



PROPOSTA DE LEI Nº 86/XV/1.ª

Adapta a Ordem jurídica ao Regulamento (UE) 2021/784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021

A Assembleia da República, através do Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre a Proposta de Lei 86/XV/1ª da autoria do Governo que visa adaptar a Ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2021/784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021.

I. Objeto da Proposta de Lei e contextualização segundo a sua exposição de motivos:

A iniciativa em apreço tem por objetivo 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, doravante designado por Regulamento CTL.

A propósito do objeto da Proposta, afirma-se na sua exposição de motivos:

“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.”

*



II. Análise:

Os comentários que seguem terão subjacentes a apreciação das normas que potencialmente poderão influenciar o desenvolvimento das atribuições funcionais do Ministério Público, nomeadamente, no exercício da ação penal orientado pelo princípio da legalidade e na fiscalização da constitucionalidade dos atos normativos; resumindo-se a uma análise de natureza técnica.

O Regulamento (UE) 2021/784 do Parlamento e do Conselho de 29 de abril de 2021 relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha (Regulamento CTL):

O Regulamento CTL estabelece um regime jurídico que visa assegurar que os prestadores de serviços de alojamento virtual, que disponibilizam os conteúdos dos utilizadores ao público¹, combatem a utilização abusiva dos seus serviços para fins de difusão de conteúdos terroristas em linha.

O Regulamento CTL é aplicável a todos os prestadores de serviços de alojamento virtual que prestem serviços na UE, incluindo os fornecedores de conteúdos de redes sociais, de serviços de partilha de vídeos, imagens e áudio e exige que os prestadores expostos a conteúdos terroristas tomem medidas específicas prevendo a supervisão de tais conteúdos, a sua supressão ou bloqueio e sanções em caso de incumprimento.

¹ Sobre a definição de «*serviço de conteúdos em linha*» prevê o artigo 2º (Definições) do Regulamento (UE) 2017/1128 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14.06.2017: “*Um serviço na aceção dos artigos 56º e 57º do TFUE que um prestador presta licitamente a assinantes no seu Estado-Membro de residência de acordo com modalidades acordadas em linha e em regime de portabilidade e que seja:*

i) um serviço de comunicação social audiovisual, na aceção do artigo 1.º, alínea a), da Diretiva 2010/13/UE, ou

ii) um serviço cuja principal característica seja a oferta de acesso a obras e outro material protegido, e a sua utilização, ou transmissões de organismos de radiodifusão, quer em transmissão linear quer a pedido;



Para tanto, os prestadores de serviços de alojamento virtual são obrigados a suprimir os conteúdos terroristas no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão das autoridades dos Estados-Membros e a tomar medidas quando as suas plataformas estiverem expostas a conteúdos terroristas.

Por outro lado, também contém normas destinadas a garantir direitos fundamentais, em especial a liberdade de expressão e de informação, traduzidas sobretudo na possibilidade de recurso das decisões de supressão.

Contempla igualmente requisitos claros em matéria de indemnização dos utilizadores e de apresentação de relatórios anuais de transparência por parte dos prestadores de serviços de alojamento virtual e das autoridades nacionais competentes.

O Regulamento CTL é aplicável desde 7 de junho de 2022 e em janeiro de 2023 a Comissão notificou 22 Estados-Membros², entre os quais se encontra Portugal, por não terem designado as autoridades competentes para a emissão das decisões de bloqueio ou de supressão e por não terem estabelecido regras em matéria de sanções aplicáveis em caso de não cumprimento dessas decisões.

O Regulamento visa criar um equilíbrio entre o combate célere e eficaz à difusão de conteúdos terroristas, por um lado e a liberdade de expressão, por outro, equilíbrio que é expressamente enunciado nos considerandos que enuncia como nas suas normas, destacando-se, neste domínio:

“ (8) Em caso de conflito entre o presente regulamento e a Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (5)³ no que respeita às disposições que regem os

² <https://europedirectminho.ipca.pt/comissao-toma-medidas-para-proteger-as-pessoas-do-risco-de-radicalizacao-e-recrutamento-por-extremistas-em-linha/>

³ Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-



serviços de comunicação social audiovisual na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a) dessa diretiva, deverá prevalecer a Diretiva 2010/13/UE. Tal não deverá afetar as obrigações decorrentes do presente regulamento, em especial no que diz respeito aos prestadores de serviços de plataformas de partilha de vídeos.

(9) O presente regulamento deverá estabelecer normas destinadas a combater a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para a difusão de conteúdos terroristas em linha, a fim de garantir o bom funcionamento do mercado interno. Essas normas deverão respeitar plenamente os direitos fundamentais protegidos pela União, em especial os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»).

(10) O presente regulamento visa contribuir para a defesa da segurança pública estabelecendo garantias adequadas e sólidas para assegurar a defesa dos direitos fundamentais, inclusive o direito ao respeito pela vida privada, o direito à proteção dos dados pessoais, o direito à liberdade de expressão, incluindo a liberdade de receber e transmitir informações, a liberdade de empresa e o direito a uma proteção judicial efetiva. Além disso, é proibida qualquer discriminação. As autoridades competentes e os prestadores de serviços de alojamento virtual só deverão adotar as medidas que forem necessárias, adequadas e proporcionadas numa sociedade democrática, tendo em conta a importância particular atribuída à liberdade de expressão e de informação, à liberdade de imprensa e ao pluralismo dos meios de comunicação social, que constituem os pilares essenciais de uma sociedade pluralista e democrática e os valores em que assenta a União. As medidas que afetem a liberdade de expressão e de informação deverão ser rigorosamente orientadas para o objetivo de combater a difusão de conteúdos terroristas em linha respeitando, o direito de receber e transmitir legalmente informações, tendo em conta o papel central que os prestadores de serviços

Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual) (JO L 95 de 15.4.2010, p. 1).



de alojamento virtual desempenham para facilitar o debate público e a distribuição e receção de informações factuais, opiniões e ideias nos termos da lei. A adoção de medidas eficazes de combate aos conteúdos terroristas em linha e a defesa da liberdade de expressão e de informação não são incompatíveis, mas sim objetivos complementares que se reforçam mutuamente.

(...)

Deverão ser harmonizados o procedimento e as obrigações decorrentes de decisões de supressão que obriguem os prestadores de serviços de alojamento virtual a suprimir conteúdos terroristas ou a bloquear o acesso a esses conteúdos na sequência de uma avaliação efetuada pelas autoridades competentes. Dada a rapidez com que os conteúdos terroristas são difundidos em todos os serviços em linha, deverá ser prevista uma obrigação de os prestadores de serviços de alojamento virtual assegurarem que os conteúdos terroristas identificados numa decisão de supressão sejam suprimidos ou que o acesso a esses conteúdos seja bloqueado em todos os Estados-Membros no prazo de uma hora a contar da receção da decisão de supressão. Exceto em casos urgentes devidamente justificados, a autoridade competente deverá informar os prestadores de serviços de alojamento virtual sobre os procedimentos e os prazos aplicáveis pelo menos 12 horas antes da emissão da decisão de supressão emitida pela primeira vez. Constituem casos urgentes devidamente justificados, quando a supressão desses conteúdos terroristas ou o bloqueio do acesso aos mesmos mais de uma hora após receção da decisão de supressão tivesse por consequência danos graves, como acontece em situações de ameaça iminente à vida ou à integridade física de alguém ou em circunstâncias em que esses conteúdos representem atentados à vida ou à integridade física de alguém no momento em que são praticados. Caberá à autoridade competente definir tais casos urgentes e fornecer a justificação necessária na sua decisão de supressão. Se, por motivo de força maior ou impossibilidade de facto, inclusive por razões de natureza técnica ou operacional, o prestador de serviços de alojamento virtual



não puder dar cumprimento à decisão de supressão no prazo de uma hora após a sua receção, deverá informar a autoridade competente logo que possível e cumprir a decisão de supressão logo que a situação esteja resolvida.

(18) A decisão de supressão deverá compreender uma exposição de motivos que qualifique o material a suprimir ou a bloquear como conteúdo terrorista e conter informações suficientes para se poderem localizar os conteúdos, disponibilizando um URL exato e, se for necessário, quaisquer outras informações adicionais, como uma captura de ecrã dos conteúdos em questão. Essa exposição de motivos deverá permitir que o prestador de serviços de alojamento virtual e, em última análise, o fornecedor de conteúdos exerçam efetivamente o seu direito de recurso judicial. Os motivos apresentados não deverão implicar o acesso a informações sensíveis que possam prejudicar as investigações que estejam em curso.

(...)

(27) A obrigação de conservar o conteúdo para processos de recurso administrativo ou judicial é necessária e justificada para garantir meios de recurso efetivos ao fornecedor de conteúdos cujo material tenha sido suprimido ou ao qual tenha sido bloqueado o acesso, bem como para assegurar a reposição desses conteúdos tal como se apresentavam antes da sua supressão, em função dos resultados do procedimento de recurso. A obrigação de conservar o material para fins de investigação e de ação penal é justificada e necessária tendo em conta a eventual utilidade desse material para pôr fim ou prevenir as atividades terroristas. Por conseguinte, é também justificada a conservação dos conteúdos terroristas suprimidos para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas. Os conteúdos terroristas e os dados conexos deverão ser conservados apenas durante o período necessário para permitir às autoridades policiais verificarem esses conteúdos terroristas e decidir se serão ou não necessários para esse efeito. Para fins de prevenção, deteção, investigação e repressão de infrações terroristas, a conservação de dados exigida deverá limitar-se aos dados



suscetíveis de terem uma ligação com infrações terroristas e poderá, por conseguinte, contribuir para a perseguição penal de infrações terroristas ou para prevenir riscos graves para a segurança pública. Nos casos em que os prestadores de serviços de alojamento virtual suprimam ou bloqueiem o acesso a qualquer material, nomeadamente por meio das suas próprias medidas específicas, deverão informar de imediato as autoridades competentes sobre conteúdos que contenham informações envolvendo uma ameaça iminente à vida ou uma infração terrorista de que haja suspeita.

*(28) Para assegurar a proporcionalidade, o período de conservação deverá ser limitado a **seis meses**, a fim de proporcionar aos fornecedores de conteúdos tempo suficiente para iniciarem o processo de recurso administrativo ou judicial aplicável ou de permitir o acesso das autoridades policiais a dados pertinentes para a investigação e repressão de infrações terroristas. Contudo, a pedido da autoridade competente ou do tribunal, esse período pode ser prorrogado pelo tempo necessário caso esse procedimento se tenha iniciado mas não concluído no termo do prazo de seis meses. A duração do período de conservação deverá ser suficiente para permitir às autoridades policiais conservar o material necessário para as investigações e ações judiciais, assegurando ao mesmo tempo o equilíbrio com os direitos fundamentais.*

(29) O presente regulamento não deverá afetar as garantias processuais nem as medidas de investigação relacionadas com o acesso aos conteúdos e aos dados conexos conservados para efeitos da investigação e repressão de infrações terroristas, quer sejam regidas pelo direito da União ou pelo direito nacional.

(...)

(32) O direito a um recurso efetivo está consagrado no artigo 19.º do Tratado sobre a União Europeia (TEU) e no artigo 47.º da Carta. Cada pessoa singular ou coletiva tem direito a um recurso efetivo perante o tribunal nacional competente contra qualquer



medida adotada por força do presente regulamento suscetível de prejudicar os seus direitos. Esse direito compreende, nomeadamente, a possibilidade de os prestadores de serviços de alojamento virtual e os fornecedores de conteúdos contestarem de forma efetiva decisões de supressão ou quaisquer decisões decorrentes da análise de decisões de supressão nos termos do presente regulamento junto de um tribunal do Estado-Membro cuja autoridade competente tenha emitido a decisão de supressão ou tomado a decisão, bem como a possibilidade de os prestadores de serviços de alojamento virtual contestarem de forma efetiva uma decisão relativa a medidas específicas ou sanções junto de um tribunal do Estado-Membro cuja autoridade competente tenha tomado essa decisão”.

Sobre as medidas para combater a difusão de conteúdos terroristas em linha prevê o **artigo 3.º do Regulamento**, sob a epígrafe “**Decisões de supressão**”:

1. 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.

2. Caso a autoridade competente não tenha previamente emitido uma decisão de supressão dirigida a um prestador de serviços de alojamento virtual, informa-o dos procedimentos e dos prazos aplicáveis, pelo menos 12 horas antes de emitir a decisão de supressão.

O primeiro parágrafo não se aplica em casos urgentes devidamente justificados.

3. 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.



4. *As autoridades competentes emitem as decisões de supressão de acordo com o modelo previsto no anexo I. Das decisões de supressão devem constar os seguintes elementos:*

a) a identificação pormenorizada da autoridade competente que emite a decisão de supressão e a autenticação desta decisão pela autoridade competente;

b) uma exposição suficientemente pormenorizada dos motivos pelos quais os conteúdos são considerados terroristas, e uma referência ao tipo de material a que se refere o artigo 2.º, ponto 7;

c) um localizador uniforme de recursos (URL) exato e, se necessário, informações adicionais que permitam identificar os conteúdos terroristas em causa;

d) uma referência ao presente regulamento enquanto base jurídica da decisão de supressão;

e) a data, hora e assinatura eletrónica da autoridade competente da emissão da decisão de supressão;

f) informações facilmente compreensíveis sobre as vias de recurso de que dispõem o prestador de serviços de alojamento virtual e o fornecedor de conteúdos, nomeadamente informações sobre o recurso junto da autoridade competente ou de um tribunal, bem como os respetivos prazos;

g) se for necessário e proporcionado, a decisão de não divulgar informações sobre a supressão dos conteúdos terroristas ou o bloqueio do acesso aos mesmos nos termos do artigo 11.º, n.º 3.

5. *As autoridades competentes dirigem as decisões de supressão ao estabelecimento principal do prestador de serviços de alojamento virtual ou ao representante legal por ele designado nos termos do artigo 17.º.*



Essa autoridade competente envia a decisão de supressão ao ponto de contacto a que se refere o artigo 15.º, n.º 1, por qualquer meio eletrónico que produza um registo escrito em condições que permitam estabelecer a autenticidade do remetente, incluindo a exatidão da data e da hora de envio e receção da decisão.

6. 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.

7. Se o prestador de serviços de alojamento virtual não puder dar cumprimento à decisão de supressão por motivo de força maior ou impossibilidade de facto que não lhe seja imputável, nomeadamente por razões técnicas ou operacionais objetivamente justificáveis, informa desse facto, sem demora injustificada, a autoridade competente que emitiu a decisão de supressão, utilizando para o efeito o modelo que consta do anexo III.

O prazo fixado no n.º 3 começa a correr logo que deixem de se verificar os motivos a que se refere o primeiro parágrafo do presente número.

8. Se o prestador de serviços de alojamento virtual não puder dar cumprimento à decisão de supressão pelo facto de esta conter erros manifestos ou não conter informações suficientes para permitir a sua execução, informa desse facto, sem demora injustificada, a autoridade competente que emitiu a decisão de supressão, solicitando os esclarecimentos necessários, utilizando para o efeito o modelo que consta do anexo III.

O prazo fixado no n.º 3 começa a correr logo que o prestador de serviços de alojamento virtual tenha recebido os esclarecimentos necessários.



9. As decisões de supressão tornam-se definitivas no termo do prazo previsto para recurso caso este não tenha sido interposto nos termos do direito nacional ou se tiverem sido confirmadas na sequência de um recurso.

Quando a decisão de supressão se torna definitiva, a autoridade competente que tiver emitido a decisão de supressão informa desse facto a autoridade competente a que se refere o artigo 12.º, n.º 1, alínea c), do Estado-Membro onde o prestador de serviços de alojamento virtual tem o seu estabelecimento principal ou onde o seu representante legal reside ou está estabelecido.

*

Os considerandos e normativos enunciados que respeitam diretamente aos princípios e conceitos que deverão ser observados com vista à adaptação da ordem jurídica interna ao Regulamento CTL evidenciam:

- A decisão de supressão ou de bloqueio restringe direitos, liberdades e garantias salvaguardados na «Carta» bem como noutros instrumentos internacionais, nomeadamente, a liberdade de expressão.

- A decisão de supressão e de bloqueio é obrigatoriamente comunicada às autoridades nacionais competentes quando exista uma investigação em curso ou quando os conteúdos a suprimir contenham informações envolvendo uma ameaça iminente à vida ou uma infração terrorista de que haja suspeita.

- Tal decisão de supressão impõe a existência de vias de validação e de recurso com a identificação do Tribunal competente para o efeito, assim como do prazo de recurso, que - conforme consta expressamente do Anexo I ao Regulamento - têm de se encontrar devidamente identificados na decisão.



Como resulta da exposição de motivos e do seu objeto, a Proposta de Lei em análise pretende adaptar a ordem jurídica interna ao Regulamento CTL dando cumprimento ao estabelecido nos artigos 12º e 18º do diploma, com a designação das entidades competentes para emitir as decisões de supressão, analisar decisões de supressão, supervisionar a aplicação das medidas específicas, impor sanções e estabelecer um regime sancionatório aplicável aos casos de incumprimento das suas disposições.

Prevê o artigo 12º do Regulamento CTL sob a epígrafe “*Designação das entidades 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.º2 para cada autoridade competente. A Comissão publica regularmente eventuais alterações.”

*

O artigo 3º da Proposta de Lei em análise designa as seguintes entidades competentes para efeitos de:

- a) **Emissão de decisões de supressão ou bloqueio**, nos termos do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2021/784, a Polícia Judiciária (**PJ**), ponto de contacto para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 12.º do Regulamento (UE) 2021/784;
- b) **Análise de decisões de supressão emitidas por outros Estados-Membros**, nos termos do artigo 4.º do Regulamento (UE) 2021/784, a **PJ**;
- c) **Supervisão da aplicação das medidas** específicas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2021/784, a Autoridade Nacional de Comunicações (**ANACOM**);
- d) **Aplicação de sanções** para efeitos do disposto no artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/784, **ANACOM**.

*

A Competência para a emissão de decisões de supressão ou bloqueio e para a análise de decisões de supressão emitidas por outros Estados-Membros é atribuída à Polícia Judiciária, opção de natureza essencialmente política pelo que sobre a mesma não se emitirá juízo.



Resultará, certamente, de uma decorrência natural da competência atribuída à Polícia Judiciária, Unidade Nacional Contra Terrorismo (UNCT), para a investigação deste tipo de criminalidade que não pode ser deferida a outros órgãos de polícia criminal (artigo 7º, nº2, alínea I) da Lei nº 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal).

Estamos, no entanto, perante uma decisão de supressão de conteúdos e de informação livremente introduzida na internet, justificada por conter conteúdos terroristas, na aceção do artigo 2º, nº7, do Regulamento.

São estes:

“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”.

Ora, tais conteúdos e materiais a que se reporta a Diretiva (UE) 2017/541⁴ são suscetíveis de integrar a prática de crime de terrorismo, como previsto no ordenamento jurídico nacional pela Lei nº 52/2003, de 22 de agosto, na sua atual redação, nomeadamente, em razão das recentes alterações introduzidas pela Lei nº 2/2023, de 16 de janeiro, que completou a transposição desta Diretiva, alterou o Código Penal, o Código de Processo Penal e outra legislação conexa.

Prevê o artigo 4º, nº3, 4, 7, 8 e 9 da Lei de Combate ao Terrorismo:

“3 — Quem, 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 previstas nas alíneas a) a i) do n.º 3 do artigo 2.º, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.

4 — Quando os factos previstos no número anterior forem praticados através de meios de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 6 anos.”

(...)

7 — Quem, por qualquer meio:

a) Treinar ou instruir outrem sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática de atos previstos nas alíneas a) a i) do n.º 3 do artigo 2.º ou para a contribuição para a prática desses atos, sabendo que tal treino ou instrução visa a prática de uma infração terrorista ou a contribuição para a sua prática;

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32017L0541>



b) Receber de outrem ou adquirir por si mesmo treino, instrução ou conhecimentos sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática de atos previstos nas alíneas a) a i) do n.º 3 do artigo 2.º ou para a contribuição para a prática desses atos, com intenção de cometer uma infração terrorista ou de contribuir para a sua prática;

é punido com pena de prisão de 2 a 5 anos.

8 - Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa ou grupo terrorista pela prática de infrações terroristas previstas nas alíneas a) a i) do n.º 3 do artigo 2.º, de forma adequada a criar perigo da prática de infração terrorista, é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 360 dias.

9 — Quando os factos previstos no número anterior forem praticados através de meios de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa até 480 dias.

As referências não são exaustivas mas permitem a imediata perceção da exigência e da obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público de qualquer decisão de bloqueio dos conteúdos identificados no artigo 2º, nº7, do Regulamento CTL.

É ao Ministério Público, enquanto titular da ação penal e com competência na área da prevenção deste fenómeno criminal que caberá instaurar o competente inquérito ou averiguação.

A proposta de lei não prevê essa obrigatoriedade de comunicação, podendo, eventualmente, o legislador considerar que a mesma já encontra previsão no ordenamento jurídico interno.



Deve, no entanto, reponderar-se esta exigência pois como o próprio Regulamento equaciona, estamos perante matéria de limitação/supressão de direitos, liberdades e garantias previstos na «Carta» e previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP), nomeadamente, dos direitos fundamentais previstos nos artigos 35º (utilização da informática) e 37º (liberdade de expressão) da CRP.

Matéria que determina rigor e densificação dos seus conteúdos quanto a toda a sua extensão, exigências tanto mais prementes quando se atribui a possibilidade da sua supressão a um Órgão de Polícia Criminal, sem se especificar o concreto procedimento em que será inserida tal decisão, sem se impor a obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público e a obrigatoriedade da sua validação judicial e sem que se indique, conseqüentemente, qual o Tribunal competente para tal validação e qual a instância recursiva.

Uma lei restritiva de direitos, liberdades e garantias tem de respeitar o regime previsto no artigo 18º da CRP, isto é, não pode assentar em conceitos vagos, indeterminados, nem remeter o essencial do regime a aplicar para outros diplomas que, no caso, não identifica. De outro modo, não ficará salvaguardada a reserva de lei parlamentar.

**Propondo-se conformar a ordem jurídica interna ao Regulamento CTL a
Proposta de Lei não poderá deixar de identificar:**

- Qual o procedimento ao abrigo do qual a Polícia Judiciária emitirá a decisão de bloqueio;
- A obrigatoriedade da sua comunicação ao Ministério Público;
- A obrigatoriedade da sua validação judicial e o prazo em que esta deverá ocorrer.



Veja-se que no âmbito do Processo Penal e de um inquérito, a suspensão de direitos ou de atividade encontra-se prevista a título de medida de coação, sujeita às exigências processuais decorrentes dos artigos 191º, 193º, 199º e 204º, todos do Código de Processo Penal, a aplicar pelo Juiz de Instrução Criminal.

Também a Lei do Cibercrime (Lei nº 109/2009, de 15 de setembro) prevê a possibilidade de apreensão de dados informáticos necessários à produção de prova, autorizada ou ordenada por despacho da autoridade judiciária competente, apreensão que pode revestir a forma de eliminação não reversível ou bloqueio do acesso aos dados (artigo 16º nº1 e 7, alínea d), da Lei do Cibercrime).

E, no caso de apreensão efetuada por Órgão de Polícia Criminal, esta é sempre sujeita a validação pela autoridade judiciária, no prazo máximo de 72 horas (nº4 da mesma norma).

*

Ou seja, a ordem jurídica interna não contempla, de forma clara e precisa, o regime - já em vigor no ordenamento jurídico nacional - decorrente do Regulamento CTL e a Proposta de Lei é, a este respeito, omissa, mostrando-se suscetível de violar os artigos 18º, 35º e 37º da CRP⁵.

*

Sobre a impugnação da decisão de supressão ou bloqueio ou de validação de decisão transnacional para as quais é atribuída competência à Polícia Judiciária, prevê o artigo 4º da Proposta de Lei:

⁵ E a Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital (Lei nº 27/2021, de 17.05) na redação da Lei nº 15/2022 de 11.08.



- *“A decisão de supressão ou bloqueio ou de validação de decisão transnacional pode ser impugnada perante o juiz competente, nos termos gerais.”*

E **sobre a garantia de recurso** prevê o artigo 5º do diploma:

- *“São recorríveis nos termos gerais as decisões a que se refere o artigo anterior e as demais previstas no artigo 9.º do Regulamento (UE) 2021/784.”*

Não identificando o procedimento ou processo em que será inserida a decisão de bloqueio, também não identifica o Juiz competente para a sua validação, afrontando o difícil equilíbrio que o Regulamento pretende alcançar, salvaguardado, entre outras, pelas disposições contidas no artigo 3º, nº4, alínea f) e no artigo 9º (Recursos) do Regulamento.

Efetivamente, sem essa prévia identificação e clarificação, não poderá ser encontrada na Lei nº 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), uma correspondência sobre o Juiz competente e sobre o Tribunal competente para apreciar da eventual impugnação (e em que prazo).

Do mesmo modo, será questionada qual a instância recursiva competente para a apreciação do recurso que vier a recair sobre tal decisão, não se mostrando assegurado o direito a uma tutela jurisdicional efetiva contra eventuais ameaças ou violações de direitos, liberdades e garantias (artigo 20º da CRP).

*

Observa-se que o mesmo não acontecerá relativamente às decisões a proferir pela ANACOM.

Compete ao Tribunal da concorrência, regulação e supervisão conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de contraordenação suscetíveis de impugnação da



Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) – artigo 112º, nº1, alínea d), da LOSJ.

*

Relativamente à atribuição à ANACOM de poderes de supervisão da aplicação das medidas específicas pelos prestadores de serviços de alojamento virtual, nos termos do artigo 5º do Regulamento CTL observa-se que esta competência estará relacionada com a competência para a aplicação de sanções.

Trata-se, contudo, de uma entidade que não integra nem está prevista a sua participação nas reuniões da UCAT (Unidade de Coordenação Antiterrorismo) – Decreto Regulamentar nº 2/2016 de 23 de agosto.

No mais, o texto da Proposta de Lei não nos suscita outras observações.

*

Em face do exposto, conclui-se que a Proposta de Lei não alcança o objetivo a que se propõe.

Pretendendo adaptar a ordem jurídica interna ao Regulamento CTL não traduz o seu objeto por não garantir o equilíbrio entre o combate célere e eficaz à difusão de conteúdos terroristas e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Direitos também garantidos na Constituição da República Portuguesa (CRP), nomeadamente, quanto ao regime previsto no artigo 18º aplicável aos direitos, liberdades e garantias previstos nos artigos 20º, 35º e 37º, porquanto:

- O diploma legisla sobre matéria que limita/suprime direitos, liberdades e garantias, nomeadamente, os direitos fundamentais previstos nos artigos 35º (utilização da informática) e 37º (liberdade de expressão) da CRP, matéria



que determina rigor e densificação dos seus conteúdos quanto a toda a sua extensão, nomeadamente, quanto ao direito a uma tutela jurisdicional efetiva (artigo 20º da CRP).

- Uma lei restritiva de direitos, liberdades e garantias tem de respeitar o regime previsto no artigo 18º da CRP, isto é, não pode assentar em conceitos vagos, indeterminados, nem remeter o essencial do regime a aplicar para outros diplomas que, no caso, não identifica. De outro modo, não ficará salvaguardada a reserva de lei parlamentar.
- Designando a Polícia Judiciária como entidade competente para a emissão de decisões de supressão ou bloqueio e para a análise de decisões de supressão emitidas por outros Estados-Membros a Proposta de Lei não identifica o concreto procedimento/processo em que tal decisão será proferida e inserida em ordem à sua validação/impugnação.
- Não prevê a obrigação de comunicação da decisão de supressão e de bloqueio dos conteúdos identificados no artigo 2º, nº7, do Regulamento ao Ministério Público, nomeadamente, quando exista uma investigação em curso ou quando os conteúdos a suprimir contenham informações envolvendo uma ameaça iminente à vida ou uma infração terrorista de que haja suspeita.
- Não prevê a obrigatoriedade da validação judicial de uma decisão proferida por um órgão de polícia criminal que é restritiva dos invocados direitos nem o prazo em que esta validação deverá ocorrer (artigo 37º da CRP).
- As decisões de supressão e de validação de decisão transnacional impõem a existência de vias de validação e de recurso com a identificação do Tribunal competente para o efeito, assim como do prazo de recurso, que - conforme



consta expressamente do Anexo I ao Regulamento – têm de se encontrar devidamente identificados na decisão.

- A Proposta prevê a possibilidade de impugnação da decisão de bloqueio ou de validação de decisão transnacional perante um juiz/tribunal que não identifica.
- Pois que não identificando o procedimento ou processo em que será inserida a decisão de bloqueio (Processo Penal/Inquérito?), também não identifica o Juiz competente para a sua validação, afrontando as disposições contidas no artigo 3º, nº4, alínea f) e no artigo 9º (Recursos) do Regulamento.
- Efetivamente, sem essa prévia identificação e clarificação, não poderá ser encontrada na Lei nº 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), uma correspondência com a norma que definirá qual o Juiz competente e qual o Tribunal competente para apreciar da impugnação (e em que prazo) da decisão proferida pela Polícia Judiciária relativamente ao bloqueio ou à validação de decisão transnacional.
- Do mesmo modo, a proposta não identifica a instância recursiva competente, não se mostrando assegurado o direito a uma tutela jurisdicional efetiva contra eventuais ameaças ou violações de direitos, liberdades e garantias (artigo 20º da CRP).

III. Conclusão

A Proposta de Lei n.º 86/XV/1ª, apresentada para parecer do Conselho Superior do Ministério Público, suscita as *supra* referidas questões, que devem merecer ponderação, em conformidade com o que acaba de se expor.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 03 de julho de 2023