Proposta de Lei n.º 8/XVII/1.ª (GOV)

Autoriza o Governo a 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

Data de admissão: 7 de julho de 2025

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Patrícia Pires (DAPLEN), Cristina Ferreira e Filipa Paixão (DELP), Helena Pimentel (BIB) Elodie Rocha e Ricardo Pita (DAC)
Data: 02.09.2025

I. A INICIATIVA

A proposta de lei de autorização legislativa em apreço visa garantir o cumprimento do estabelecido no 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, salientando a exposição de motivos, que o referido Regulamento 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». Neste sentido, o proponente sublinha que as normas contempladas no Regulamento (EU) 2021/784 devem ser articuladas com a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

O proponente justifica o impulso legiferante com o facto de o «funcionamento do Mercado Único Digital deve(r) assentar no equilíbrio entre a segurança jurídica dos prestadores de serviços de alojamento virtual e a confiança dos utilizadores no ambiente virtual».

Nesta sequência, observa que a utilização dos serviços de alojamento virtual para atividades ilegais deve ser prevenida, tendo por base «motivos fundamentados e emergentes do Estado de direito» e considera que «os prestadores de serviços de alojamento virtual assumem uma responsabilidade social acrescida no auxílio ao combate aos conteúdos ilegais difundidos através da utilização dos seus serviços».

Para alcançar o desiderato supra referido, o Governo solicita autorização para, no prazo de 180 dias, com o sentido e extensão constantes do artigo 2.º, 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, bem como para proceder à terceira alteração à Lei n.º 99/2009, de 4 de setembro[1], e para proceder à décima terceira alteração à Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto[2].

A proposta de lei de autorização legislativa é composta por três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo estabelecendo o sentido e extensão da

[1] Diploma que aprova o regime quadro das contra-ordenações do sector das comunicações.
[2] Diploma que estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário.

autorização a conceder e o último definindo a respetiva duração, contendo em anexo o projeto de decreto-lei a aprovar.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em análise é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa da lei e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º e no artigo 172.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento)[3].

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto nos n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

Tratando-se de um pedido de autorização legislativa, a proposta de lei define o objeto, sentido, extensão e duração da autorização, sendo esta de 180 dias, de acordo com o artigo 3.º, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 171.º do Regimento.

O Governo junta, em anexo, o projeto de decreto-lei que pretende aprovar na sequência da eventual aprovação da lei de autorização legislativa pela Assembleia da República, cumprindo assim o disposto no n.º 4 do artigo 171.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro[4], que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos

[3] Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.
[4] Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Em cumprimento das disposições acima referidas, o Governo enviou à Assembleia da República os pareceres emitidos pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo Conselho Superior do Ministério Público, pela Ordem dos Advogados, pela Autoridade Nacional de Comunicações e pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, que podem ser consultados na página da iniciativa.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Estando em causa uma proposta de lei de autorização legislativa, cumpre assinalar que o Governo não indica em que alínea do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição se enquadra a matéria objeto do pedido de autorização.

A iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares e pela Ministra da Justiça, tendo sido aprovada em Conselho de Ministros a 3 de julho de 2025, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A proposta de lei deu entrada a 3 de julho de 2025, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitida a 7 de julho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada no dia 9 do mesmo mês.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Desde logo cumpre referir que a iniciativa *sub judice* contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (3 de julho de 2025) e as assinaturas do Primeiro-Ministro, do Ministro dos Assuntos Parlamentares e da Ministra da Justiça, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário.

O título da proposta de lei - «Autoriza o Governo a 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» -, traduz sinteticamente o seu objeto, observando igualmente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª Série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa não contempla norma de entrada em vigor, pelo que é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que «na falta de fixação do dia, os diplomas (…) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2023, de 3 de maio[5], «tem como desígnio tornar Portugal

[5] Texto retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 07/08/2025.

um país mais seguro e resiliente ao terrorismo, preservando os valores fundamentais do Estado de Direito democrático e garantindo um espaço de liberdade, segurança, justiça e bem -estar (…) O objetivo geral é neutralizar a ameaça que o terrorismo e os extremismos violentos representam para os cidadãos e os interesses nacionais, reduzindo as vulnerabilidades, através da implementação e do reforço de mecanismos de prevenção e de combate ao fenómeno em todas as suas vertentes e manifestações, cujas motivações podem ser de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra.[6]»

Constituem infrações terroristas os atos dolosos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de combate ao terrorismo aprovada pela Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto[7], 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. O n.º 3 do artigo 4.º criminaliza 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. As decisões finais condenatórias devem ser comunicadas pelos tribunais à Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT[8]), nos termos do artigo 6.º-A.

De acordo com o disposto no artigo 23.º da Lei de segurança interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto[9], a UCAT é o órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram, competindo-lhe a coordenação dos planos de execução das ações previstas na ENCT

[6] Cf. Preâmbulo.
[7] Texto consolidado. Trabalhos preparatórios.
[8] [8]A UCAT foi criada em fevereiro de 2003, tendo como objetivo inicial o reforço da atividade de segurança interna contra o terrorismo. A sua constituição e funcionamento foram, entretanto, adaptados integrando-a atualmente representantes do SSI, SIRP (SIED e SIS), GNR, PSP, PJ, antigo SEF e Autoridade Marítima Nacional.
[9] Texto consolidado.Trabalhos preparatórios.

e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

O regime aplicável à organização e funcionamento da UCAT encontra-se estabelecido pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto, cuja composição, prevista no artigo 3.º, é agora alterada pela presente iniciativa com a integração da ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações).

Conexo com a matéria em apreço é o regime previsto na Lei do cibercrime, aprovada pela Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro[10], que estabelece as disposições penais materiais e processuais, bem como as disposições relativas à cooperação internacional em matéria penal, relativas ao domínio do cibercrime e da recolha de prova em suporte eletrónico. Nos termos da alínea *d)* do artigo 2.º «fornecedor de serviço é qualquer entidade, pública ou privada, que faculte aos utilizadores dos seus serviços a possibilidade de comunicar por meio de um sistema informático, bem como qualquer outra entidade que trate ou armazene dados informáticos em nome e por conta daquela entidade fornecedora de serviço ou dos respetivos utilizadores;», sendo permitido ao órgão de polícia criminal efetuar apreensões, sem prévia autorização da autoridade judiciária, no decurso de pesquisa informática legitimamente ordenada e executada nos termos do artigo que regula a pesquisa de dados informáticos (artigo 15.º) bem como quando haja urgência ou perigo na demora (artigo 16.º, n.º2).

De acordo com o artigo 9.º «as pessoas coletivas e entidades equiparadas são penalmente responsáveis pelos crimes previstos na presente lei nos termos e limites do regime de responsabilização previsto no Código Penal.»

De acordo com o disposto no artigo 1.º do regime quadro das contra ordenação do setor das comunicações, aprovado pela Lei n.º 99/2009, de 4 de setembro[11], «constitui contraordenação do sector das comunicações, para efeitos da presente lei, todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao sector das comunicações, para as quais se comine uma coima, cujo processamento e punição seja da competência do ICP-ANACOM.». Nos termos do artigo 3.º as pessoas singulares ou coletivas, ainda que irregularmente constituídas, e associações sem personalidade jurídica podem ser responsabilizadas

[10] Texto consolidado. Trabalhos preparatórios.
[11] Texto consolidado. Trabalhos preparatórios.

pela prática das infrações a que se refere o regime. As pessoas coletivas são responsáveis pelas infrações cometidas 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 das pessoas coletivas não exclui a responsabilidade individual dos respetivos agentes.

Não obstante a participação e o papel decisivo das restantes forças e serviços de segurança na deteção, prevenção, proteção, perseguição e resposta, a investigação deste tipo de crime compete à Polícia Judiciária[12], não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal.

A Polícia Judiciária tem a sua estrutura organizacional aprovada pelo Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro[13], que prevê, no artigo 30.º, a Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT) a qual consiste numa unidade operacional especializada que dá resposta preventiva e repressiva ao fenómeno do terrorismo e demais ameaças que, pela sua natureza grave e violenta, atentem contra o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e a legalidade democrática. Esta Unidade tem competência em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente às infrações terroristas, infrações relacionadas com um grupo terrorista, infrações relacionadas com atividades terroristas e financiamento do terrorismo e de ciberterrorismo, em articulação com Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e à Criminalidade Tecnológica (UNC3T) prevista no artigo 33.º.

A ANACOM tem por missão a regulação do setor das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais. Os seus estatutos estão aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, em cujo site se pode encontrar informação complementar sobre a matéria em apreço.

[12] Nos termos do artigo 7.º, n.º 2. al.l) da Lei de Organização da Investigação Criminal aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.
[13] Texto consolidado.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

A proposta de lei em apreço visa garantir o cumprimento na legislação nacional do estabelecido no 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[14].

Baseado na comunicação da Comissão intitulada «Combater os conteúdos ilegais em linha Rumo a uma responsabilidade reforçada das plataformas em linha» e na sua Recomendação (UE) 2018/334 sobre medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais em linha, este Regulamento veio estabelecer regras no plano da União Europeia (UE) destinadas a combater a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para a difusão ao público de conteúdos terroristas[15] em linha, abrangendo os prestadores de serviços de alojamento virtual (PSAV)[16] no combate à difusão ao público de conteúdos terroristas através dos seus serviços assegurarando, se necessário, que esses conteúdos sejam suprimidos bem como as medidas a adotar pelos Estados-Membros para a identificação de conteúdos terroristas permitindo a sua supressão de forma expedita pelos PSAV[17], e facilitar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, os PSAV e, se for o caso, a Europol.

Acresce que, este Regulamento define, igualmente, um conjunto de medidas destinadas a combater a difusão ao público de conteúdos terroristas em linha, nomeadamente, através de decisões de supressão onde os PSAV destinatários de uma decisão têm de suprimir ou bloquear os conteúdos em questão no prazo de uma hora; procedimentos de supressão transfronteiriços — isto é, quando o PSAV não está localizado no mesmo Estado-Membro que a autoridade nacional que emitiu a decisão de supressão; medidas específicas a adotar pelos PSAV expostos a este tipo de conteúdos; como ainda a conservação desses conteúdos pelos PSAV para efeitos administrativos ou judiciais.

[14] Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República. O Regulamento é aplicável a partir de 7 de junho de 2022.
[15] O termo «infrações terroristas» está definido na Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo.
[16] Prestador de serviços de alojamento virtual: entidades que efetuam a armazenagem das informações fornecidas por um fornecedor de conteúdos a pedido deste.
[17] O regulamento é aplicável aos PSAV que prestem serviços na UE, quer possuam ou não o seu estabelecimento principal num Estado-Membro.

Assim, tal como focado na iniciativa em análise, destacar que o artigo 12.º do Regulamento supra identificado prevê que «cada Estado-Membro designa a autoridade ou autoridades competentes para: a) emitir decisões de supressão nos termos do artigo 3.º [18]; b) analisar decisões de supressão nos termos do artigo 4.º [19]; c) supervisionar a aplicação das medidas específicas nos termos do artigo 5.º [20]; e d) impor sanções nos termos do artigo 18.º». Destaca-se ainda o artigo 18.º onde é estipulado que os Estados-Membros devem estabelecer «o regime de sanções aplicáveis às infrações ao presente regulamento pelo prestador de serviços de alojamento virtual».

Com efeito, o artigo 18.º concretiza que os Estados-Membros devem assegurar 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; e 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».

[18] Artigo 3. º do Regulamento (UE) 2021/784
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.
[19] Artigo 4. º do Regulamento (UE) 2021/784
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.
[20] Artigo 5. º do Regulamento (UE) 2021/784
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.

- **Âmbito internacional**

  Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, a *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*[21], introduziu alterações ao *Código Penal*, de modo que passasse a abranger, além das formas de terrorismo já conhecidas, as decorrentes das novas ameaças.

Neste seguimento, o *artículo 573* do *Código Penal* define como terrorismo a prática de qualquer crime grave contra a vida ou a integridade física, a liberdade, a integridade moral, a liberdade e a intimidade sexuais, o património, os recursos naturais ou o meio ambiente, a saúde pública ou a Coroa, e bem assim, o risco de catástrofe, o incêndio, a falsificação de documentos, o atentado, a posse, o tráfico e o armazenamento de armas, munições ou explosivos, e a apreensão de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivos ou de mercadorias, quando praticados com uma das seguintes finalidades: a) subverter a ordem constitucional ou suprimir ou desestabilizar gravemente o funcionamento das instituições políticas ou das estruturas económicas ou sociais do Estado, ou obrigar os poderes públicos a praticar ou a abster-se de praticar um ato; b) perturbar seriamente a paz pública; c) destabilizar gravemente o funcionamento de uma organização internacional, ou d) provocar um estado de terror na população ou numa parte dela. As penas aplicadas são as previstas no *artículo 573 bis*.

Nos termos do *artículo 579*, é igualmente punido quem, por qualquer meio, difundir publicamente mensagens ou *slogans* que tenham por finalidade, ou que, pelo seu conteúdo, sejam aptos, a incitar terceiros a cometer qualquer dos crimes suprarreferidos, bem como quem, publicamente ou perante uma multidão de pessoas, incitar ou solicitar que outros os cometam. São ainda punidos os demais atos de

[21] Texto consolidado retirado do portal legislativo espanhol BOE.ES. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/08/2025.

provocação, conspiração e aliciamento à prática dos crimes aqui em causa. As penas aplicadas a estes crimes são de um ou dois graus inferiores às previstas para a prática dos crimes de terrorismo em si.

Pela *Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo*, foi aprovada a *Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023*, do *Consejo de Seguridad Nacional* espanhol.

No âmbito do *Capítulo 2*, relativo à ameaça do terrorismo e ao extremismo violento, refere-se a essencialidade de promover estratégias que combatam a propaganda violenta e que promovam alternativas pacíficas e construtivas para resolver diferentes situações. Isto tendo em conta que a propaganda é utilizada por grupos terroristas e extremistas para atrair pessoas em situação de vulnerabilidade, promovendo uma visão alterada da realidade, na qual a violência e o extremismo se apresentam como a única maneira de alcançar mudanças significativas. Ali se refere igualmente que a propaganda cria um sentimento de pertença e de camaradagem entre seus membros, o que pode ser especialmente atraente para pessoas que se sintam marginalizadas ou excluídas da sociedade.

Por seu lado, no *Capítulo 3*, sob o tema «Uma Espanha segura e resiliente diante do terrorismo», faz-se referência à neutralização da propaganda nas redes e na internet. Assim, de acordo com o documento aqui em causa, a evolução das várias iniciativas ao nível da UE no domínio da remoção de conteúdos terroristas na Internet, salientou a necessidade de complementar o sistema de notificação desses conteúdos com um quadro legislativo claro que ajudasse a reduzir ainda mais a acessibilidade a esses conteúdos e a combater, de forma adequada, um problema em permanente e constante evolução.

E, por fim, no *Capítulo 5*, que incide sobre os «Pilares, linhas estratégicas e linhas de ação», identifica-se, no âmbito do pilar «Perseguir», a linha estratégica «combater as narrativas dos terroristas», ou seja, prevenir e combater a propaganda terrorista e o extremismo violento através da Internet ou por qualquer outro meio.

FRANÇA

Em França, as disposições do 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, foram introduzidas no ordenamento jurídico interno através *da Loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne*[22].

Este diploma introduz modificações na *LOI n° 2004-575 du 21 juin 2004, pour la confiance dans l'économie numérique*, sendo as mais relevantes:

1. O *article 6-1-1* designa como entidade competente para emitir ordens de afastamento nos termos do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2021/784, a *Autorité de régulation des communications audiovisuelles et numériques (ARCOM)*[23].
2. O *article 6-1-3* estabelece que o incumprimento da obrigação de remoção de conteúdos terroristas ou de bloqueio do acesso a esses conteúdos em todos os Estados-Membros no prazo de uma hora a contar da receção de uma ordem de supressão, é punível com um ano de prisão e multa de 250.000 euros.
3. O *article 6-1-4* impõe à ARCOM a responsabilidade de garantir o cumprimento, pelos prestadores de serviços de alojamento que tenham o seu estabelecimento principal em França ou cujo representante legal resida em França, o cumprimento do Regulamento (UE) 2021/784, cabendo-lhe ainda impor a respetiva sanção, em caso de incumprimento.
4. O *article 6-1-5* prevê as formas de reação que os prestadores de serviços de armazenagem em servidor e os fornecedores de conteúdos abrangidos por uma injunção de revogação têm ao seu dispor. De facto, poderão apresentar uma suspensão provisória da decisão de revogação ou apresentar um recurso de anulação perante o tribunal administrativo, nas 48 horas seguintes à notificação, o qual terá 72 horas para decidir.

Organizações internacionais

[22] Texto consolidado retirado do portal legislativo francês *LEGIFRANCE.GOUV.FR*. Todas as referências legislativas relativas a França são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/08/2025.

[23] Note-se que, de acordo com a informação oficial disponível no portal oficial vie-publique, para além da ARCOM, com competências sobretudo ao nível da receção da transmissão de todas as injunções e investigar as injunções transfronteiriças, é também competente, com competências no âmbito da emissão de injunções nacionais de retirada ou bloqueio no âmbito do regulamento, o *Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication* (OCLCTIC), que depende da *direction centrale de la police judiciaire*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

As Nações Unidas têm um papel cada vez mais relevante na coordenação da luta contra o terrorismo, tendo sido elaborados 18 instrumentos universais contra o terrorismo internacional, no âmbito do sistema da ONU relativo a atividades terroristas específicas.

Ao que acresce, em setembro de 2006, os Estados-membros da ONU adotaram a Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas[24]. Esta foi a primeira vez em que todos os participantes concordaram com um quadro estratégico e operacional comum contra o terrorismo. A Estratégia assume a forma de uma resolução com um Plano de Ação anexado composto por 4 Pilares:

I. Abordando as condições propícias à disseminação do terrorismo;
II. Medidas de prevenção e combate ao terrorismo;
III. Medidas para construir a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas nesse sentido;
IV. Medidas para garantir o respeito aos direitos humanos para todos e o Estado de Direito como base fundamental para o combate ao terrorismo.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, verifica-se que não está pendente qualquer iniciativa conexa com o objeto da proposta de lei em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Compulsada a mesma base de dados, constata-se que, na XVI Legislatura, o Decreto da Assembleia da República 50/XVI - *Autoriza o Governo a 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,* foi

[24] Texto integral disponível, em inglês, no portal da ONU.

devolvido à Assembleia da República em virtude da caducidade da autorização resultante da rejeição da Moção de Confiança e da consequente demissão do Governo, nos termos do n.º 4 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Em 9 de julho de 2025, a Comissão solicitou parecer sobre a iniciativa às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Comissão Nacional de Proteção de Dados e Autoridade Nacional de Comunicações.

Todos os pareceres e contributos recebidos serão disponibilizados na página da iniciativa.

Nos termos do disposto no artigo 134.º do RAR, a iniciativa encontra-se em consulta pública até ao início da respetiva votação na especialidade, salvo rejeição na generalidade. Os contributos que venham a ser recebidos serão igualmente disponibilizados no *site* da Assembleia da República na referida página eletrónica.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALBUS, Valerie Helene. Eyes shut, fingers crossed: the EU's governance of terrorist content online under Regulation 2021/784. Em linha. In: GSENGER, Rita; SEKWENZ, Marie-Therese (eds.). *Digital decade: how the EU shapes digitalisation research*, pp. 209-232. Baden-Baden: Nomos, 2025. Disponível em: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748943990-209.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Neste capítulo procede-se ao enquadramento legislativo do regulamento relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, apresentando as suas principais disposições. Este foi um importante precursor de outros mecanismos de governação de conteúdos em linha, ao estabelecer um novo conjunto de responsabilidades dos prestadores de serviços de alojamento virtual, nomeadamente quanto à remoção de conteúdos terroristas e à prevenção da sua distribuição. Refletindo sobre as modalidades do regulamento, a autora lamenta a transferência total da responsabilidade para as plataformas, sem qualquer vinculação dos Estados-Membros,

suscitando «preocupações quanto à remoção excessiva de conteúdos e aos riscos conexos para os direitos fundamentais».

BELLAERT, Wannes; SELIMI, Visara; GOUWY, Robin. The end of terrorist content online? Em linha. *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 92, n.º 2 (2021), pp. 163-187. Disponível em: https://biblio.ugent.be/publication/8760202/file/8760246.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Os autores começam por fazer uma resenha das medidas adotadas pela UE no âmbito do combate aos conteúdos terroristas, salientando a «sua política criminal de luta contra o terrorismo, historicamente bem desenvolvida». Tomando depois como objeto de análise o regulamento relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, é feita uma avaliação deste sistema «mais vinculativo para os fornecedores de serviços na UE». Considerando que aquele «confere às autoridades competentes dos Estados-Membros o poder de emitir decisões de remoção aos prestadores de serviços, exigindo-lhes que removam os conteúdos terroristas ou impossibilitem o acesso aos mesmos em todos os Estados-Membros», os autores argumentam que, «[e]mbora o seu objetivo possa ser justificado, o seu impacto no direito à liberdade de expressão é inegável».

BROUGHTON MICOVA, Sally. *Systemic Risk in Digital Services: Benchmarks for Evaluating Management of Risk of Terrorist Content Dissemination*. Em linha. Brussels: CERRE, 2024. Disponível em: https://cerre.eu/wp-content/uploads/2024/11/Issue-paper-Systemic-Risk-of-Terrorist-Content-Final.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Este relatório foca-se na gestão do risco sistémico associado à disseminação de conteúdos terroristas em serviços digitais, no âmbito do novo quadro regulamentar da União Europeia. A autora realça dois tipos de danos relacionados com tais conteúdos: o risco de radicalização e violência, e o impacto negativo sobre os direitos fundamentais, como a liberdade de expressão.

Após uma análise detalhada das definições legais de «conteúdo terrorista» e dos desafios relacionados com a sua delimitação, o documento descreve o ecossistema integrado que envolve múltiplos atores: plataformas digitais (grandes e pequenas), terroristas ou grupos extremistas, autoridades competentes dos Estados-Membros, Europol, organizações como o Global Internet Forum to Counter Terrorism e a Tech

Against Terrorism, além de entidades comerciais que prestam apoio técnico à moderação de conteúdos.

São identificadas vulnerabilidades críticas no sistema, tais como: o papel desproporcionalmente limitado das plataformas mais pequenas na cooperação e na deteção de conteúdos; a dependência de listas de designação de grupos terroristas com viés político; a falta de transparência de algumas entidades intervenientes no processo de moderação; e a insuficiência dos recursos informativos e das capacidades partilhadas no ecossistema. Com base nesta análise, são propostos quatro *benchmarks* para avaliar a eficácia da gestão do risco, destacando a importância de métricas e relatórios padronizados para os monitorizar: exposição dos utilizadores; proteção dos direitos fundamentais; colaboração no ecossistema; e apoio à investigação e prevenção.

A autora conclui afirmando que a mitigação eficaz do risco sistémico da disseminação de conteúdo terrorista requer uma abordagem colaborativa, inclusiva e proativa, com equilíbrio entre eficácia e respeito pelos direitos fundamentais. A avaliação dos relatórios de risco que as plataformas devem publicar até ao final de 2024 será crucial para perceber o sucesso deste novo regime europeu.

GHERBAOUI, Tarik; SCHEININ, Martin. A dual challenge to human rights law: online terrorist content and governmental orders to remove it. Em linha. *Journal européen des droits de l'homme*, vol. 1 (2023), pp. 3-29. Disponível em: https://pure.uva.nl/ws/files/189147831/ssrn-4247120.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: De acordo com os autores, «[o] presente artigo explora o duplo desafio colocado pela omnipresença de conteúdos terroristas reais e percecionados no domínio digital e pelas ordens governamentais de remoção destinadas a combater esses conteúdos». Partindo deste mote, analisam «os desafios fundamentais em matéria de direitos humanos inerentes aos recentes esforços da União Europeia para regular a disseminação de conteúdos terroristas no domínio digital», considerando que, se, por um lado, a difusão de conteúdos terroristas em linha pode constituir uma ameaça indireta aos direitos humanos dos indivíduos, por outro lado, a remoção excessiva de conteúdos que são apenas percecionados como terroristas tem efeitos nefastos na liberdade de expressão.

LUYTEN, Katrien. *Addressing the dissemination of terrorist content online*. Em linha. [S.l.]: EPRS, 2021. Disponível em: https://prohic.nl/wp-content/uploads/2021/07/241-

16juli2021-DisseminationTerrorismCommunicationOnline.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Tendo em conta que «[a] difusão de conteúdos terroristas é uma das formas mais disseminadas e mais perigosas de utilização abusiva dos serviços em linha no domínio da segurança interna», com «impacto […] na radicalização, no recrutamento e no treino de terroristas», a autora começa por contextualizar a proposta de um regulamento relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha, elaborada pela Comissão Europeia em setembro de 2018.

Segue-se uma sinopse das posições do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu sobre aquela proposta, assim como das consequentes negociações interinstitucionais, durante as quais «as questões mais controversas estiveram relacionadas com o efeito transfronteiriço das decisões de retirada e a utilização de filtros automatizados para detetar conteúdos terroristas em linha». O acordo político foi alcançado em 10 de dezembro de 2020, «[d]epois de uma nova série de ataques terroristas ter atingido a Europa no outono de 2020», tendo o regulamento entrado em vigor em 6 de junho de 2021, e sendo aplicável a partir de 7 de junho de 2022.

OCDE. Transparency reporting on terrorist and violent extremist content online: fourth Editions. Em linha. *OECD Digital Economy Papers*, n.º 367 (2024). Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/transparency-reporting-on-terrorist-and-violent-extremist-content-online_3f72a170/901cb8cf-en.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Neste quarto relatório de avaliação comparativa da OCDE sobre as políticas e os procedimentos relacionados com os conteúdos terroristas e extremistas violentos em linha, é dada ênfase ao reporte de transparência dos 50 serviços de partilha de conteúdos em linha mais populares do mundo.

Segundo o autor, «os terroristas e extremistas violentos adaptam continuamente os seus métodos à evolução tecnológica» para, à medida que os governos e as plataformas em linha implementam mais estratégias para limitar a difusão de conteúdos terroristas e extremistas violentos, evitarem a moderação desses conteúdos. Ao mesmo tempo, os esforços para combater a difusão desse tipo de conteúdos também provocaram um «“efeito de deslocação”, pelo qual os terroristas e extremistas violentos recorrem a alternativas».

Neste sentido, e sendo «[o]s relatórios de transparência sobre a difusão de conteúdos terroristas e extremistas violentos em linha […] cruciais para avaliar a evolução e a magnitude da ameaça, avaliar a eficácia e a eficiência das políticas e ações das plataformas em linha para resolver este problema, bem como o seu impacto nos direitos humanos, e construir uma base de dados para apoiar a elaboração de políticas e quadros regulamentares», o autor elenca as principais conclusões, salientando: «a necessidade de maior precisão nos documentos de gestão dos serviços; de maior coerência nas métricas e metodologias utilizadas para preparar os relatórios de transparência; de maior transparência nas suas abordagens de moderação de conteúdos; e de mais esforços para garantir o devido processo e salvaguardar os direitos humanos e as liberdades fundamentais».

ROGERS, Ellie. The need for greater transparency in the moderation of borderline terrorist and violent extremist content. Em linha. *Internet Policy Review*, vol. 14, n.º 3 (July 2025). Disponível em: https://policyreview.info/pdf/policyreview-2025-3-2012.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Considerando que «[a] moderação de conteúdos está a tornar-se uma caraterística cada vez mais proeminente da legislação destinada a aumentar a segurança dos espaços em linha», a autora analisa em particular a moderação dos conteúdos de fronteira no contexto do terrorismo e do extremismo violento. Neste sentido, argumenta que a legislação recente, apesar de reconhecer a importância da transparência «[p]ara que as abordagens de moderação de conteúdos sejam proporcionadas e respeitem os direitos dos utilizadores, melhorando simultaneamente a segurança dos espaços em linha», não prevê requisitos diretos de transparência nesse âmbito. Assim, no seu entendimento, «a legislação atual, as políticas das empresas tecnológicas e os processos de moderação de conteúdos não estão em conformidade com práticas transparentes», pelo que defende a necessidade de maior transparência em torno da moderação de conteúdos de fronteira no contexto do terrorismo e do extremismo violento.

ROSANÒ, Alessandro. Lack of competence, lack of action?: the European Union legal framework on deradicalisation and its limits. Em linha. *DPCE Online*, vol. 59, n.º 2 (2023), pp. 1983-2002. Disponível em:

https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1954/1965/3038. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: «Nos últimos vinte anos, a desradicalização tornou-se fundamental na luta contra o extremismo violento e o terrorismo. Este artigo tem por objetivo esclarecer o que a União Europeia tem feito para promover a desradicalização. É clarificado o significado de desradicalização ao abrigo da legislação da UE e é apresentada uma descrição dos atos juridicamente vinculativos e não vinculativos relevantes que promovem a desradicalização. Uma vez que os atos juridicamente vinculativos adotados até à data abordam questões que podem estar relacionadas com a desradicalização, mas nenhum deles é especificamente dedicado a este tema, coloca-se a questão da possibilidade de adotar um ato juridicamente vinculativo que aborde a desradicalização. Os limites a este tipo de abordagem são identificados no sistema de competências da UE e nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.» [Resumo do autor]

SIGNORATO, Silvia. Combating terrorism on the Internet to protect the right to life: the Regulation (EU) 2021/784 on addressing the dissemination of terrorist content online. Em linha. *Yearbook: human rights protection: right to life*, n.º 4 (2021), pp. 403-408. Novi Sad: Provincial Protector of Citizens – Ombudsman. Disponível em: https://www.iksi.ac.rs/izdanja/yearbook_novi_sad_2021.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Neste artigo, a autora analisa o Regulamento (UE) 2021/784, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, tendo presente a necessidade de os Estados adotarem medidas de combate eficazes e capazes de remover rapidamente os conteúdos terroristas em linha. Na sua reflexão, enquanto, por um lado, salienta a forma como aquele instrumento pode contribuir para melhorar a eficácia da luta contra o terrorismo, por outro lado, levanta questões críticas sobre «a lentidão dos instrumentos de cooperação entre Estados» e «o facto de os conteúdos terroristas, mesmo quando removidos, poderem ser facilmente recolocados em linha».

VEDASCHI, Arianna; GRAZIANI, Chiara. *Artificial intelligence, counter-terrorism and the rule of law: at the heart of national security*. Em linha. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2025. Disponível em: https://www.elgaronline.com/downloadpdf/monobook-oa/book/9781803928340/9781803928340.pdf. [visualizado em 2025.07.22].

Resumo: Neste livro, destaca-se o capítulo «Identifying the threat by scanning the web: the flagging and removal of terrorist content» (pp. 58-72), no qual é abordada a utilização de algoritmos para a moderação de conteúdos terroristas em linha. Na sua análise destas ferramentas para a identificação e remoção de potenciais ameaças à segurança, as autoras concluem que «[e]ste panorama mostra quão relevante se tornou a interferência dos poderes privados nas três funções tradicionais coincidentes com os poderes do Estado: a função legislativa, ao determinar o que é o terrorismo; a função executiva, ao fazer cumprir na prática essa definição; e ainda a judicial, ao criar órgãos — cujas garantias de independência são duvidosas — encarregados de ouvir as queixas».