

O artigo 6º define que podem ser responsáveis pela prática das infrações pessoas singulares, coletivas ou equiparadas, prestadoras de serviços de alojamento virtual.

O seu nº 2 estende a responsabilidade das pessoas coletivas ou equiparadas “*em atos praticados em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, pelos titulares*



*dos cargos de direção e chefia e pelos seus trabalhadores no exercício das suas funções, bem como pelas infrações cometidas por seus mandatários e representantes, em atos praticados em seu nome ou por sua conta.”*

A responsabilidade da pessoa coletiva ou equiparada fica excluída quando o agente atue contra ordens ou instruções expressas daquela, de acordo com o nº 3 do mesmo artigo.

A definição da responsabilidade ínsita neste artigo 6º afigura-se objetiva, adequada e razoável, não se vislumbrando qualquer colisão com dispositivos constitucionais, pelo que não nos merece qualquer reparo.

Por seu lado, o artigo 7º da Proposta de Lei tipifica os atos que constituem ilícito contraordenacional, a saber:

*“Artigo 7.º*

*Contraordenações*

*1 - Constituem contraordenações:*

*a) O incumprimento da obrigação de supressão ou bloqueio dos conteúdos terroristas, no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*b) O incumprimento do dever de informação relativa à supressão dos conteúdos terroristas ou ao bloqueio do acesso aos mesmos, em especial, a data e a hora da supressão ou do bloqueio, nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2021/784;*



*c) O incumprimento de uma decisão transfronteiriça de supressão ou bloqueio dos conteúdos terroristas, no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º conjugado com o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*d) O incumprimento de uma decisão fundamentada de reposição ou desbloqueio de conteúdos, nos termos do n.º 2 conjugado com o n.º 7 do artigo 4.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*e) O incumprimento de qualquer obrigação de adoção e aplicação de medidas específicas, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*f) O incumprimento da obrigação de conservação dos conteúdos terroristas e dos dados conexos, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*g) O incumprimento das obrigações de transparência, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*h) O incumprimento da obrigação de consagração de mecanismos de reclamação, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*i) O incumprimento da obrigação de reposição ou desbloqueio de acesso, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*j) O incumprimento da obrigação de prestar informações aos fornecedores de conteúdos, nos termos do artigo 11.º do Regulamento (UE) 2021/784;*



*k) O incumprimento da obrigação de comunicação imediata de conteúdos terroristas, que impliquem uma ameaça iminente à vida, às autoridades policiais ou judiciárias, nos termos do n.º 5 do artigo 14.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*l) A falta de designação e não disponibilização de informação ao público sobre os pontos de contacto dos prestadores de serviços de alojamento virtual para efeitos de receção das decisões de supressão, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*m) A falta de designação e atribuição de competências aos representantes legais dos prestadores de serviços de alojamento virtual que não tenham um estabelecimento principal na União Europeia, para efeitos de receção, cumprimento e execução das decisões de supressão, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2021/784;*

*n) O incumprimento da obrigação de comunicação e divulgação pública das informações referentes ao representante legal, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2021/784.*

*2 - São contraordenações graves as previstas nas alíneas b), d), e), g), h), i) e j) do número anterior.*

*3 - São contraordenações muito graves as previstas nas alíneas a), c), f), k), l), m) e n) do n.º 1.*

*4 - As contraordenações graves referidas no n.º 2 são punidas com as seguintes coimas:*

*a) Se praticadas por pessoa singular, de € 3 000 a € 7 500;*



- b) Se praticadas por microempresa, de € 4 000 a € 10 500;*
- c) Se praticadas por pequena empresa, de € 5 000 a € 25 000;*
- d) Se praticadas por média empresa, de € 6 000 a € 50 000;*
- e) Se praticadas por grande empresa, de € 7 000 a € 1 000 000.*

*5 - As contraordenações muito graves referidas no n.º 3 são punidas com as seguintes coimas:*

- a) Se praticadas por pessoa singular, de € 6 000 a € 20 000;*
- b) Se praticadas por microempresa, de € 8 000 a € 50 000;*
- c) Se praticadas por pequena empresa, de € 10 000 a € 150 000;*
- d) Se praticadas por média empresa, de € 12 000 a € 450 000;*
- e) Se praticadas por grande empresa, de € 14 000 a € 5 000 000.*

*6 - A reincidência no incumprimento das obrigações previstas na alínea a) do n.º 1 é punida com coima cujo valor ascende a até 4 % do volume de negócios global do prestador de serviços de alojamento virtual durante o exercício anterior, se coima de valor superior lhe não couber por força da aplicação do disposto no número anterior.*

*7 - Para efeitos do número anterior, considera-se reincidência o incumprimento que ocorrer após decisão condenatória definitiva por outra do mesmo tipo, se entre as infrações não tiver decorrido um prazo superior ao da prescrição da primeira.”*

No que tange aos factos previstos alíneas a) e c), nada temos a opor à sua tipificação desde que a decisão ali referida seja, no seguimento do que acima expusemos, emitida por Juiz de Instrução ou pelo Ministério Público, posteriormente validada pelo Juiz.



Relativamente aos factos ínsitos nas restantes alíneas, nada temos a contestar quanto à sua tipificação enquanto ilícitos contraordenacionais, mostrando-se conforme e adequada a sua previsão legal.

Já no que concerne à qualificação dos factos tipificados como graves e muito graves, respetivamente estatuída nos nºs 2 e 3 do artigo 7º da Proposta de Lei, nenhuma reserva nos merece a destriça entre uns e outros, atento o diferente grau de necessidade e relevância.

Os montantes das coimas estipulados nos pontos 4 e 5 do referido artigo mostram-se adequados, proporcionais e razoáveis, pelo que não nos merece qualquer reparo.

Por seu turno, o nº 6 do artigo 7º prevê a punição por reincidência no incumprimento da obrigação de supressão ou bloqueio dos conteúdos terroristas, no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento (alínea a) do nº 1 do artigo 7º). Nada temos a questionar acerca da solução preconizada, desde logo por se afigurar como necessária e adequada às exigências de prevenção geral.

Contudo, consideramos, salvo melhor opinião, que do mesmo modo se justificaria a punição por reincidência no incumprimento de uma decisão transfronteiriça de supressão ou bloqueio dos conteúdos terroristas, no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão (alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Proposta de Lei).

Com efeito, dizendo este ilícito contraordenacional respeito, tal como o ilícito tipificado na alínea a), ao incumprimento de uma decisão de supressão o bloqueio e sendo igualmente qualificado como muito grave, entendemos que se justificaria a punição da reincidência na sua prática, desde logo decorrente das necessidades de prevenção geral.



Deixamos, assim, à consideração de V. Ex.as a proposta de aditamento da alínea c) ao corpo do nº 6 do artigo 7º da Proposta de Lei.

Quanto à punibilidade e redução para metade dos limites mínimo e máximo da coima aplicável à negligência e à tentativa, prevista no artigo 8º, nada temos a criticar, atento aliás que se encontra em linha com idêntica previsão no artigo 4º da Lei n.º 99/2009, de 04 de Setembro.

No que diz respeito aos critérios fixados para a determinação da coima a aplicar (artigo 9º), nenhuma reserva nos merece, por se afigurarem adequados, excetuando o disposto na alínea e) do nº 2, que indica como critério na determinação da ilicitude concreta do facto e da culpa *“o grau de cooperação do prestador de serviços de alojamento virtual com as autoridades competentes”*.

Na realidade, estando perante situações de incumprimento de decisões e ou deveres legais, a cooperação será, pensamos, necessariamente inexistente. Porquanto ou o prestador de serviços de alojamento virtual cumpre as decisões e ou os deveres legais (o que configura cooperação), ou não cumpre, o que fundamenta o procedimento contraordenacional.

Ademais, o artigo 10º prevê especificamente o dever de cumprir com a decisão e ou a imposição legal, sob pena de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, isto sem prejuízo da aplicação de uma coima.

Daqui resulta que é nosso entendimento que a alínea e) deverá ser retirada da Proposta de Lei, ou pelo menos reformulada de molde a melhor concretizar o que se considera como cooperação, atento o que acima expusemos.

A propósito da possibilidade de aplicação de sanção pecuniária compulsória, prevista no artigo 10º, nenhum reparo nos merece tal medida.



Acolhemos com bom grado a estipulação do dever de cooperação ínsita no artigo 12º, entre as entidades indicadas no nº 3, chamando porém à atenção que a redação do nº 2 desta norma deverá ser ajustada à posição supra explanada, ou seja, deverão ser o Tribunal e o Ministério Público, a proceder à comunicação das decisões de supressão ou bloqueio à ANACOM.

Por último e no que tange à afetação do produto das coimas, estipulado no artigo 13º - 60% para o Estado e 40% para a entidade que as aplica (ANACOM) -, algumas reservas se nos levantam.

As entidades deverão atuar de acordo com os princípios e deveres a que estão vinculadas e motivadas pelo princípio da legalidade e não pela receita financeira. Acresce que a sanção a determinar deverá ter em conta apenas e tão só aos critérios fixados e não ao montante da receita. Quanto mais gravosa for a coima aplicada, mais elevada é a receita.

Deste modo e sem prejuízo de esta previsão coincidir com a do artigo 33º da já referida Lei n.º 99/2009, de 04 de Setembro, que, recorde-se, se aplicará subsidiariamente, consideramos que a afetação de uma parte do produto das coimas à entidade que a aplica não poderá merecer o nosso respaldo.

Atento o *supra* explanado e em jeito de **conclusão**:

- a) A Proposta de Lei apresentada tem como desiderato implementar as medidas preconizadas no Regulamento (UE) 2021/784, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2021 <sup>(2)</sup>, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, o qual tem como objetivo “*garantir o bom funcionamento do Mercado Único Digital numa sociedade aberta e democrática, que não se pode conformar com a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para fins terroristas.*”



- b) Mostrando-se necessária a prossecução dos fins a que se propõe o Regulamento, em concreto travar ou impedir a divulgação e apologia em linha do terrorismo, subscrevemos o propósito de implementar as medidas ali previstas.
- c) A supressão de conteúdos e o bloqueio do acesso poderão colidir com direitos, liberdades e garantias, legal e constitucionalmente consagrados, como os direitos de acesso às redes informáticas de uso público (artigo 35º, nº 6 da CRP) e de expressão e informação (artigo 37º da CRP).
- d) Donde cremos que a competência para emitir decisões nesta matéria não poderá ser atribuída a um órgão de polícia criminal, enquanto entidade administrativa sob tutela do Governo, mas sim a um Tribunal ou, em determinadas condições, ao Ministério Público, enquanto entidades autónomas do poder político, por estar em causa a aplicação de uma medida restritiva dos direitos, liberdades e garantias (cfr. artigo 17º da CRP).
- e) Na Proposta de Lei em análise não se encontra estipulada, sequer, qualquer obrigatoriedade de submeter a decisão de supressão ou bloqueio a juiz, para validação, o que, cremos, derroga, de forma insustentada e desproporcional, os dispositivos constitucionais indicados.
- f) As entidades competentes para emissão de decisões, ou análise das decisões de outros Estados-Membros de supressão de conteúdos em linha e bloqueio do acesso a esses conteúdos deverão ser não a PJ mas um Juiz (de Instrução) ou o Ministério Público, com validação por Juiz no prazo de 48 horas;



- g) A entidade competente para supervisionar a aplicação das medidas concretas pelo prestador de serviço de alojamento virtual deverá ser o Ministério Público e não a ANACOM, devendo esta ser apenas responsável pela instauração e instrução do procedimento contraordenacional proposto na presente iniciativa legislativa;
- h) No que concerne ao regime contraordenacional, a proposta afigura-se genericamente adequada e razoável, merecendo, porém, reparo desde logo quanto à omissão da punição por reincidência no incumprimento de uma decisão transfronteiriça de supressão ou bloqueio dos conteúdos terroristas, no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão (alínea c) do nº 1 do artigo 7º da Proposta de Lei), sendo nosso entendimento que se justificaria a punição da reincidência na sua prática, desde logo decorrente das necessidades de prevenção geral;
- i) Também a alínea e) do nº 2 do artigo 9º deverá ser retirada da Proposta de Lei, ou pelo menos reformulada de molde a melhor concretizar o que se considera como cooperação, atendendo a que o incumprimento configurará, a nosso ver, falta de colaboração;
- j) E, finalmente, a afetação do produto da coimas (60% para o Estado e 40% para a ANACOM)) não poderá merecer o nosso acolhimento, na medida em que as entidades deverão atuar de acordo com os princípios e deveres a que estão vinculadas e motivadas pelo princípio da legalidade e não pela receita financeira e a sanção a determinar deverá ter em conta apenas e tão só aos critérios fixados e não ao montante da receita, pois quanto mais gravosa for a coima aplicada, mais elevada é a receita.



Deixando à superior análise de V. Ex.as as considerações aqui vertidas, cremos se afigurar imprescindível a alteração do normativo ínsito na Proposta de Lei em consonância com o presente contributo, com os fundamentos ora aduzidos, por manifesta e grosseira violação dos direitos, liberdades e garantias.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 09 de Junho de 2023.

Ricardo Sardo

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

Ricardo  
Sardo

Assinado de forma  
digital por Ricardo Sardo  
Dados: 2023.06.09  
17:31:02 +01'00'

(1) <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=172984>

(2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0784&from=PT>

(3) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=258261&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=46109>