

Exm^o. Senhor
Presidente da Comissão de Economia e
Obras Públicas da Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

S/ referência

S/ comunicação

N/ referência

ANACOM-S043107/2014

- 102247

Data

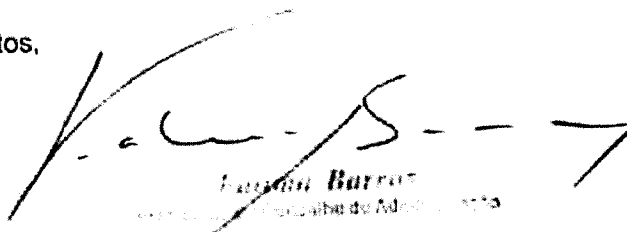
08 -07- 2014

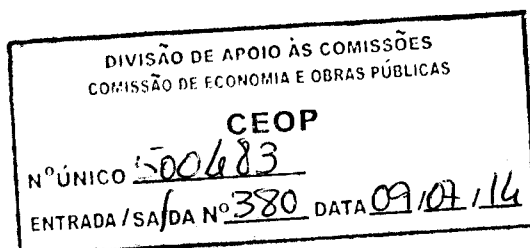
Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII – Autoriza o Governo a legislar sobre o regime jurídico da exploração e prática do jogo "online"

Exmo Sr. Deputado Pedro Pinto,

Em resposta ao pedido de parecer expresso no ofício de V. Exa. identificado em epigrafe, cuja data foi posteriormente prorrogada para 8 de julho de 2014 (email de 1 de julho), remete-se em anexo o parecer do ICP-ANACOM.

Com os melhores cumprimentos,


António Barroso
Presidente da Assembleia da República



Parecer do ICP-ANACOM**sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII**

Recebeu esta Autoridade, por ofício do Senhor Presidente da Comissão de Economia e Obras Públicas, o pedido de parecer escrito sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII que, entre outros, autoriza o Governo a legislar sobre o regime da exploração e prática do jogo *online* (RGO), tendo o prazo inicialmente fixado para o efeito – 3 de julho de 2014 – sido, posteriormente, estendido até 8 de julho de 2014 (*e-mail* da 6.ª Comissão do passado dia 1 de julho).

O ICP-ANACOM assinala que o pacote legislativo em análise é bastante complexo e extenso o que, dado o prazo disponível, não permitiu uma análise exaustiva do mesmo.

Como ponto prévio, importa referir que o ICP-ANACOM numa fase preliminar, ainda na ausência de qualquer projeto legislativo, participou em algumas reuniões interministeriais sobre a matéria da regulamentação do jogo *online*. Assim:

- Em 2010, no âmbito de um grupo de trabalho, criado na dependência do Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (Despacho n.º 13722/2010, publicado no DR 2ª Série, n.º 167, de 27 de Agosto), incumbido de avaliar o quadro legal e a prática do jogo através da Internet, o ICP-ANACOM fez-se representar em reunião enquanto perito;
- Em 2012, esta Autoridade participou em reunião da Comissão Interministerial, criada com o objetivo de preparar um projeto legislativo que viesse a regular o jogo *online*, a fim de partilhar a experiência colhida ao longo dos últimos anos na sua área de intervenção, em especial no que respeita à aplicação da legislação relativa a comércio eletrónico e à questão do bloqueamento de acesso a *sites* ilegais, tendo no seguimento da referida reunião apresentado um contributo escrito;
e
- Em 2013, participou em reunião do GT Técnico Jogo *Online*.

Assinala-se, contudo, que esta Autoridade não recebeu qualquer pedido de contributos do Governo quanto ao projetos de diplomas agora em apreço.

Considerando, em especial, a proposta de regime da exploração e prática do jogo *online*, o qual envolve os designados *Fornecedores do serviço de Internet*, o ICP-ANACOM considera fundamental a promoção da audição das empresas prestadores de redes e serviços de comunicações eletrónicas no âmbito deste processo legislativo.

Tendo em conta que para além da proposta de lei, são também apresentados vários projetos de diplomas autorizados, o parecer do ICP-ANACOM, atentas as suas atribuições e competências, centrar-se-á primordialmente na análise do RGO, que é assim apresentada logo na parte I do presente parecer, sem prejuízo de outros comentários específicos (parte II) que se seguirão quanto à proposta de lei e à alteração ao Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho.

I – Comentários ao RGO

O primeiro dos Projetos de Decreto-Lei que acompanha a proposta de lei (cfr. págs. 55 e seguintes do documento disponível no *site* da AR) tem por objeto:

- a aprovação do regime jurídico dos jogos e apostas *online* (RJO);
- a alteração do Código do IRC;
- a alteração do Código da Publicidade;
- a alteração da Tabela Geral do Imposto de Selo; e
- a alteração do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho, que aprovou a orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I. P. (Turismo de Portugal, I. P.).

O Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online (RJO)

1. O RJO versa sobre a matéria dos jogos e apostas *online*, regulando – em exclusivo – a exploração e a prática dos jogos de fortuna ou azar (incluindo as apostas desportivas e hípicas), quando praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou por quaisquer outros meios (jogos e apostas *online*).

E, como não podia deixar de ser, o artigo 3.º do RJO projetado prevê que este se aplica apenas ao território nacional – o que permite desde logo antever que continuarão por resolver os problemas que surjam (ou que continuem a surgir) com a oferta de jogos e apostas *online* oferecidos a partir de outros países (da UE ou não).

2. Para estes efeitos relevam, em especial, as seguintes definições (*vide* o artigo 4.º, alíneas g), h) e o) do RGO):



Handwritten signature or initials, possibly 'V.P.', located at the bottom right of the page.

- «Entidade exploradora»: a entidade titular de um ou mais licenças, atribuídas nos termos daquele Decreto-Lei, para explorar jogos e apostas *online*;
- «Fornecedores do serviço de Internet»: os prestadores intermediários que disponibilizem uma infraestrutura de serviços de Internet que trate, processe, filtre, transacione ou armazene dados informáticos, em nome próprio e por conta de outrem, e cu ofereçam serviços de conectividade à Internet através de um sistema informático que proceda à gestão e ao tratamento da comunicação proveniente de um jogador ou de outra entidade;
- «Infraestrutura de entrada e registo», infraestrutura técnica onde reside o domínio «.pt», onde são processadas e geridas todas as operações e transações efetuadas e para a qual devem ser redirecionadas todas as atividades de jogo com vista ao seu registo e controlo;
- «Jogos e apostas online»: os jogos de fortuna ou azar e as apostas em que são utilizados quaisquer mecanismos, equipamentos ou sistemas que permitam produzir, armazenar ou transmitir documentos, dados e informações, incluindo quaisquer redes de comunicações abertas ou restritas como televisão, Internet, telefone, fixo ou móvel, ou quaisquer outros meios;
- «Licença»: título habilitante para explorar uma determinado categoria e ou tipo de jogos e apostas *online*;
- «Sítio na Internet» recurso disponível na Internet acessível através de canal web, onde a entidade exploradora desenvolve os jogos e apostas *online*.

É de assinalar que a Lei das Comunicações Eletrónicas¹ (LCE) não contém, no seu artigo 3.º, nem a definição de Internet, nem de fornecedores daquele serviço [embora o Glossário disponibilizado por esta Autoridade defina *Internet* como o conjunto de redes de computadores interligadas em TCP/IP dispersas por todo o mundo, que liga utilizadores a empresas, instituições da administração pública, universidades e outros indivíduos, onde estão disponíveis servidores de informação e serviços (www, correio eletrónico, etc) e a que se pode aceder com um computador e um modem, através de um fornecedor de serviços², e os artigos 4.º, n.º 5, 14.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, defina prestadores intermediários de serviços em rede, de simples transporte, de armazenagem intermediária, de armazenagem principal e de serviços de associação de conteúdos].

¹ Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, sucessivamente alterada.

² Vide em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=277980&strWord=I>.

15

No que diz respeito à definição de «*Infraestrutura de entrada e registo*», não se entende com rigor o que significa *infraestrutura técnica onde reside o domínio «.pt»*, uma vez que o domínio ".pt" per se não reside ou residirá em infraestruturas das entidades exploradoras.

3. O regime em causa mantém como ponto de partida – o que já acontecia no regime anterior aplicável ao jogo em geral: o pressuposto que o direito de exploração dos jogos e apostas *online* em todo o território nacional é reservado ao Estado (monopólio estadual), ficando a respetiva exploração por terceiras entidades sujeita à atribuição de licenças específicas (artigos 3.º e 8.º do RJO), as quais dependem do preenchimento dos pressupostos e condições detalhados no diploma.

As entidades que pretendam exercer esta atividade (explorando jogos e apostas *online*) ficam obrigadas ao cumprimento das obrigações descritas no RJO e, concretamente, à obtenção do necessário licenciamento.

Assim, o diploma procede à regulamentação detalhada da atividade, impondo sobretudo os princípios gerais enquadradores da mesma e focando-se nas obrigações impostas às entidades exploradoras, as quais ficam sujeitas a uma série de requisitos, decorrentes do próprio licenciamento.

A este propósito, e referindo-nos às disposições transitórias do projeto de Decreto-Lei que aprova o RGO, em concreto o artigo 7.º, n.º 1 que estabelece que "*As entidades que atualmente estão autorizadas a explorar em Portugal os jogos sociais do Estado e os jogos de fortuna ou azar nos casinos encontram-se habilitadas a requerer licenças para a exploração de jogos e apostas online, considerando-se que reúnem os requisitos de idoneidade, capacidade técnica e económico-financeira*", questiona-se o princípio de habilitação automática nele insito, ao considerar que as entidades habilitadas noutro âmbito que não o eletrónico terão capacidade técnica para operar no meio eletrónico, nomeadamente em matérias substantivas inerentes especialmente a esse meio.

4. O RJO exige que, no caso de a licença ser atribuída a uma pessoa coletiva privada estrangeira com sede num Estado membro da União Europeia (UE) ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, esta tenha uma sucursal ou filial em Portugal.

Ora, ainda que este regime consista num evidente progresso face à situação atual – i.e., inexistência de enquadramento legal nesta matéria, o que resultou numa situação de incerteza jurídica perante o binómio monopólio da SCML vs. a liberalização crescente da prestação deste tipo de serviços na UE –, receia-se que a nova regulamentação não seja suficiente para



ultrapassar por completo as dificuldades emergentes do carácter eminentemente internacional e transfronteiriço que estas atividades compreendem.

Com efeito, não obstante aquela exigência, é do conhecimento público que grande parte dos jogos que são oferecidos *online* têm origem em países estrangeiros, sem que as entidades exploradoras tenham qualquer filial ou sucursal no território nacional. Assim sendo, não ficarão abrangidas pelo regime que se pretende instituir.

5. Embora o artigo 9.º, n.º 3 do RJO preveja que o prazo de validade das licenças se conta da data de início da exploração, e esta dependa da conclusão do processo de homologação (nos termos do artigo 35.º, n.º 6 do mesmo regime), julga-se que a regra deveria ser completada com a obrigação de a entidade explorada comunicar a data do início efetivo da exploração (o que se sugere), uma vez que esta pode não começar logo após a data da homologação. Uma alternativa consistiria em estabelecer uma presunção de que a exploração se inicia na data da referida homologação..
6. Note-se que o RJO determina expressamente (artigo 11.º, n.º 4) que o exercício desta atividade em território nacional depende da atribuição de licença nacional, não sendo válidos em Portugal as licenças ou títulos habilitantes concedidos por outros Estados, incluindo os restantes membros da UE.
7. Estranha-se que se faça depender a análise do pedido de licenciamento da apresentação de documento comprovativo do pagamento de coimas que tenham sido aplicadas (para além da taxa inicial a que aludem os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do RJO (parecendo-nos que pode ser duvidosa a legalidade daquele tipo de exigência).
8. Embora o artigo 103.º, n.º 2, alínea b) do Código do Procedimento Administrativo preveja a possibilidade de dispensa de audiência prévia do interessado no caso de a decisão projetada lhe ser favorável, estranha-se também que, no n.º 5 do artigo 10.º do RJO se institua como regra a desnecessidade de audiência prévia nessas situações (por vezes pode suceder que a decisão, não sendo desfavorável, comporte alguma alteração, ainda que pequena, relativamente ao pedido apresentado – o que poderá suscitar dúvidas quanto à necessidade de realizar a referida diligência, nesses casos – embora perfilhemos a opinião de que, nessas situações, o interessado deva ser auscultado).
9. A regra contida no n.º 7 do artigo 10.º do RJO, conjugada com a que resulta do n.º 6 do mesmo preceito legal, suscita-nos a seguinte dúvida: *quid juris* se o Requerente já tiver sido notificado

da decisão final favorável (ou seja, do ato de atribuição da licença) e, por falta de pagamento da taxa de atribuição da licença, esta não vier a ser emitida?

Pretenderá considerar-se que o Requerente não é titular de licença (embora esta já lhe tenha sido concedida – ou, dito de outra forma, o ato administrativo de atribuição já tenha sido praticado)? Nesse caso, a entidade que atribuiu a licença revogá-la-á? Com fundamento em que invalidade?

Ou pretender-se-á considerar que o ato de atribuição é praticado sob condição? (o RJO não o refere).

10. Parece-nos incongruente a regra do artigo 10.º, n.º 6 do RJO quando conjugada com a do artigo 11.º, n.º 1, alínea e) do mesmo regime (e mesmo com a do respetivo artigo 10.º, n.º 7): se a atribuição de licença depende do pagamento da taxa devida por aquela atribuição (como se estabelece no artigo 11.º, n.º 1, alínea e)), como é que a indicação do número de identificação bancária para onde deve ser feito o pagamento da taxa em referência é feita na notificação da decisão final favorável que é dirigida ao interessado (como prevê o artigo 10.º, n.º 6) – ou seja, é feita já depois de praticado o ato administrativo de atribuição da licença?

E, pergunta-se ainda, nos termos do artigo 10.º, n.º 7 do RJO, a falta de pagamento daquela mesma taxa não constitui condição de que depende a emissão (e não a atribuição) da licença?

11. Considerando que no n.º 5 do artigo 12.º é utilizado o termo «cumulativamente», pergunta-se se aquela norma tem por referência a regra do n.º 4 (em que não nos parece estar contemplado qualquer requisito que possa ser cumulado) ou a do n.º 3 do mesmo preceito legal.
12. Não se compreende o motivo para a inclusão, no artigo 12.º, n.º 6, alínea a) do RJO, da menção aos «*representantes legais das pessoas coletivas*» (pois parece que estes já são considerados não idóneos por força do disposto nos n.ºs 2 3 e 4 do mesmo preceito legal – parecendo-nos que apenas faria sentido que se mantivesse, naquela alínea, a referência às «*pessoas singulares*».

E o mesmo comentário é válido para a alínea b) do n.º 6 do citado artigo 12.º, no que respeita à alusão às «*pessoas coletivas*» que se encontrem nas situações indicadas no n.º 3 do mesmo artigo (sob pena do regime comportar uma incongruência), pois por força da regra contida naquele número as pessoas coletivas que estejam abrangidas pelo âmbito de previsão daquela norma são consideradas não idóneas (e não «*podem*» deixar de ser consideradas idóneas). Assim sendo, no caso desta alínea, parece-nos que a regra apenas se justificará nos casos em que os representantes legais das pessoas coletivas tenham sido considerados não idóneos e não tenham sido substituídos no prazo indicado.



45

13. Não poderia a regra prevista no n.º 9 do artigo 12.º do RJO ser extensiva ao n.º 3 da mesma norma (prevendo-se, nesse caso, que "A entidade de controlo, inspeção e regulação só considera como relevantes, para aferição da idoneidade no âmbito das condenações referidas no n.º 3, os casos em que a última das 3 condenações aí previstas tenha transitado em julgado há menos de cinco anos"?)
- E no n.º 9 desse artigo 12.º pretenderá fazer-se alusão às condenações referidas nos n.ºs 4 e 6 ou às condenações mencionadas nos n.ºs 4, 5 e 7?
14. No n.º 10 do artigo 12.º do RJO é feita menção aos «crimes previstos no n.º 6». Não pretenderá referir-se os crimes previstos no n.º 7 daquele artigo?
15. O artigo 15.º, n.º 1 do RJO cria uma regra aplicável num prazo que tem como termo inicial a notificação do «projeto de decisão favorável». Assim sendo, não se compreende a finalidade do estatuído no artigo 10.º, n.º 5 do mesmo regime (norma de que parece resultar a desnecessidade de audiência prévia nos casos em que a decisão projetada seja favorável).
16. Face à redação proposta para a alteração do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 129/2012 – que prevê que «As certidões negativas de pagamento emitidas pelo conselho diretivo e pela comissão de jogos do Turismo de Portugal, I.P., constituem título executivo bastante, nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 703.º do Código do Processo Civil», a alusão ao processo de execução fiscal que é feita no artigo 15.º, n.º 6 do RJO parece contrariar a regra daquele preceito (embora, como se referirá abaixo, nos pareça que, de facto, na cobrança coerciva do IEJO deva ser feita através de processo de execução fiscal e não de processo de execução de natureza cível).
17. Considera-se aplicável ao artigo 17.º, n.º 3, alínea d) do RJO, o comentário 7) *supra*.
18. Sugere-se que a terminologia utilizada nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 18.º seja uniformizada (propondo-se que seja utilizada a expressão «entidade exploradora») – para evitar que sejam suscitadas dúvidas de interpretação.
19. Julga-se que a alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º do RJO tem uma gralha (parece-nos que ao referir-se à «entidade explorada» pretende fazer-se alusão à «entidade exploradora»).
20. No artigo 18.º, n.º 2 alude-se às «autorizações» concedidas para a exploração de novos tipos de jogos de fortuna ou azar (terminologia que é consentânea com a que é utilizada no n.º 8 do artigo 5.º do RJO).

Pergunta-se, no entanto, se tal autorização não deveria traduzir-se num averbamento à licença e se este não deveria ser expressamente previsto no RJO.

21. Parece-nos que na alínea e) do n.º 1 do artigo 19.º deveria precisar-se que as condenações em causa se tratam de condenações aplicadas por decisões transitadas em julgado (ou tomadas definitivas) – não só por se entender que é a solução mais correta, como para evitar uma dualidade de critérios (face ao estabelecido no artigo 12.º do RJO), como ainda para evitar que se suscitem dúvidas a esse respeito.

Alerta-se no entanto, para o facto de, se a licença tiver uma validade de 3 anos (ou se se estiver no âmbito de uma prorrogação, por um período de 3 anos, nos termos previstos no artigo 17.º, n.º 1 do RJO), caso as decisões condenatórias sejam impugnadas judicialmente, muito provavelmente a norma prevista na citada alínea e) tornar-se-á (em muitos desses casos) inútil, pois no momento em que ocorreria a prorrogação do prazo, a entidade exploradora poderá não preencher o requisito de idoneidade, não sendo, por isso, preenchida a condição (para a renovação) imposta no artigo 17.º, n.º 3, alínea b) do RJO.

Ainda assim, a regra poderá ter utilidade noutras situações (por hipótese, quando as decisões condenatórias não forem objeto de impugnação).

22. Julga-se que ao fazer menção às «*entidades exploradas*», no artigo 20.º, n.º 3 do RJO, se pretende aludir às «*entidades exploradoras*».
23. Como já referido, ainda que este regime consista num evidente progresso face à situação atual, receia-se que a nova regulamentação não seja suficiente para ultrapassar por completo as dificuldades emergentes do carácter eminentemente internacional e transfronteiriço que estas atividades compreendem.

Note-se que, conforme se referiu, o RJO determina expressamente (artigo 11.º, n.º 4º) que o exercício desta atividade em território nacional depende da atribuição de licença, não sendo válidos em Portugal os títulos habilitantes concedidos por outros Estados, incluindo os restantes Estados membros da UE.

Mas esta exigência não será, admite-se, suficiente para resolver o problema indicado (e que consiste na principal ameaça atualmente existente) das diversas entidades estrangeiras que, por operarem fora da jurisdição nacional e fora do âmbito de aplicação da lei Portuguesa, prestam serviços desta natureza ilegalmente (serviços que são oferecidos "à distância", no território nacional).



15

E o mesmo se diga em relação às obrigações previstas, por exemplo, no artigo 22.º do RJO, que nos parece que não serão cumpridas pelas empresas que têm os seus servidores fora do território nacional, oferecendo jogos e apostas *online* a partir de outros países (sem que tenham a preocupação de cumprir aquelas regras ou quaisquer outras).

24. Não se percebe a necessidade (ou a vantagem) de consagrar a regra prevista no artigo 23.º do RJO, fazendo depender de autorização a redução do horário de oferta dos jogos e apostas *online*.
25. Propõe-se que no artigo 24.º se acrescente a obrigação de os *sítios na Internet* das entidades exploradoras deverem facultar informação sobre logótipo e os contactos da entidade (que será, aliás, necessária, para os efeitos previstos no artigo 26.º, n.º 1, alínea g) do RJO).
26. Face ao grau de exigência dos elementos de identificação dos jogadores que consta do artigo 25.º (para efeitos de registo), teme-se que estes se possam tornar acessíveis por terceiros, face às práticas habitualmente conhecidas como de "pirataria" informática.

Quanto à exigência da inscrição de dados bancários nos termos em que se encontra a proposta redigida, considera-se que a mesma aumenta significativamente os riscos de segurança para as entidades exploradoras e, sobretudo, para os utilizadores/jogadores – levando consequentemente ao encarecimento de todos os processos e soluções.

27. A indicação de um prazo mínimo constante dos n.ºs 4 e 5 do artigo 27.º parece contradizer a regra estabelecida na parte final do n.º 2 do mesmo preceito legal. Será o prazo previsto nos n.ºs 4 e 5 aplicável apenas às situações estabelecidas no n.º 3 do citado preceito legal?
28. Note-se que o artigo 28.º do RJO («*Deveres dos fornecedores do serviço de Internet*») prescreve aos fornecedores do serviço de *Internet* a obrigação de filtrar os acessos aos *sítios* e barrar e interromper as comunicações sempre que se verifiquem ofertas de jogos e apostas *online* não autorizados, em conformidade com as instruções da entidade de controlo, inspeção e regulação ou nos casos em que tenham conhecimento (ou não devessem ignorar) de que está a ser desenvolvida uma atividade ilícita neste âmbito. No mesmo sentido, o artigo 40.º, n.º 2 do RJO prevê igualmente que a «*entidade de controlo, inspeção e regulação pode (...) promover de imediato junto dos fornecedores de serviços Internet o barramento do acesso aos sítios na Internet não legalizados e a interrupção das comunicações com os mesmos*».

Contudo o diploma não detalha a forma como estas obrigações (de filtragem e barramento de acesso) serão implementadas – quer do ponto de vista técnico, quer operacional –, nem impõe outros deveres e / ou parâmetros aos quais os fornecedores terão que obedecer nesta sede.



Handwritten signature or mark.

E, tanto quanto é do nosso conhecimento, até à data – e tendo por base as situações que conhecemos – quando os jogos ou apostas *online* são oferecidos a partir de servidores situados fora do território nacional, as medidas que os ISP's têm implementado para impedir o acesso a determinado endereço eletrónico (a partir do qual o jogo é oferecido) têm-se revelado ineficazes.

O artigo 32.º, n.º 5 do RJO tenta, em certa medida, estabelecer algum controle sobre estas situações, prevendo que «*Nos casos em que a localização da plataforma de jogo ou algum dos seus componentes seja virtual ou utilize componentes que estejam fora de Portugal, a entidade exploradora deve garantir o acesso e as permissões necessárias a partir das instalações da entidade de controlo, inspeção e regulação, nomeadamente para a realização de ações de controlo, auditoria e supervisão*». E o mesmo sucede em relação às regras de «controlo técnico» previstas no artigo 34.º do mesmo regime – que, no entanto, serão aplicáveis aos prestadores que se encontrem estabelecidos em Portugal ou tenham aqui filiais ou sucursais (ou até equipamentos).

Parece-nos, contudo, que nas situações em que as entidades exploradoras não tenham qualquer estabelecimento ou equipamento em Portugal e não obtenham qualquer licença para o exercício da atividade no território nacional, conseguirão furtar-se ao cumprimento destas regras – tendo vindo a revelar-se ineficaz a atuação dos ISP's para impedir o acesso aos *sítios* que aquelas disponibilizam.

Note-se, por outro lado, que apesar da regra estabelecida no artigo 28.º (que tem como destinatários os ISP's), não resulta claramente do RJO que os fornecedores dos serviços de acesso à Internet se encontrem sob a alçada de supervisão do Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P. nesta sede (e, como tal, sujeitos, e em que moldes, às suas instruções e orientações). Pelo contrário: o artigo 39.º do RJO (que tem por epígrafe «*Atividade Inspetiva*») determina a obrigação de as entidades exploradoras, os seus trabalhadores e colaboradores cooperarem com a entidade de controlo, inspeção e regulação, sem que inclua (no âmbito desta *atividade inspetiva*) os fornecedores dos serviços de Internet.

A sujeição dos ISP à supervisão da entidade de controlo, nomeadamente para a realização de auditorias de conformidade de eficiência, simetria de filtragem e eficácia aos sistemas implementados deve ser cuidadosamente ponderada, tendo em vista um adequado equilíbrio entre a eficiência do processo e outros mecanismos já previstos na lei, nomeadamente o art. 45º, nº 9 da LCE.

O ICP-ANACOM considera que a filtragem de conteúdos na Web só pode ser implementada através de uma política de ação combinada entre a implementação de plataformas técnicas de



filtragem e a remoção indireta de conteúdos ou atalhos para conteúdos provenientes dos meios de busca mais populares na Internet, (eg. *Google*), ou de outros *websites* indiretos.

Não existem plataformas técnicas que garantam, por si só, 100% de eficácia no combate ao acesso ilegal ao jogo³. Logo, a dissuasão do acesso terá que passar pela implementação de uma estratégia combinada, de aplicação constante e supervisão fina, também essa permanente e sistemática.

Neste contexto, será pertinente referir que os ISP's são uns dos principais agentes económicos a envolver, nomeadamente na vertente de implementação das plataformas técnicas de filtragem. Não obstante, a implementação destas plataformas, além de extremamente onerosa (meios humanos e técnicos), poderá produzir impacto económico na atividade destas entidades e de outras entidades em outras áreas económicas, caso venha a ser implementada de forma menos eficiente, por exemplo:

- Se forem registadas assimetrias de eficácia de bloqueio entre ISP's;
- Se forem introduzidos atrasos nas comunicações gerais, decorrentes da inspeção do tráfego que atravessa os pontos de interconexão (e.g. possibilidade de introdução de atrasos em aplicações que funcionam em tempo real como cotações de bolsa).

Por estas razões, julga-se que deverá ser cuidadosamente ponderada a inclusão dos ISP's no domínio da supervisão direta da entidade competente, em particular na verificação da qualidade, eficiência e nível de eficácia dos sistemas técnicos implementados para realização da filtragem e bloqueio dos conteúdos ilícitos (incluindo as especificações da aquisição). Como assinalado, deverá ainda ter-se em conta o regime previsto no art. 45º, nº 9 da LCE.

Assinala-se que o RGO não prevê os mecanismos que poderão vir a garantir o seu próprio cumprimento, nem apresenta as ferramentas que poderão eliminar ou minimizar possíveis consequências económicas colaterais noutros setores.

Por fim, ainda no que diz respeito ao artigo 28.º do RGO, não é claro quem será responsável pelo fornecimento da informação respeitante às entidades não autorizadas, nem a forma como será construída esta lista.

Na medida em que a esmagadora maioria dos fornecedores de jogo on-line se encontram fora de Portugal e, contrariamente à percepção por vezes tida – de forma distorcida – que estes fornecedores estão a fornecer os seus serviços no nosso País, quando na realidade eles estão

³ <https://opennet.net/about-filtering>

a fornecer os seus serviços num ponto qualquer do globo e são os utilizadores que vão lá consumir esses serviços, não se entende no RJO, nem se antevêem nos meios técnicos, nomeadamente tecnológicos, necessários e a determinar para a cumprir, a capacidade de eficácia necessária ao seu cumprimento.

Note-se que impedir a disponibilização em Portugal de jogos online com origem fora do território nacional implicaria filtrar todos os conteúdos com essa origem o que, além de desmesurado, desde logo em termos técnicos e financeiros, seria ineficaz, pois para cada medida de controlo existem contramedidas (e.g. proxies, utilização de criptografia, etc). Essas contramedidas tornam ineficaz a própria filtragem de todo o tráfego nacional por IP, por acesso a conteúdos Web via utilização de proxies (tráfego Web) ou gateways ou recorrendo à alteração da resolução de nomes DNS – o que, aliás, implicaria o controlo de toda a infraestrutura e tráfego de acesso Internet prestado pelos ISPs a operar em território nacional (tier 2 e tier 3 networks) e do respetivo Internet peering e transit com os IXPs (e.g. o PIX da FCCN, Euro-IX e outros).

Medidas como estas não deixariam de suscitar fortes reações, não andando provavelmente longe das polémicas e frustradas recentes iniciativas SOPA (Stop Online Piracy Act), PIPA (Protect Intellectual Property Act) e ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement) para controlo de cópia ilegal e de proteção da propriedade intelectual.

A constituição de tal máquina de filtragem estabelece os meios de controlo dos cidadãos pelo Estado que careceriam naturalmente de avaliação e ponderação no contexto dos direitos e liberdades dos cidadãos, nomeadamente na protecção dos seus dados. Uma vez constituídos os mecanismos de filtragem de todo o tráfego nacional estaria constituída a ferramenta para analisar todos os dados de utilização da internet pelos cidadãos, neste ou em outro qualquer contexto, o que coloca questões de legitimidade e controlo, nomeadamente desses meios. Sem prejuízo, julga-se que é matéria a analisar pela CNPD.

Adita-se que os custos e impactos em toda a internet seriam muito significativos e que os ISP's ficariam com uma responsabilidade de controlo funcional sobre os cidadãos que, julga-se, não lhes competiria no âmbito da sua actividade licenciada, responsabilidades essas aditadas dos investimentos e custos inerentes à constituição e operação desses meios.

29. No âmbito do artigo 40º, nº 5 alerta-se para a sensibilidade do acesso aos dados e contas dos jogadores face à inexistência de um indicio claro de ilícito (nos termos legais estipulados para o efeito), matéria essa que deverá ser analisada com grande rigor.



148

30. Sugere-se que, no artigo 48.º do RJO, em vez de fazer alusão a «*medidas processuais*» se aluda a «*regras processuais*».

31. Embora apenas o artigo 50.º, n.º 1 do RJO refira expressamente que as contraordenações aí tipificadas serão imputáveis às entidades exploradoras, da análise dos artigos 49.º, 50.º, n.º 2 e 51.º não se vislumbra que estejam previstas quaisquer contraordenações que possam ser praticadas, por exemplo, por ISP's.

Refira-se, contudo, que a contraordenação tipificada na alínea g) do n.º 1 do citado artigo 50.º não nos parece poder ser praticada por uma pessoa coletiva, mas apenas por uma pessoa singular (que pode ser um trabalhador ou colaborador da referida entidade exploradora – e essa conduta encontra-se tipificada no n.º 3 do artigo em referência). Nessa medida, discorda-se do teor do corpo do n.º 1 daquele preceito legal.

32. Não se compreende o alcance do artigo 52.º, n.º 5 do RJO, quando prevê que «*As pessoas que ocupem uma posição de liderança, bem como os responsáveis pela fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação, incorrem na sanção prevista para o autor, especialmente atenuada, quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da infração, não adotem as medidas adequadas para lhe pôr termo imediatamente, a não ser que sanção mais grave lhe caiba por força de outra disposição legal*» (embora se admita que a norma tem por destinatários os responsáveis pela fiscalização das pessoas coletivas, sociedades, ainda que irregularmente constituídas, e outras entidades equiparadas que possam adotar condutas que consubstancie uma contraordenação tipificada naquele regime – e, salvo melhor opinião, não nos parece que qualquer das contraordenações previstas possa ser praticadas por ISP's).

33. Quanto ao benefício económico presumivelmente superior ao limite máximo da coima aplicável previsto no n.º 5 do artigo 52.º do RJO, dão-se por reproduzidos, nesta sede, os comentários feitos *infra* a propósito da Proposta de Lei (para cujo teor se remete).

O mesmo se refira a propósito da redução dos montantes das coimas no caso da prática da infração na forma tentada ou com negligência, à dispensa ou redução da coima, à prescrição do procedimento contraordenacional e à alteração da regra da proibição da *reformatio in pejus*, previstas nos artigos 56.º, 57.º, 69.º e 78.º, n.º 1 do RJO (remetendo-se, também nessa sede, para o que será referido nos os comentários à Proposta de Lei).

34. No que concerne às sanções pecuniárias compulsórias (cfr. o artigo 62.º do RJO) julga-se que seria preferível que a norma que as prevê tivesse uma redação similar à do artigo 116.º da LCE (que prevê que podem ser impostas «*em caso de incumprimento de decisões da ARN que*

imponham sanções administrativas ou ordenem, no exercício dos poderes que legalmente lhe assistem, a adoção de comportamentos ou de medidas determinadas às empresas (...)).

O artigo 62.º não indica, por exemplo, um limite máximo das sanções que pode ser aplicado e ao estabelecer que tais sanções podem ser aplicadas, «quando tal se justifique (...) quando o infrator não acate a decisão que imponha uma sanção ou ordene a adoção de medidas determinadas», pode induzir em erro: o infrator pode não acatar uma decisão por ter interposto recurso contra a mesma e, nesse caso, o seu comportamento não deverá considerar-se subsumível à previsão da norma em questão.

35. Propõe-se que o n.º 4 do artigo 64.º passe a ter a seguinte redação: «A notificação postal presume-se feita no terceiro dia útil seguinte ao do registo nos casos do n.º 1 e da primeira parte do n.º 2, no 10.º dia útil seguinte nos casos previstos na parte final do n.º 2 e no dia seguinte nos casos do número anterior».
36. Face às regras aplicáveis em matéria de notificações eletrónicas no âmbito de processo judiciais (em que a notificação se presume feita no 3.º dia após a publicação do anúncio no Portal Citius), parece-nos excessiva a regra estabelecida no artigo 66.º, n.º 4, parte final (relativa à contagem do prazo no caso de notificações efetuadas nos termos do n.º 3 do mesmo preceito legal).
37. Face às normas relativas à competência para instaurar, instruir e decidir os processos de contraordenação previstas no artigo 64.º do RJO, não se compreende a alteração projetada para a redação da alínea g) do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho (que prevê que compete à comissão de jogos, nomeadamente, «*apoiar tecnicamente*» e colaborar com as entidades referidas naquela alínea, entre as quais se inclui o ICP-ANACOM, «*em matéria de prevenção e punição de práticas ilícitas relativas a jogos e apostas de base territorial e a jogos e apostas online*»).

Entende-se, por isso, que esta questão deve ser suscitada.

38. **Artigo 44.º:** Neste artigo prevê-se o crime de desobediência qualificada. No âmbito do fornecimento do serviço de filtragem de conteúdo pelo ISP, questiona-se como será interpretada uma situação de falta de eficácia do sistema de filtragem implementado se um ou mais ISPs apresentarem, recorrentemente, baixos níveis de capacidade de bloqueio a sites internacionais

II – Comentário específicos

A – Proposta de Lei de Autorização Legislativa



45

1. Na página 31 "a ICP – Autoridade Nacional de Comunicações" deve ser substituído por "o ICP – Autoridade Nacional de Comunicações".
- 2.
3. No artigo 2.º, alínea d), estabelece-se que, no uso da autorização legislativa, o Governo poderá, *nomeadamente, estabelecer os requisitos que permitam impedir o acesso aos jogos e apostas online e de base territorial aos menores e aos declarados incapazes*. No entanto, quer a referida Proposta de Lei, quer o Anexo ao Projeto de Decreto-Lei que a acompanha, preveem apenas a regulação da exploração e prática:
 - (i) dos jogos de fortuna ou azar, das apostas hípcas, mútuas e à cota, e das apostas desportivas à cota, quando praticadas à distância através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou de quaisquer outros meios (jogos e apostas *online*); e
 - (ii) das apostas hípcas, mútuas e à cota, e das apostas desportivas à cota, de base territorial (apostas de base territorial).
4. O artigo 4.º, alínea g) prescreve que, no uso da autorização legislativa conferida, o Governo pode, *nomeadamente, «Estabelecer que se o agente retirar da prática da infração um benefício económico presumivelmente superior ao limite máximo da coima aplicável, pode esta elevar-se até ao montante do benefício, não podendo, em caso algum, a elevação exceder um terço dos limites máximos fixados na alínea b), para os ilícitos de mera ordenação social relativos aos jogos e apostas online, e na alínea anterior, para os ilícitos de mera ordenação social relativos às apostas de base territorial»*.

Admite-se que esta regra terá por base a que consta do artigo 18.º, n.º 2 do Regime Jurídico das Contraordenações (RGCO), que estabelece que, se o agente tiver retirado da infração «um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode este elevar-se até ao montante do benefício, não devendo todavia a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido».

Como ensina o Prof. Paulo Pinto de Albuquerque⁴, «O **benefício económico** é uma noção mais ampla do que o lucro, pois inclui todas as vantagens económicas, permanentes, temporárias e ocasionais, repetitivas e isoladas, presentes e futuras, desde que previsíveis, sem dedução das

⁴ In "Comentário do regime Geral das Contra-Ordenações à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem", Universidade Católica Editora, págs. 85.

145

despesas suportadas pelo agente para aquisição do dito benefício, uma vez que o agente só incorreu nestas despesas porque quis».

A finalidade das normas em questão prende-se com a intenção de se tentar evitar que a prática da contraordenação "compense", permitindo-se, por isso, que o limite máximo das coimas abstratamente aplicável seja elevado (embora também até um certo limite – o que faz com que o autor citado defenda⁵ que a moderação que resulta do facto de se fixar «um limite para a elevação do limite máximo da coima» acaba por significar que «a **infração por vezes compensa**»).

Face ao princípio da legalidade e da tipicidade que imperam no âmbito dos processos de natureza contraordenacional, e a necessidade de prova do preenchimento dos critérios de aplicação das coimas que tem que ser feito em cada processo, parece-nos que, em vez de se fazer alusão, na citada alínea g) do artigo 4.º da Proposta de Lei, ao benefício económico presumível, seria preferível adotar a terminologia utilizada no artigo 18.º, n.º 2 do Regime Geral das Contraordenações, passando a aludir-se ao benefício económico "calculável".

Com efeito, é nosso entendimento que, para poder elevar o limite máximo da coima da moldura contraordenacional (fixada para o tipo de ilícito em causa), a entidade com competência para a aplicar não deve "presumir" que o benefício retirado da prática da infração é superior ao do montante máximo da moldura contraordenacional prevista, mas sim calcular, em concreto, o benefício que, face aos elementos já existente no processo (com base na prova recolhida até então) consegue desde logo apurar. Caso conclua que existem indícios da prática de uma infração e conclua (nos termos acabados de referir) que o benefício excede aquele limite, ao notificar o arguido para apresentar a sua defesa deve indicar, na acusação deduzida, como limite máximo da coima (abstratamente) aplicável o montante já agravado. Parece-nos, assim, que a decisão de indicar uma moldura contraordenacional agravada implica uma ponderação e fundamentação prévias (à própria defesa), que devem ser feitas casuisticamente, ou seja, em cada processo e perante cada situação concreta.

Acresce, por outro lado, que ao utilizar a terminologia referida (a de benefício "presumível" em vez de "calculável"), a norma encerra uma certa contradição: se o benefício económico é "presumido", como é que o montante máximo (abstratamente aplicável) da coima se pode elevar até ao «*montante do benefício*»? (elevar-se-ia até um montante que é "presumido"? Não deveria,

⁵ Vide a págs. 83 da norma mencionada.



antes, elevar-se até ao montante do benefício que foi possível apurar ou calcular, em concreto, até ao momento em que é deduzida a acusação?).

5. Entende-se que se deve clarificar se a redução dos montantes das coimas para metade, em caso de prática do ilícito na forma negligente ou tentada, é aplicável aos montantes mínimo e máximo.
6. A hipótese de "dispensa" da aplicação de coima, tal como se encontra prevista no artigo 4.º, alínea j), pode suscitar dúvidas de aplicação e alguma discricionariedade – tanto mais que tal dispensa não depende da gravidade do ilícito, embora o referido regime do jogo *online* contenha uma classificação dos ilícitos em função da respetiva gravidade.

Parecia-nos preferível que fosse adotada uma solução análoga à do processo sumaríssimo, da advertência ou da suspensão da sanção (já após a respetiva aplicação) estabelecidas no artigo 31.º da Lei n.º 99/2009, de 4 de setembro (Regime Quadro das Contraordenações do sector das comunicações) e noutros regimes contraordenacionais aplicáveis a outros sectores de atividade.

7. A alínea p) do artigo 4.º prevê que se fixem prazos para a prescrição do procedimento contraordenacional e para as coimas.

Nada se referindo, a esse respeito, sobre a prescrição dos ilícitos criminais, terá que se considerar que aos crimes tipificados na legislação cujo projeto foi submetido para análise se aplicam os prazos de prescrição previsto no artigo 118.º do Código Penal.

8. O regime de interrupção da prescrição dos procedimentos contraordenacionais estabelecido na alínea q) do artigo 4.º é mais exigente do que a estabelecida no artigo 28.º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações, pois apenas se prevê, como facto interruptivo, a notificação da acusação ao infrator (enquanto o elenco de causas da interrupção constantes do citado preceito do RGCO é mais extenso).
9. A regra da alínea s) do artigo 4.º é também mais exigente do que a estabelecida no artigo 28.º, n.º 3 do Regime Geral das Contraordenações, pois, caso a regra fosse análoga, o prazo previsto naquela alínea seria de 12 anos (e não de 8 anos).

Sugere-se que, na aludida alínea s), se precise também que a prescrição aí referida é a prescrição do procedimento e não da coima.

10. Parece-nos excessiva – podendo gerar incerteza e confusão – a regra prevista na subalínea xi) da alínea u) do artigo 4.º. Estando em causa a adoção de uma "decisão", julga-se que esta apenas poderá ser tomada:

- pelo Juiz – caso em que deveria ficar incumbida da notificação dessa decisão a Secretaria da Secção/Juízo em que corra termos o processo; ou
- pelo Representante do Ministério Público, caso decida não tomar presentes os autos ao Juiz, como previsto no artigo 62.º do RGCO ou desistir da acusação [como estatuído na subalínea ix) da alínea u) do mesmo artigo 4.º da Proposta de Lei] – hipótese em que a notificação da decisão poderia ser da responsabilidade da Secretaria/Secção em que corra termos o processo ou dos Serviços de Apoio do Ministério Público do Tribunal em que o Processo de Impugnação se encontra pendente.

Quanto aos demais “sujeitos processuais” (o arguido, por exemplo), julga-se que, na fase judicial dos processos de contraordenação, as decisões que tomem (por exemplo, a decisão de interpor recurso ou de desistir do mesmo) têm, obrigatoriamente, que consistir na prática de um ato processual, pelo que competirá ao Tribunal (ou, mais precisamente, à Secretaria da Secção/Juízo do Tribunal competente) proceder à correspondente notificação.

11. A regra estabelecida na subalínea xi) da alínea u) do artigo 4.º contraria a regra da proibição da *reformatio in pejus*, prevista no artigo 72.º-A, n.º 1 do RGCO (que apenas admite a exceção prevista no n.º 2 do mesmo preceito legal).
12. No que concerne ao artigo 5.º, temos dúvidas se os tributos aí previstos são verdadeiros impostos – como se estabelece – ou se revestirão a natureza de taxas.

Como ensina Pedro Soares Martinez⁶, um dos critérios utilizados para distinguir imposto de taxa é o da divisibilidade ou indivisibilidade dos serviços públicos oferecidos: ao contrário da taxa, no caso dos impostos, o Estado e as outras entidades públicas prestam serviços cuja utilidade não é divisível pelos cidadãos (exemplo: é impossível avaliar, em termos patrimoniais, a utilidade, para cada particular, dos serviços diplomáticos ou da defesa nacional, pelo que estes serviços públicos são suportados por impostos; já no caso da justiça ou da instrução, através dos serviços públicos oferecidos são prestadas utilidades particulares, individualizáveis, pelo que a cobertura financeira destes serviços pode ser feita através de taxas, da responsabilidade dos cidadãos que os utilizam).

Ao critério da divisibilidade ou indivisibilidade dos serviços públicos em causa acrescenta o mesmo autor o critério da existência – ou não – de um vínculo sinalagmático. Enquanto a taxa tem origem sinalagmática – «tem por causa a realização de uma utilidade individualizada» (o

⁶ In “Manual de Direito Fiscal”, Almedina, Coimbra, 1984, págs. 34 a 36.



Handwritten signature or initials in the bottom right corner.

estudante que deve uma taxa escolar ou uma propina, já recebeu ou tem a receber uma prestação correspondente: o ensino que lhe foi, ou vai ser ministrado) —, o mesmo não sucede com o imposto.

Ora, o IEJO e o IEJ previstos nas alíneas a) e b) do artigo 5.º da Proposta de Lei, são aplicados sobre os “rendimentos diretamente resultantes” do exercício da atividade de jogos e apostas e, nos termos da alínea f) do mesmo normativo, são devidos pelas entidades exploradoras de jogos e apostas *online* ou de base territorial.

Assim sendo – e salvo melhor opinião – parece-nos revestirem características de verdadeiras taxas e não de impostos.

13. O artigo 11.º, n.º 1 contém uma gralha: a repetição do termo “apostas” na última linha.
14. Nos artigos 5.º, alínea j) e 10.º, alínea d), subalínea i), ao estabelecer-se a repartição entre diversas entidades das receitas obtidas através do IEJO e o IEJ, distingue-se uma percentagem que constituirá receita da “entidade de controlo, inspeção e regulação” e uma percentagem que reverterá para o Turismo de Portugal, I.P.

De acordo com o regime atualmente em vigor (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho), o Instituto do Turismo de Portugal, I. P. é abreviadamente designado por Turismo de Portugal, I. P.

A comissão de jogos constitui um dos órgãos do Turismo de Portugal, I. P., sendo o órgão responsável pela orientação, acompanhamento e supervisão da atividade do Serviço de Inspeção de Jogos, assegurando a ligação deste com o conselho diretivo daquele Instituto (cfr. os artigos 4º, alínea c) e 7º, nº 1 do referido diploma legal).

Os Estatutos do Turismo de Portugal, I.P. constam em Anexo à Portaria nº 321/2012, de 15 de outubro, prevendo que a «*organização interna*» dos serviços daquele Instituto integra 3 áreas de atuação – planeamento, negócio e suporte –, que se organizam em diferentes unidades orgânicas de 1º grau, designadas por Direções. A área de atuação de negócio inclui a Direção do Serviço de Inspeção de Jogos (*vide* o artigo 1º da citada Portaria).

Ora, no Preâmbulo da Proposta de Lei em análise (*vide* página 31) refere-se que se torna necessário «*conferir, a par das competências de controlo e inspeção, verdadeiros poderes regulatórios à entidade pública que fiscalizar o jogo – Instituto do Turismo de Portugal, I.P., através do seu Serviço de Inspeção de Jogos (...)*».

Na proposta de alteração ao artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho (que consta do Projeto de Decreto-Lei anexo à Proposta de Lei), prevê-se que o Turismo de Portugal, I.P. tem por missão «(...) o controlo, inspeção e regulação da exploração e prática de jogos de fortuna ou azar, incluindo o bingo, das apostas hipicas, mútuas e à cota, de base territorial (...), ou quando praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou por quaisquer outros meios (jogos e apostas online)» (vide págs. 63 do documento com as Propostas em análise).

Por sua vez, nas alíneas o) e p) do n.º 2 do mesmo artigo 3.º (com a redação que consta do projeto legislativo em análise) são elencadas as atribuições em matéria de controlo, inspeção e regulação da exploração e prática daqueles jogos (de base territorial ou online), prevendo-se, no seu n.º 3, que as atribuições do Turismo de Portugal, I. P. naquela matéria são prosseguidas pelo Serviço de Inspeção de Jogos, que «é dotado de **autonomia técnica e funcional** e de **poderes de autoridade pública**» (destaque nosso).

Não se prevendo qualquer alteração aos Estatutos do Turismo de Portugal, I.P. (ou à Portaria que os aprovou) não se compreende a repartição de receitas que é acima referida (dado que não se encontrou qualquer norma que previsse a autonomia financeira do referido Serviço de Inspeção – que parece continuar a constituir uma Direção do Instituto em causa –, embora o n.º 4 que se prevê introduzir no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 129/2012, na alteração preconizada no projeto de decreto-lei anexo à proposta de Lei em referência, faça alusão a receitas que são consignadas ao Serviço de Inspeção de Jogos).

B – Alteração ao Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho

1. A alínea p) do n.º 2 do artigo 3.º contém uma gralha: refere “des jogos” em vez de “de jogos” (vide a última linha da página 64).
2. De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, alíneas o) e p), o Turismo de Portugal, I.P. tem por missão «(...) o controlo, inspeção e regulação da exploração e prática de jogos de fortuna ou azar, incluindo o bingo, das apostas hipicas, mútuas e à cota, de base territorial (...), ou quando praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou por quaisquer outros meios (jogos e apostas online)», constituindo atribuições daquele Instituto, designadamente:
 - controlar, inspecionar e regular a exploração e prática dos jogos de fortuna ou azar e das apostas hipicas, mútuas e à cota, de base territorial, bem como o funcionamento



VP

dos casinos, das salas de jogo do bingo e de outros locais onde a exploração de jogos e apostas de base territorial venha a ser autorizada;

- controlar, inspecionar e regular a exploração e prática de jogos e apostas *online*; e
- gerir, em nome e representação do Estado, os contratos de concessão dos jogos e apostas de base territorial e *online*, bem como acompanhar o seu cumprimento.

Dispõe o n.º 3 do mesmo artigo 3.º que as atribuições do Turismo de Portugal, I. P. em matéria de controlo, inspeção e regulação de jogos e apostas de base territorial e de jogos e apostas *online* são prosseguidas pelo Serviço de Inspeção de Jogos, que «*é dotado de autonomia técnica e funcional e de poderes de autoridade pública*» (mas que, de acordo com a atual estrutura orgânica – prevista nos Estatutos anexos à Portaria n.º 321/2012, de 15 de outubro – constituirá uma Direção daquele Instituto).

Não se prevendo no projeto em análise a alteração da redação do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei nº 129/2012, de 22 de junho, a comissão de jogos continua a ser o órgão responsável pela orientação, acompanhamento e supervisão da atividade do Serviço de Inspeção de Jogos.

Nos termos da alteração de redação projetada para o n.º 3 do artigo 7.º do diploma em referência, a referida comissão possui poderes de regulação, regulamentação, inspeção e sancionatórios, competindo-lhe, nomeadamente:

- atribuir licenças para a exploração de jogos e apostas de base territorial e de jogos e apostas *online* [alínea a)];
- instaurar e instruir processos administrativos e de contraordenação [alínea c)];
- aplicar medidas cautelares, multas, coimas e sanções acessórias [alínea c)];
- «*apoiar tecnicamente*» e colaborar com as entidades referidas na alínea g) do normativo em referência, entre as quais se inclui o ICP-ANACOM – «*em matéria de prevenção e punição de práticas ilícitas relativas a jogos e apostas de base territorial e a jogos e apostas online*» [alínea g)];
- ordenar a abertura de processos administrativos e de contraordenação e aplicar as respetivas multas, coimas e demais medidas sancionatórias previstas na lei e adotar as medidas cautelares que se revelem necessárias, «*sem prejuízo das competências de outras entidades*» [alínea h)];
- homologar os sistemas técnicos de jogos e apostas *online* [alínea w)];
- instaurar e decidir os processos administrativos e de contraordenação [alínea z)];

VS

- aplicar medidas cautelares, multas, coimas e sanções acessórias às concessionárias e entidades exploradoras [alínea aa)];
- aplicar medidas preventivas e cautelares de inibição de acesso às salas de jogo ou aos locais autorizados para a realização de apostas de base territorial [alínea bb)].

Parece-nos que a redação dada às alíneas c), h) e z) acabadas de referir, bem como à alínea aa), contém uma repetição de algumas das competências da comissão de jogos, que poderiam ser aglutinadas numa única alínea, que poderia ter a seguinte redação:

ordenar a abertura [ou determinar a instauração] e instruir processos administrativos e de contraordenação, bem como aplicar as respetivas multas, coimas e demais medidas sancionatórias previstas na lei ou determinar o arquivamento dos referidos processos, e adotar as medidas cautelares que se revelem necessárias, sem prejuízo das competências de outras entidades

[caso se entenda necessário, poderá especificar-se, como se faz na alínea aa) que é proposta, que os processos administrativos e contraordenacionais são instaurados contra as concessionárias e entidades exploradoras e as sanções são aplicáveis a estas].

3. No artigo 7.º, n.º 3, alínea g) do Decreto-Lei nº 129/2012, onde se lê "a ICP-Autoridade Nacional das Comunicações" deve ler-se "o ICP – Autoridade Nacional de Comunicações" e a sua designação abreviada como "ANACOM" deve ser substituída por ICP-ANACOM (cfr. artigo 1.º, n.º 1 dos Estatutos aprovados em anexo ao Decreto-Lei nº 309/2001, de 7 de dezembro).
4. Embora a redação atualmente em vigor do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 129/2012 preveja já que as «*certidões negativas de pagamento emitidas pelo Turismo de Portugal, I. P., constituem título executivo bastante, nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º do Código de Processo Civil*», estranha-se que a alteração prevista para esta norma mantenha uma redação muito semelhante, uma vez que:
 - o Instituto do Turismo de Portugal, I. P. é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio (cfr. o artigo 1.º do citado Decreto-Lei); e
 - pelo menos parte das suas receitas são provenientes do impostos de jogo e do produto das taxas, multas, coimas,

VB

pelo que, pelo menos em parte, deveriam ser cobráveis (coercivamente) através do processo de execução fiscal (no que concerne a impostos e taxas e às multas, se cobradas no âmbito de contratos de concessão – artigos 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário - CPPT e 155.º do Código do Procedimento Administrativo - CPA) ou pelo tribunais judiciais (no que respeita, por exemplo, às coimas, nos termos do artigo 89.º do RGCO).

C – Alteração ao Código da Publicidade

Questiona-se se a alteração do artº 21º estará ajustada ao contexto digital, nomeadamente na enunciação dos meios de publicidade que nesse contexto são passíveis de ser utilizados – sendo esses (os electrónicos/digitais) provavelmente utilizados em muito maior grau que os enunciados.