

**Exmo. Senhor**  
**Presidente da Assembleia da**  
**República**

**Registo**

**V. Ref.<sup>a</sup>**

**Data**


05-07-2023

**ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei 86/XV/1 (GOV)**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei 86/XV/1 \(GOV\)](#) - **Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas com os votos a favor dos GPs do PS, do PSD e da IL, abstenção do GP do PCP, e ausência dos GPs do CH e do BE, e dos DURPs do PAN e do L, na reunião de 5 de julho de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**



(Fernando Negrão)

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER**

**PROPOSTA DE LEI Nº 86/XV/1ª**

**Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 24 de maio de 2023, a Proposta de Lei nº 86/XV/1ª – “Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784, relativa ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, igualmente, no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 25 de maio de 2023, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Em 31 de maio p.p. a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados, ao Conselho Superior do Ministério Público, e à ANACOM - Autoridade Nacional de

Comunicações. À data da elaboração do presente parecer foram recebidos os contributos da Ordem dos Advogados, da ANACOM, da CNPD e do Conselho Superior da Magistratura.<sup>1</sup>

## I. b) Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa legislativa visa adaptar a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha<sup>2</sup>.

Em concreto, a presente iniciativa pretende legislar sobre a matéria que o Regulamento (UE) 2021/784 remeteu para a esfera de decisão dos Estados-Membros, nomeadamente: a designação das autoridades competentes para emissão, análise e supervisão das medidas específicas de supressão de conteúdos em linha, de acordo com as atribuições previstas no artigo 12º; a atribuição dos poderes e meios necessários às autoridades competentes para garantir o cumprimento dos objetivos e obrigações, nos termos do artigo 13º; e o estabelecimento de um regime sancionatório, em caso de incumprimento, conforme previsto no artigo 18º.<sup>3</sup>

Para fundamentar a sua proposta, o Governo começa por mencionar que o referido Regulamento tem como objetivo garantir *“o bom funcionamento do Mercado Único Digital*

---

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

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0784>

<sup>3</sup> **Artigo 12º (Designação das autoridades competentes)**

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

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

(...)

**Artigo 13º (Autoridades competentes)**

1. Os Estados-Membros asseguram que as suas autoridades competentes são dotadas dos poderes necessários e dos meios suficientes para alcançar os objetivos e cumprir as obrigações que lhes incumbem por força do presente regulamento.

2. Os Estados-Membros asseguram que as respetivas autoridades competentes desempenhem, em conformidade com o presente regulamento, as suas funções de forma objetiva, não discriminatória e no pleno respeito pelos direitos fundamentais. As autoridades competentes não recebem instruções de nenhum outro organismo relativamente ao desempenho das suas funções nos termos do artigo 12.º n.º 1.

**Artigo 18º (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. (...)

*numa sociedade aberta e democrática, que não se pode conformar com a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para fins terroristas”.*

Considera o proponente que 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, em que se impõe a observância da liberdade de expressão. (cfr. Exposição de Motivos).

Neste contexto, o Governo assume que são necessários *“motivos fortes e emergentes do Estado de direito”* para *“limitar”* as actividades dos prestadores de serviços de alojamento virtual, mas, no entanto, é do domínio público que pode existir a utilização abusiva destes recursos para fins terroristas. (cfr. Exposição de Motivos)

Neste sentido, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2021/784, que demanda aos Estados-Membros a consagração de medidas de combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, objetivo a que a presente proposta de lei visa dar cumprimento.

A proposta de lei em análise é composta por 16 artigos, contendo o Capítulo I (Disposições gerais); Capítulo II (Entidades competentes para efeitos do disposto no artigo 12.º do Regulamento (UE) 2021/784); Capítulo III (Regime sancionatório); Capítulo IV (Disposições finais), destacando-se, em concreto, as seguintes disposições:

No artigo 3º prevê-se a designação da Polícia Judiciária como entidade competente para emitir decisões de supressão ou bloqueio e analisar decisões de supressão emitidas por outros Estados-Membros e a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) como entidade competente para supervisionar a aplicação das medidas específicas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual e aplicar sanções.

No artigo 4º prevê-se a possibilidade de impugnação da decisão de supressão ou bloqueio ou de validação de decisão transnacional, sendo as decisões recorríveis, nos termos gerais, de acordo com o previsto no artigo 5º.

No artigo 6º estabelece-se que podem ser responsabilizados pela prática das infrações previstas os prestadores de serviços de alojamento virtual que sejam pessoas singulares, 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.”*

O artigo 7º procede à tipificação dos ilícitos contraordenacionais e sua classificação em função da sua gravidade, fixando as respetivas sanções.

No artigo 8º determina-se que a tentativa e a negligência são sempre puníveis, sendo os limites mínimos e máximos da respetiva coima reduzidos a metade.

Os artigos 9º e o 10º incidem sobre a determinação da coima aplicável e a regulação do cumprimento do dever omitido.

No que respeita às competências de instauração e instrução do processo contraordenacional, e aplicação das respetivas sanções, é designada a ANACOM como entidade competente (artigo 11º).

Para o cumprimento das competências de cada uma das entidades, PJ e ANACOM, estabelece-se, no artigo 12º, o dever de cooperação entre ambas, concretizado na realização de consultas, troca de informações e cooperação em matérias de interesse comum.

Na matéria omissa, no que toca à tramitação das contraordenações, é aplicado subsidiariamente o Regime Quadro das Contraordenações no Setor das Comunicações (Lei nº 99/2009, de 4 de setembro, na sua redação atual), e o Regime Geral das Contraordenações (Decreto-lei nº 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual). (artigos 14º e 15º)

No que respeita à afetação do produto das coimas aplicadas, estipula o artigo 13º que 60% revertem para o estado e 40% para a entidade que as aplica, a ANACOM.

Prevê-se a entrada em vigor do diploma no 30º dia seguinte ao da sua publicação (artigo 16º).

### I. c) Enquadramento legal e antecedentes

No que respeita ao ordenamento jurídico nacional é a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, na sua redação atual<sup>4</sup>, que tem como objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho.

Nos termos do n.º 1 do seu artigo 2.º, *«considera-se grupo terrorista a associação de duas ou mais pessoas que, independentemente de ter ou não funções formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou estrutura elaborada, se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada com o objetivo de cometer infrações terroristas»*, entendendo-se como infrações terroristas os atos discriminados nas várias alíneas da norma (como sejam, as ofensas à vida ou à integridade física, a captura de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias, a perturbação ou a interrupção de recurso natural fundamental que crie perigo para as vidas humanas, entre outros), *«na medida em que estejam previstos como crime, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, possam afetar gravemente o Estado, um Estado estrangeiro ou uma organização internacional, quando forem praticados com o objetivo de intimidar gravemente certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar um ato ou de perturbar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais do Estado, de um Estado estrangeiro ou de uma organização internacional»*.

De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º deste diploma, *«quem praticar uma infração terrorista é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela»*. Pune igualmente o n.º 3 da norma, com uma pena de prisão de 1 a 5 anos, *«quem,*

---

<sup>4</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2003-34568575>

*defendendo, elogiando, incentivando ou apelando à prática de infrações terroristas, por qualquer meio distribuir ou difundir mensagem ao público que incite à prática das infrações terroristas».*

Por fim, determina ainda o n.º 4 deste artigo 4.º que, sempre que os factos previstos no n.º 3 *«forem praticados através de meios de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos».*

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo em vigor foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2023, de 3 de maio<sup>5</sup>. Este documento veio proceder à 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 que aprovou a anterior Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, com *"o objetivo de neutralizar a ameaça do terrorismo e dos extremismos violentos e reduzir as vulnerabilidades, através da implementação e do reforço de mecanismos de prevenção e de combate ao fenómeno em todas as suas vertentes e manifestações"*.

A atual Estratégia *«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»* (ponto 3).

No eixo «Prevenir» uma das linhas de ação delineadas é a de *«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»* [viii].

Por seu lado, no eixo «Perseguir» define-se, entre outras linhas de ação, a garantia dos *«meios apropriados para perseguir a utilização do ciberespaço para apoiar e financiar o*

---

<sup>5</sup> <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/40-2023-212551390>

terrorismo e promover o recrutamento, radicalização e disseminação de propaganda violenta» [v)].

No âmbito internacional são muito diversos os instrumentos adotados no domínio da prevenção e combate ao terrorismo, aos quais Portugal se encontra vinculado.

Destacam-se, desde logo, os 19 instrumentos jurídicos internacionais que estabelecem regras e orientações para combate ao terrorismo em todo o mundo, desenvolvidos pelas Nações Unidas, pela Agência Internacional de Energia Atómica, pela Organização da Aviação Civil Internacional e pela Organização Marítima Internacional. Estes instrumentos incluem um vasto conjunto de normas relacionadas com a aviação civil, a proteção de funcionários internacionais, a captura de reféns, material nuclear e terrorismo nuclear, navegação marítima, materiais explosivos, bombardeamentos e financiamento do terrorismo, estabelecendo obrigações de incriminação de condutas e atividades consideradas como infrações terroristas e de adoção de medidas destinadas ao reforço da cooperação internacional.

Portugal encontra-se igualmente vinculado às Convenções do Conselho da Europa aprovadas na área do terrorismo, como é o caso da Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, adotada em 27 de janeiro de 1977, do Protocolo que altera a Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, adotado em 15 de março de 2003, da Convenção para a Prevenção do Terrorismo, adotada em 16 de maio de 2005, da Convenção Relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos do Crime e ao Financiamento do Terrorismo, adotada em 16 de maio de 2005, ou do Protocolo Adicional à Convenção para a Prevenção do Terrorismo, adotado em 15 de maio de 2015.

São de referir também as diversas Resoluções da Assembleia-Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como as resoluções, declarações e recomendações do Comité de Ministros e da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa nesta matéria.

No contexto da União Europeia, foi com a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, que se avançou para a criação de um quadro normativo comum em matéria de incriminação de atos terroristas. Outros instrumentos jurídicos foram depois aprovados, incluindo a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, de 20 de setembro de 2005,



relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas, a Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras, e a Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros, para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas e da criminalidade grave.

Na sequência de vários atos terroristas ocorridos desde 2015 dentro das suas fronteiras, a União Europeia adotou novas medidas de combate ao terrorismo, entre as quais a Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI (Diretiva (UE) 2017/541) e, mais recentemente, o Regulamento (UE) 2021/784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha.

De referir que o Regulamento (UE) 2021/784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, sobre o qual incide a presente proposta de lei, foi escrutinado pela Assembleia da República <sup>6</sup>.

No processo de escrutínio parlamentar, no Parecer emitido pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (28/11/2018), sinaliza-se, a este propósito, que *“na agilização destes procedimentos internos, em particular no que concerne às decisões de remoção de conteúdos, devem ser encontradas as soluções técnico-jurídicas que garantam adequadamente os princípios constitucionais aplicáveis”*.

Tendo o parecer concluído *“ (...) que o legislador nacional, na adoção das soluções e procedimentos necessários à boa execução deste Regulamento tem de ter em devida consideração a necessidade de acautelar os princípios constitucionais aplicáveis, mormente no que concerne às decisões que implicam a inevitável compressão de direitos*

---

<sup>6</sup> COM (2018) 640 final - Proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha - Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes realizada em Salzburgo em 19 e 20 de setembro de 2018  
<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2018-640/ptass>

*fundamentais*”. No mesmo sentido concluiu o Parecer final da Comissão de Assuntos Europeus.

#### **I. d) Iniciativas legislativas pendentes e antecedentes parlamentares**

Na presente Legislatura, de acordo com o referido na Nota Técnica (*em anexo*), verifica-se que, sobre matéria conexa com o objeto da iniciativa em análise, não se encontram pendentes, à data da elaboração do presente Parecer, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

Relativa a esta matéria, na presente Legislatura foi apreciada a Proposta de Lei n.º 29/XV/1.<sup>a</sup> (GOV) - Conclui a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, alterando designadamente a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de Combate ao Terrorismo), a qual deu origem à Lei n.º 2/2023, de 16 de janeiro, “Completa a transposição da Diretiva (UE) 2017/541, alterando a Lei de Combate ao Terrorismo, o Código Penal, o Código de Processo Penal e legislação conexa”.

### **PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA**

Dos pareceres que foram recebidos, até à data, nesta Comissão, salienta-se que tanto a Ordem dos Advogados, como a CNPD e o Conselho Superior da Magistratura, alertam para eventuais problemas de constitucionalidade nas soluções que são propostas, por restringirem direitos, liberdades e garantias.

Em particular, no que concerne às decisões de remoção de conteúdos, segundo estas entidades, deverão ser encontradas as soluções técnico-jurídicas que garantam adequadamente os princípios constitucionais aplicáveis.

Para a Ordem dos Advogados, “a supressão de conteúdos e o bloqueio do acesso poderão colidir com direitos” que estão “legal e constitucionalmente consagrados”, como os “os direitos de acesso às redes informáticas de uso público e de expressão e informação”.

Já a CNPD considera que a lei pode “contender com os direitos e liberdades garantidos pelo direito interno e europeu, como a liberdade de expressão e de informação” ou o “direito à

*proteção de dados pessoais” por existir “uma significativa margem de apreciação e de discricionariedade quanto ao que podem constituir conteúdos terroristas”.*

As entidades propõem, por isso, que sejam as autoridades judiciais, e não a Polícia Judiciária (PJ), a decidir sobre a eliminação e o bloqueio desses conteúdos e a analisar as decisões transnacionais.

Para a Ordem, dos Advogados a decisão deve caber a uma *“entidade autónoma do poder político”*, como *“um tribunal ou em determinadas condições ao Ministério Público”*, podendo a PJ atuar com autorização prévia.

Por seu lado, a CNPD sustenta que se atribua a competência a um *“magistrado judicial”*, admitindo que seja dada *“validação ulterior”* à Polícia Judiciária em *“caso de urgência”*.

No seu parecer, o Conselho Superior da Magistratura considera que *“embora seja inquestionável a necessidade de suprimir ou bloquear conteúdos terroristas em linha, dada a gravidade da sua difusão (...) a verdade é que as decisões de supressão ou bloqueio de conteúdos ou informações na Internet podem colidir com outros direitos fundamentais, muito em particular com o direito à informação e o direito à liberdade de expressão consagrados no artigo 37.º da Lei Fundamental (...) vendo-se com dificuldade que entidades sob tutela do Governo possam emitir tais decisões, sobretudo sem qualquer intervenção judicial prévia”*.

Em suma, sem prejuízo dos objetivos e das medidas vertidos na proposta de lei se revelarem como absolutamente necessários para a prossecução dos fins a que se propõe o Regulamento (UE) 2021/784, em especial, travar ou impedir a divulgação e apologia em linha do terrorismo, deverão ser tidos em conta no processo legislativo os alertas das entidades supra referidas quanto à possibilidade de eventual colisão do regime preconizado na proposta de lei com direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente consagrados (v. artigos 18º, nº2, 35º, nº 6 e artigo 37º da CRP).

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de lei nº 86/XV/1ª - “Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha”.
2. Com a presente proposta de lei pretende-se legislar sobre as matérias que o Regulamento (UE) 2021/784 remeteu para a esfera de competência dos Estados-Membros, nomeadamente proceder à designação das entidades competentes para emissão, análise e supervisão das medidas de supressão de conteúdos terroristas em linha, e o estabelecimento do regime sancionatório a aplicar, em caso de incumprimento.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de lei nº 86/XV/1ª - “Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha” reúne os requisitos regimentais para ser discutido e votado em plenário, sem prejuízo do expandido supra sobre as questões de constitucionalidade.

### PARTE IV – ANEXO

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 5 de julho de 2023

A Deputada Relatora



(Cristiana Ferreira)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)