



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

COM(2020) 825

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um mercado único de serviços digitais (Regulamento Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei 64/2020, de 2 de novembro, bem como na Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo a um mercado único de serviços digitais (Regulamento Serviços Digitais) e que altera a Diretiva 2000/31/CE [COM (2020) 825].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação e à Comissão de Cultura e Comunicação, para que estas procedessem à sua análise e consequentemente à emissão dos respetivos relatórios. Tendo as referidas Comissões entendido não se pronunciarem sobre a iniciativa, a elaboração do presente parecer não pôde ser acompanhada dos referidos relatórios nem da respetiva nota técnica elaborada pelos serviços da comissão que, por regra, acompanha as iniciativas europeias em apreciação.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

*“A Europa tem uma oportunidade única para se reconstruir melhor. (...) A pandemia expôs a importância fundamental das tecnologias e competências digitais para trabalhar, estudar e participar ativamente na sociedade (...). Temos agora de fazer com que esta seja a Década Digital da Europa para que todos os cidadãos e empresas possam aceder ao melhor que o mundo digital tem para oferecer”*

Ursula von der Leyen



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

A Comissão Europeia está determinada a fazer desta década a “Década Digital” da Europa. Daí que a transformação digital da Europa seja uma das seis prioridades para o período 2019-2024. É neste contexto e, concretamente, no âmbito da estratégia para o Mercado Único Digital que é apresentada a presente proposta de Regulamento relativo a um mercado único de Serviços Digitais, aplicável à prestação dos designados serviços intermediários<sup>1</sup>. O seu objetivo primordial é, pois, estabelecer regras harmonizadas para assegurar o bom funcionamento do mercado interno, em particular no que diz respeito à prestação de serviços digitais transfronteiras, mais especificamente, serviços intermediários<sup>2</sup>. Em consonância com este objetivo, a proposta visa garantir condições uniformes que permitam promover o desenvolvimento de serviços transfronteiras inovadores na União, evitando o surgimento de obstáculos a essa atividade económica decorrentes de diferenças nas legislações nacionais<sup>3</sup>. Assegurando, simultaneamente,

---

<sup>1</sup> Na aceção do Artigo 2.º da presente proposta, o “serviço intermediário” engloba um dos seguintes serviços:

– um serviço de «simples transporte» que consista na transmissão, através de uma rede de comunicações, de informações prestadas por um destinatário do serviço ou na concessão de acesso a uma rede de comunicações;

– um serviço de «armazenagem temporária» que consista na transmissão, através de uma rede de comunicações, de informações prestadas por um destinatário do serviço, que envolva a armazenagem automática, intermédia e temporária dessas informações, apenas com o objetivo de tornar mais eficaz a transmissão posterior das informações a outros destinatários, a pedido destes;

– um serviço de «armazenagem em servidor» que consista na armazenagem de informações prestadas por um destinatário do serviço a pedido do mesmo.”

<sup>2</sup> Nestes serviços incluem-se, designadamente, fornecedores de acesso à internet, serviços de *hosting* (*hospedagem de sites na Web*), *marketplaces* digitais e redes sociais.

<sup>3</sup> Importa referir que, neste domínio, os Estados-membros têm vindo a legislar de forma independente, originando uma fragmentação jurídica, tendo como resultado um mosaico de medidas nacionais, que tem dificultado a expansão de serviços novos e inovadores no mercado interno. Além disso, também não têm



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

que essas regras propiciem um ambiente em linha seguro, previsível e fiável, no qual os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia sejam efetivamente protegidos. Concomitantemente, a presente iniciativa propõe instituir uma supervisão adequada dos serviços digitais e uma cooperação entre autoridades a nível da União, de modo a fomentar a confiança, a inovação e o crescimento no mercado interno e no seu bom funcionamento.

Importa referir que o atual quadro jurídico da UE, que regula os serviços digitais, assenta, sobretudo, na Diretiva sobre o comércio eletrónico (2000/31/CE), que estabeleceu o quadro essencial para o funcionamento do mercado único e a supervisão dos serviços digitais e definiu uma estrutura de base para um mecanismo geral de cooperação entre os Estados-membros, abrangendo, em princípio, todos os requisitos aplicáveis aos serviços digitais. No entanto, vinte anos após a sua adoção, a sociedade de informação evoluiu muito significativamente, surgiram serviços digitais novos e inovadores que tiveram um impacto transformador fortíssimo tanto a nível social como económico.

Mas toda essa transformação digital veio colocar imensos riscos e desafios tanto a nível europeu como a nível global, nomeadamente riscos relacionados com o aparecimento de plataformas em linha, em particular de muito grande dimensão<sup>4</sup>, e com a magnitude da transformação digital. Como é o caso, por exemplo, dos domínios da tomada de decisões algorítmicas (que têm impacto na forma como os fluxos de informação são intermediados em linha), ou dos sistemas de publicidade em linha. Situação que a crise pandémica veio evidenciar demonstrando, por um lado, a importância que as tecnologias

---

conseguido combater eficazmente as atividades ilegais e proteger os direitos fundamentais dos cidadãos em toda a União Europeia.

<sup>4</sup> Designam-se plataformas de muito grande dimensão aquelas que prestam os seus serviços a um número médio mensal de destinatários na UE igual ou superior a 45 milhões.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

digitais assumiram em todos os aspetos da vida moderna, por outro lado, a exposição clara da dependência da economia e da sociedade dos serviços digitais, bem como dos riscos decorrentes do atual quadro de funcionamento dos serviços digitais.

No entanto, embora se considere que a Diretiva tem sido um importante incentivo para o crescimento do mercado interno dos serviços digitais e tenha permitido a entrada e a expansão de novos prestadores de serviços, considera-se que os objetivos iniciais não foram plenamente alcançados. Isso mesmo foi demonstrado na avaliação de que foi objeto a referida Diretiva, bem como no relatório de avaliação de impacto que acompanha a presente proposta, onde foram identificadas várias insuficiências, incluindo aspetos processuais importantes como a ausência de prazos claros de resposta dos Estados-membros, juntamente com uma ausência geral de respostas aos pedidos dirigidos pelas suas contrapartes. Sublinhando que *“tal situação conduziu, ao longo dos anos, a uma falta de confiança entre os Estados-membros na resposta a preocupações sobre os prestadores que oferecem serviços digitais transfronteiras, em particular no que diz respeito às plataformas em linha. Em vez disso, os Estados-membros regulamentaram de forma independente, nomeadamente impondo regras distintas que abrangem as obrigações das plataformas em linha e outros intermediários em linha no que respeita ao fornecimento de conteúdos ilegais, bens ou serviços pelos seus utilizadores”*. Situação que foi considerada responsável pela enorme fragmentação jurídica que gerou, provocando repercussões graves tanto na capacidade de expansão dos prestadores de serviços europeus no mercado único como na proteção e segurança em linha dos cidadãos da União Europeia.

Por conseguinte, considerou-se ser necessário definir um conjunto diferenciado de regras e requisitos aplicáveis a nível europeu, incluindo regras específicas para as plataformas de muito grande dimensão - que devido ao seu alcance, expresso



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

nomeadamente em número de destinatários do serviço, na facilitação do debate público, nas transações económicas e na divulgação de informações, opiniões e ideias e na influência que podem exercer sobre a forma como os destinatários obtêm e comunicam informações em linha – o que exigiria mecanismos e instrumentos de supervisão adequados e coerentes a nível europeu.

Neste contexto, a presente iniciativa propõe a aplicação de obrigações específicas para as plataformas de muito grande dimensão<sup>5</sup>, para além das obrigações aplicáveis a todas as plataformas em linha, impondo a criação de um mecanismo de cooperação específico a nível da UE, o qual irá dispor de uma estrutura de governação capaz de assegurar a coordenação de organismos responsáveis específicos a nível da UE, bem como uma supervisão reforçada e ágil das plataformas em linha de muito grande dimensão a nível da UE<sup>6</sup>, que coordene e complemente o trabalho dos reguladores nacionais, tendo em conta o alcance pan-europeu e os efeitos da regulação e da supervisão destes intervenientes. Importa ainda mencionar que a estrutura de controlo e supervisão

---

<sup>5</sup> Nomeadamente, a obrigação de avaliar os riscos sistémicos decorrentes do funcionamento e da utilização do seu serviço, bem como de potenciais utilizações abusivas por parte dos destinatários do serviço, e tomar medidas de atenuação adequadas. Essa obrigação de avaliação tem necessariamente de incidir sobre três categorias de riscos sistémicos: i) os riscos associados à utilização abusiva do seu serviço através da divulgação de conteúdos ilegais, como a divulgação de pornografia infantil ou de discursos ilegais de incitação ao ódio, e à realização de atividades ilegais, como a venda de produtos ou serviços proibidos pelo direito da União ou pelo direito interno; ii) os riscos respeitantes ao impacto do serviço no exercício dos direitos fundamentais protegidos pela Carta dos Direitos Fundamentais, nomeadamente o direito à liberdade de expressão e de informação, o direito à vida privada, o direito à não discriminação e os direitos da criança. Esses riscos podem advir, por exemplo, da conceção dos sistemas algorítmicos; iii) os riscos relativos à manipulação intencional e coordenada do serviço da plataforma, com um impacto previsível na saúde, no discurso cívico, nos processos eleitorais, na segurança pública e na proteção de menores.

<sup>6</sup> Esta nova função reguladora e de supervisão também envolve os Estados-membros.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

assentará na ação de um Coordenador dos Serviços Digitais que, em cada Estado-membro, assumirá a responsabilidade por todas as matérias relativas à aplicação e execução da presente proposta legislativa<sup>7</sup>.

Em suma, a presente proposta visa estabelecer um conjunto de regras harmonizadas sobre a prestação de serviços intermediários no mercado interno, melhorando consideravelmente os mecanismos de supressão de conteúdos ilegais e a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos utilizadores em linha, incluindo a liberdade de expressão. Reforça igualmente a supervisão pública das plataformas em linha, sobretudo as de muito grande dimensão, que são utilizadas por mais de 10 % da população da UE. Trata-se, concretamente, de estabelecer:

- medidas para combater os bens, serviços ou conteúdos ilegais em linha, tal como um mecanismo que permita aos utilizadores sinalizar esses conteúdos e às plataformas colaborarem com “sinalizadores de confiança”;
- novas obrigações em matéria de rastreabilidade dos utilizadores profissionais nos mercados em linha, que ajudarão a detetar os vendedores de bens ilegais;

---

<sup>7</sup> Para o efeito, os Estados-membros devem nomear, pelo menos, uma autoridade, que ficará encarregada de aplicar e executar a presente proposta. No entanto, “os Estados-membros devem poder confiar a mais do que uma autoridade competente funções e competências específicas em matéria de supervisão ou de execução relativas à aplicação do presente regulamento, por exemplo para setores específicos, como reguladores de comunicações eletrónicas, reguladores dos meios de comunicação social ou autoridades de defesa dos consumidores, refletindo a sua estrutura constitucional, organizativa e administrativa interna”. Além disso, os coordenadores dos serviços digitais estão obrigados a publicar relatórios anuais sobre as suas atividades e a cooperar com os coordenadores dos serviços digitais de outros Estados-membros.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

- garantias eficazes para os utilizadores, incluindo a possibilidade de contestar as decisões em matéria de moderação de conteúdos adotadas pelas plataformas;
- medidas de transparência para as plataformas em linha no que respeita a diversos aspetos, incluindo os algoritmos utilizados para as recomendações;
- disposições que obrigam as grandes plataformas a prevenir a utilização abusiva dos respetivos sistemas, graças à adoção de medidas baseadas nos riscos e à realização de auditorias independentes dos respetivos sistemas de gestão dos riscos;
- possibilidade de acesso, por parte dos investigadores, aos dados essenciais das maiores plataformas, a fim de compreender como os riscos em linha evoluem;
- criação de uma estrutura de supervisão que permita fazer face à complexidade do espaço em linha: os Estados-membros desempenharão um papel central neste contexto e serão assistidos por um novo Comité Europeu dos Serviços Digitais; no caso das plataformas muito grandes, reforço da supervisão e controlo do respeito da legislação pela Comissão.

Por último, importa sublinhar que, pela primeira vez, se pretende estabelecer um conjunto comum de regras sobre as obrigações e a responsabilidade dos intermediários em todo o mercado único. Neste contexto, importa voltar a relevar a determinação da Comissão Europeia de implementar uma reforma profunda do espaço digital com um conjunto de novas regras para todos os serviços digitais, onde se que inclui também uma outra proposta de regulamento relativa aos mercados digitais<sup>8</sup>. A mesma determinação

---

<sup>8</sup> [COM\(2020\) 842](#)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

foi reafirmada pelo Conselho Europeu, de dia 25 do presente mês de março, salientando “a necessidade de reforçar a soberania digital da Europa”.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

***Da Base Jurídica***

A presente iniciativa é sustentada juridicamente pelo artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

***Do Princípio da Subsidiariedade***

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, cumpre referir que atendendo aos objetivos da presente iniciativa, em particular, melhorar o funcionamento do mercado interno e assegurar um ambiente em linha seguro e transparente, previsível e fiável, no qual os direitos fundamentais consagrados na Carta e os princípios fundamentais que constituem os princípios gerais do direito da União sejam devidamente protegidos, não podem ser suficientemente alcançado pelos Estados-membros pelo facto de estes, isoladamente, não poderem assegurar a harmonização e a cooperação necessárias, sendo, por conseguinte, mais eficazmente alcançados ao nível da União, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Pelo exposto, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE III – PARECER**

Perante os considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União Europeia;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 30 de março de 2021

A Deputada Autora do Parecer

(Edite Estrela)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)