

Universidades Lusíada

Santos, Sofia

**Uma agenda da UE em matéria de luta contra o
terrorismo : questões jurídicas**

<http://hdl.handle.net/11067/7554>

<https://doi.org/10.34628/CFP5-DB64>

Metadata

Issue Date	2024
Publisher	Universidade Lusíada Editora
Keywords	Terrorismo - Direito e legislação - Países da União Europeia
Type	article
Peer Reviewed	yes
Collections	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 31 (2024)

This page was automatically generated in 2025-04-19T14:34:56Z with
information provided by the Repository

UMA AGENDA DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE LUTA CONTRA O TERRORISMO: QUESTÕES JURÍDICAS

Sofia Santos¹

DOI: <https://doi.org/10.34628/CFP5-DB64>

1. Introdução

O título da comunicação *“Uma Agenda da União Europeia em matéria de Luta contra o Terrorismo”* remete para um documento da Comissão Europeia de 2020 que apresenta uma nova estratégia em matéria de luta contra esta ameaça - *“Uma Agenda da União Europeia em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder”*², sucedendo à estratégia apresentada em 2005³.

Esta Agenda foi anunciada na *Estratégia da União Europeia para a União da Segurança* para o período entre 2020 e 2025, que contempla como uma das suas prioridades: a proteção dos europeus contra o terrorismo⁴.

Pensar este tema implica antes de mais realçar que esta matéria se inscreve no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, dispondo a União Europeia de competência partilhada com os Estados-Membros (artigo 4º, nº 2, al. j) do

¹ Professor at Universidade Lusíada (Porto); Researcher at CEJEIA.

² Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder, COM(2020) 795 final, 9.12.2020, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795>>.

³ Conselho da União Europeia, Estratégia Antiterrorista da União Europeia, 14469/4/05 Rev. 4, 30.11.2005, disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/PT/pdf>>.

⁴ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança, COM(2020) 605 final, 24.07.2020, p. 6, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>>.

TFUE). O artigo 72º do TFUE determina que: “O presente título não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna”⁵. Contudo, a segurança interna de um Estado-membro representa a segurança interna de todos os Estados-Membros. O terrorismo constitui uma das principais ameaças à concretização de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, um dos objetivos da União Europeia (art. 3º, nº 2 do TUE).

Trata-se de uma ameaça identificada como um domínio da criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, prevendo-se a possibilidade de estabelecimento de regras mínimas relativas à definição de infrações penais e sanções (art. 83º, nº 1 do TFUE).

E, efetivamente, na sequência dos ataques em Paris em 2015, que assinalaram um ponto de viragem na política antiterrorista da União Europeia, a União adotou com base nestas disposições diversas medidas de combate a esta ameaça.

2. Os conceitos de “terrorismo” e “infrações terroristas”

A questão que se impõe é a seguinte: o que significa “terrorismo” nos termos da presente análise e que constitui uma das principais ameaças à segurança da União Europeia? Trata-se do terrorismo de carácter transnacional e, recorrendo ao relatório *European Union Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat)* de 2022 da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), emprego o termo “Terrorismo jihadista”, terrorismo associado ou inspirado por organizações como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda⁶⁷.

⁵ O artigo 4º, nº 2, do TUE estipula que “A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro” e o artigo 73º do TFUE prevê que: “Os Estados-Membros são livres de organizar entre si e sob a sua responsabilidade formas de cooperação e de coordenação, conforme considerarem adequado, entre os serviços competentes das respetivas administrações responsáveis pela garantia da segurança nacional”.

⁶ “Jihadism is defined as a violent subcurrent of Salafism, a revivalist Sunni Muslim movement that rejects democracy and elected parliaments, arguing that human legislation is at variance with God’s status as the sole lawgiver. Jihadists aim to create an Islamic state governed exclusively by Islamic law (shari’a), as interpreted by them. Major representatives of jihadist groups are the al-Qaeda network and the self-proclaimed Islamic State (IS) terrorist group”, Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat), 2022, p. 22, disponível em: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf>.

⁷ “Trata-se, aliás, de uma necessidade agravada pelo facto de a UE continuar em estado de alerta terrorista elevado. Subsiste uma ameaça jihadista representada ou inspirada pelo Daexe e pela Alcaida e seus afiliados”, Comissão Europeia, Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder, COM(2020) 795 final, 9.12.2020, p. 1.

A Diretiva (UE) 2017/541 de 15 de março estabelece uma definição harmonizada de infrações terroristas enumeradas no seu artigo 3º, ou seja, quando cometidas ou quando se verificarem ameaças da sua prática com um objetivo específico de natureza terrorista: “os atos dolosos (...) tal como definidos como infrações pelo direito nacional que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando forem praticados com o objetivo de intimidar gravemente uma população; compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato; desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional” (art. 3º, n.ºs 1 e 2).

3. Ameaça terrorista: contexto atual

A investigação permitiu concluir que se verifica uma confluência entre os dados da referida Agenda com os dados do relatório da Europol, sendo possível retratar o contexto atual da seguinte forma:

- **“terrorismo continua a ser um risco real e atual”** (...) “a UE continua(r) em estado de alerta terrorista elevado” (“Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo”, p. 1)
- **“terrorismo permanece uma ameaça chave à segurança interna da UE”** (Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat), 2022, p. 4).
- **“O caráter transnacional das redes terroristas exige uma abordagem coletiva forte à escala da UE**, que proteja e defenda a nossa sociedade pluralista, os nossos valores comuns e o nosso modo de vida europeu. Os cidadãos têm o direito de se sentirem seguros nas suas casas e ruas, assim como na Internet” (“Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo”, p. 1)
- **“A grande maioria dos atentados recentes foi perpetrada por indivíduos que agiram sozinhos** — por norma, com pouca preparação e armas facilmente disponíveis —, tendo como alvo espaços com muita gente ou de grande simbolismo. Embora seja de esperar que os atentados cometidos por pessoas sozinhas continuem a prevalecer, não pode excluir-se a possibilidade de ataques sofisticados” (“Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo”, p. 1)
- **“Os atores solitários permanecem os principais perpetradores dos ataques terroristas e de violência extremista na Europa”** (Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat), 2022, p. 4).
- **“Os desenvolvimentos geopolíticos em regiões chave para além da UE influenciam as narrativas terroristas e a disseminação de propaganda nos Estados-Membros.** A ameaça terrorista atual para os Estados-

-Membros parece não ter sido diretamente afetada pela tomada do poder no Afeganistão pelos talibã. Contudo, aumentou a atenção global relativamente às insurgências com motivações religiosas e, deste modo, proporcionou oportunidades aos jihadistas afiliados com a al-Qaeda e o autoproclamado Estado Islâmico para promover as próprias narrativas” (Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat), 2022, p. 5).

- **“Os combatentes terroristas estrangeiros**⁸ e os membros das suas famílias, incluindo os que se encontram atualmente em centros e campos de detenção no nordeste da Síria, levantam questões específicas e complexas” (“Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo”, p. 10)
- resposta à **ameaça que representa o regresso dos combatentes terroristas estrangeiros** da Síria é uma prioridade (Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat), 2022, pp. 35, 76).
- Importa ter em atenção que o Estado Islâmico se poderá reagrupar na Síria e no Iraque. Os dois ataques suicidas ocorridos em janeiro de 2021 em Bagdade e os diversos ataques na Síria em 2022 são sinais de tal desenvolvimento. É provável que o Estado Islâmico continue a ter acesso a consideráveis recursos financeiros. Combatentes detidos poderão beneficiar da instabilidade regional e operações destinadas a libertá-los como, por exemplo, o ataque à prisão al-Sina’a na cidade de al-Hasaka no nordeste da Síria em 2022.

**Ataques terroristas completados, evitados e falhados em 2021
por Estado-membro e por afiliação**

MEMBER STATES	JIHADIST TERRORISM			RIGHT-WING TERRORISM			LEFT-WING AND ANARCHIST TERRORISM			TOTAL
	Completed	foiled	failed	Completed	foiled	failed	Completed	foiled	failed	
Austria					1					1
Belgium						1				1
Denmark		1								1
France	1	4								5
Germany	1	1					1			3
Hungary		1								1
Spain	1									1
Sweden		1			1					2
Total	3	8			2	1	1			15

Fonte: Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-Sat), 2022, p. 82

A Agenda foi adotada em 9 de dezembro de 2020 na sequência dos ataques terroristas que continuaram a ocorrer em território europeu. Por exemplo, em 16

de outubro de 2020, *Samuel Paty*, professor de história e de geografia numa escola em Paris, foi assassinado por um terrorista islâmico em virtude de ter mostrado caricaturas do profeta Maomé numa das suas aulas; em 29 de outubro de 2020, três pessoas morreram num ataque à Basílica de *Notre Dame* em Nice; em 2 de novembro de 2020, um jovem de 20 anos, com antecedentes criminais por atividades relacionadas com terrorismo, disparou contra uma multidão no centro de Viena junto a uma sinagoga, assassinando quatro pessoas e causando inúmeros feridos.

4. Instrumentos jurídicos relevantes no âmbito dos quatro pilares da Agenda: algumas considerações

Esta Agenda, que visa uma abordagem comum de combate à ameaça terrorista assente em quatro pilares, por um lado, enfatiza a importância dos instrumentos jurídicos adotados, por outro lado, serviu como impulso para a sua adoção.

Vejam, primeiramente, os propósitos dos diferentes pilares:

- **Antecipar** “melhor as ameaças existentes e emergentes na Europa”
- **Prevenir** “a ocorrência de atentados, enfrentando e combatendo melhor a radicalização e as ideologias extremistas antes que estas se enraizem, tornando claro que o respeito pelo modo de vida europeu, com os seus valores democráticos e tudo o que representa, não é facultativo”.
- **Proteger**: “eficazmente os europeus, é necessário continuar a diminuir as vulnerabilidades, quer seja nos espaços públicos, quer seja nas infraestruturas críticas, as quais são essenciais para o funcionamento das nossas sociedades e economia”.
- **Responder**: “aos atentados quando estes acontecem, temos de maximizar o apoio operacional que pode ser oferecido pelas agências da UE, designadamente a Europol e a Eurojust, bem como assegurar que dispomos do quadro jurídico adequado para levar a julgamento os autores de atentados e garantir às vítimas a assistência e a proteção de que necessitam”⁹.

Passemos agora a algumas reflexões que me parecem essenciais sobre os instrumentos jurídicos de relevo:

⁹ Comissão Europeia, Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder, p. 2.

Diretiva (UE) 2017/541

Esta diretiva constitui um instrumento principal nesta matéria conforme reconhece a Agenda, sendo inclusivamente denominada, à semelhança da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, que substituiu, como “pedra angular das medidas adotadas pelos Estados-Membros no domínio do direito penal para combater o terrorismo”.

A proposta da Comissão Europeia foi apresentada três semanas após os ataques terroristas de Paris em novembro de 2015 e como resposta ao crescente fluxo de “combatentes terroristas estrangeiros” para a Síria e Iraque. Esta diretiva estabelece regras mínimas concernentes à definição das infrações penais e das sanções em matéria de infrações terroristas, infrações relacionadas com um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas e medidas de proteção, apoio e assistência às vítimas do terrorismo (art. 1º). Em particular, criminaliza os atos como dar e receber treino (arts. 7º e 8º) ou a deslocação para fins de terrorismo (art. 9º), bem como a organização ou facilitação dessas deslocações (art. 10º) e o financiamento do terrorismo (art. 11º).

Apesar do seu papel no fortalecimento do combate ao terrorismo nos Estados-Membros, importa assinalar a existência de fragilidades. A análise do relatório elaborado pela Comissão Europeia com base no artigo 29º, nº 2, da diretiva de 18 de novembro de 2021 e do relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2021 permitiu-me encontrar denominadores comuns que passo a elencar. Por exemplo, quanto à clareza jurídica do artigo 3º: alguns Estados-Membros identificaram dificuldades na definição de critérios para estabelecer que atos “sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional” (art. 3º, nº 1). No que toca à noção de “grupo terrorista” (art. 2º), esta não considera a natureza dinâmica e a flexibilização da sua estrutura. Vários intervenientes afirmaram “que a definição na Diretiva presume um determinado grau de organização que não corresponde muitas vezes à realidade”, faltando, ainda, clareza relativamente “ao nível de participação exigido” bem como à forma como tal participação no grupo terrorista é definida¹⁰. O relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2021 refere que “a diretiva baseia-se em definições gerais de infrações terroristas e de grupo terrorista (...)”, o que torna pouco claro o âmbito das infrações recentemente introduzidas na legislação dos Estados-Membros, que são definidas pela sua relação com estes atos “amplamente concebidos” como é o caso de infrações de incitamento público à

¹⁰ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho nos termos do artigo 29º, n.º 2, da 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*, COM (2021) 701 final, 18.11.2021, p. 5, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0701>>.

prática de infrações terroristas (art. 5º)¹¹. De facto, o que significa “incitamento público” indireto?¹².

Para além disso, vários juízes e autoridades nacionais identificaram dificuldades em provar a intenção terrorista, designadamente a recolha de provas, sobretudo quando estas se encontrem fora do território nacional¹³.

De realçar, igualmente, que o prazo fixado para a transposição era 8 de setembro de 2018. A Comissão Europeia tem-se deparado com vários problemas de transposição nos Estados-Membros – tais como transposição incompleta ou incorreta de uma ou mais infrações enunciadas no artigo 3º, ausência de transposição do elemento “contribuir para a sua prática” (arts. 6º, 7º, 8º, 9º e 11º) bem como do artigo 9º referente às deslocações para fins de terrorismo e do artigo 11º concernente ao financiamento do terrorismo, dando início a vários processos por infração¹⁴.

Em 19 de abril de 2023, a Comissão Europeia decidiu enviar um parecer fundamentado a vários Estados-Membros: Alemanha, Croácia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia e Finlândia por não terem transposto corretamente certos elementos da diretiva. Após avaliação da legislação nacional, a Comissão enviou cartas de notificação aos Estados-Membros em causa entre junho e setembro de 2021 com o intuito de instar a adoção das medidas necessárias para corrigirem as deficiências de transposição identificadas. Por considerar as respostas insuficientes, a Comissão enviou pareceres fundamentados, dispondo os Estados-Membros de dois meses para responder e tomar as medidas necessárias¹⁵.

Quanto a Portugal, após a Comissão Europeia ter dado início a um processo por infração a 9 de junho de 2021 por não ter transposto determinados elementos

¹¹ FRA, *Report Directive (EU) 2017/541 on Combating Terrorism – Impact on Fundamental Rights and Freedoms*, 2021, pp. 6 e 10, disponível em: <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-directive-combating-terrorism_en.pdf>.

¹² O artigo 5º prevê: “Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometida com dolo, a distribuição ou a difusão ao público, seja por que meio for, em linha ou não, de mensagens destinadas a incitar à prática de qualquer das infrações enumeradas no artigo 3º, n.º 1, alíneas a) a i), sempre que tal conduta defenda, direta ou indiretamente, por exemplo através da glorificação de atos de terrorismo, a prática de infrações terroristas, gerando desta forma o perigo de poderem ser cometidas uma ou mais dessas infrações”.

¹³ Comissão Europeia, *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho nos termos do artigo 29.º, n.º 2, da 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, pp. 4-5.

¹⁴ European Commission, *Commission Staff Working Document*, SWD (2021) 324 final, 18.11.2021, p. 1, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0324&from=EN>> e European Commission, Press Corner, Sep 30, 2020, disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/mex_20_1780>.

¹⁵ Comissão Europeia, Press Corner, *Decisões em matéria de infração*, 19 de abril de 2023, disponível em <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/inf_23_1808>.

da diretiva, designadamente no que toca à definição de crime terrorista e aos direitos das vítimas de atos de terrorismo¹⁶, foram aprovadas a Lei nº79/2021 de 24 de novembro e, mais recentemente, a Lei nº 2/2023, de 16 de janeiro, em vigor desde 15 de fevereiro de 2023, que completaram a transposição da diretiva, alterando a Lei nº 52/2003, de 22 de agosto (“Lei de Combate ao Terrorismo”), o Código Penal, o Código de Processo Penal e legislação conexa.

Diretiva (UE) 2016/681

O significado desta diretiva de 27 de abril de 2016 é realçada pela Agenda no âmbito do pilar “Proteger” ao sublinhar que “o tratamento de dados referentes a informações prévias sobre passageiros (API) e ao registo de identificação dos passageiros (PNR) desempenha um papel fulcral na identificação, prevenção, deteção e desmantelamento do terrorismo e de outros crimes graves”¹⁷.

Adotada na sequência dos atentados terroristas de Paris em 2015 e de Bruxelas em 2016, esta diretiva estabelece um quadro legal para a recolha e utilização e conservação pelos Estados-Membros dos dados pessoais dos passageiros de voos extra-UE (art. 1º).

O desafio mais evidente tem sido garantir a segurança salvaguardando, simultaneamente, os direitos fundamentais, em particular, a proteção dos dados dos passageiros. A título de exemplo, em 27 de janeiro de 2023, a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) recomendou a revisão da Lei nº 21/2019, de 25 de fevereiro, que transpõe a diretiva, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) proferido no processo C-817/19 *Ligue des droits humains c. Conseil de ministres* de 21 de junho de 2022 em sede de reenvio prejudicial apresentado pelo Tribunal Constitucional belga. Neste acórdão, o TJUE confirmou o regime da União Europeia de recolha e utilização dos dados dos passageiros desde que não se exceda os limites do estritamente necessário.

No Parecer 114/2022 de 21 de dezembro, a CNPD indicou as normas que deveriam ser alteradas para que a Lei nº 21/2019 ficasse em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com a Constituição da República Portuguesa.

Entre as recomendações destaco a alteração do nº 1 do artigo 1º da Lei por “abranger de uma forma genérica, permanente e sistemática” os voos extra-UE e os voos intra-UE, restringindo, assim, “de modo desnecessário e excessivo os direitos fundamentais à proteção dos dados pessoais e à reserva da vida privada e familiar, bem como o direito fundamental à livre circulação e permanência no

¹⁶ Comissão Europeia, Press Cornor, *Decisões em matéria de infração*, 9 de junho de 2021, disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/INF_21_2743>.

¹⁷ Comissão Europeia, *Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder*, pp. 15-16.

território dos Estados-Membros” (para. 10). De facto, o artigo 2º da diretiva prevê a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem a diretiva a voos intra-UE. Mas de acordo com o TJUE, no acórdão supracitado, a extensão da sua aplicação a todos ou a parte dos voos intra-UE por um Estado-Membro deve limitar-se ao estritamente necessário. Ou seja, apenas na situação em que o Estado-Membro constata a existência de “circunstâncias suficientemente concretas que permitam considerar estar-se perante uma ameaça terrorista que se afigure real e atual ou previsível” (para. 14) pode aplicar a diretiva a todos os voos intra-UE, de outro modo, somente a determinados voos em que se justifique. De igual modo, o artigo 11º da Lei carecia de revisão, uma vez que os dados dos passageiros não podem ter um prazo geral de conservação de cinco anos, a não ser que seja estabelecido umnexo objetivo entre o risco de infração penal grave e o transporte aéreo de passageiros. Com efeito, segundo o TJUE, se não se verificar esse nexo, após o decurso do prazo de conservação inicial de seis meses, a conservação dos dados PNR não se afigura limitada ao estritamente necessário (para. 39-43).

Regulamento (UE) 2021/784

No âmbito do pilar “Prevenir”, a Agenda menciona a necessidade de aprovação de um regulamento em matéria de disseminação de conteúdos terroristas em linha: “Com a adoção e aplicação da proposta de regulamento relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas em linha, os Estados-Membros poderiam garantir uma rápida remoção deste tipo de conteúdo e exigir às empresas uma maior reatividade na prevenção da utilização abusiva das respetivas plataformas para a difusão de conteúdos terroristas. Por conseguinte, é urgente que o Parlamento Europeu e o Conselho adotem o referido regulamento”¹⁸. Com efeito, a adoção do Regulamento (UE) 2021/784 de 29 de abril de 2021 veio concretizar esta ambição.

A relevância deste regulamento, em vigor desde 7 de junho de 2022, prende-se com a necessidade de impedir que a internet seja um meio de disseminação de propaganda, estabelecendo normas “para combater a utilização abusiva dos serviços de alojamento virtual para fins de difusão ao público de conteúdos terroristas” (art. 1º). Os “conteúdos terroristas” referem-se a textos, imagens, gravações de som ou vídeos utilizados para explicar como cometer infrações, bem como transmissões em direto de infrações terroristas¹⁹, que possam servir como inspiração e motivação. E como funcionam estas novas regras? Os Estados-Membros designam as autoridades nacionais com competência para ordenar aos pres-

¹⁸ Comissão Europeia, *Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder*, p. 7.

¹⁹ V. Considerando nº 11 e artigo 2º, nº 7.

tadores de serviços de alojamento virtual que suprimam os conteúdos terroristas ou bloqueiem o seu acesso em todos os Estados-Membros (arts. 3º e 12º), os quais devem efetuar-lo logo que possível, dispondo de um prazo de uma hora após a receção da decisão emitida (art. 3º, nº 3). Em caso de incumprimento sistemático ou persistente, os prestadores de serviços de alojamento virtual incorrem em sanções pecuniárias que podem ir até 4% do seu volume de negócios (art. 18º, nº 3).

De destacar duas ideias essenciais: em primeiro lugar, pese embora este regulamento contenha disposições destinadas à proteção dos direitos fundamentais (e.g. arts. 1º, nº 1, al. b), 5º, nº 1 e nº 3, al. c), 10º, 13º, nº 2, 23º, al. b)), existem receios que estes possam ser colocados em causa, designadamente a liberdade de expressão; em segundo lugar, em janeiro de 2023, a Comissão Europeia iniciou procedimentos de infração contra diversos Estados-Membros, entre os quais Portugal, pela aplicação incorreta do regulamento, dispondo de dois meses para responder à carta de notificação da Comissão²⁰. A 13 de abril de 2023, o Conselho de Ministros aprovou uma proposta de lei com o propósito de adaptar o ordenamento jurídico interno a este regulamento. A proposta de lei designava as entidades competentes para emitirem e analisarem decisões de supressão dos conteúdos, supervisionarem a aplicação das medidas específicas decorrentes deste ato legislativo e imporem sanções e previa o regime sancionatório em caso de incumprimento do mesmo.

Considerações finais

Para concluir, de referir que a minha exposição tinha como objetivo evidenciar a pertinência da Agenda, designadamente da sua dimensão jurídica e do seu impacto bem como os benefícios da harmonização no combate ao terrorismo, tecendo algumas considerações que me parecem essenciais. É certamente problemática a existência de fragilidades, em particular quanto à interpretação de determinadas noções, à transposição e implementação dos instrumentos jurídicos nos ordenamentos de certos Estados-Membros, inclusivamente Portugal, quando, na verdade, já se exigia há um tempo considerável a sua vigência robusta.

Sem dúvida, a fragmentação torna a União Europeia mais vulnerável. A relevância de uma Agenda da União Europeia em matéria de luta contra o terrorismo em articulação com os Estados-Membros e em que os instrumentos jurídicos surgem como sustentáculo dos seus pilares é incontestável.

²⁰ Comissão Europeia, Espaço de Imprensa, *Pacote de procedimentos de infração de janeiro: principais decisões*, 26 de janeiro de 2023, disponível em: < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf_23_142>.