Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 30 de janeiro de 2025[1]

Processos apensos C-555/23 e C-556/23

Makeleio EPE (C-555/23)
Zougla G.R. AE (C-556/23)
contra
Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (ESR) (Conselho Nacional de Radiodifusão)

[pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2010/13 — Oferta de serviços de comunicação social audiovisual (SCSA) — Portal noticioso através da Internet que também emite SCSA — Respeito pela dignidade humana — Proibição de emissão programas de baixa qualidade — Princípio da interpretação conforme — Limites — Princípio da legalidade»

I. Introdução

1. A autoridade nacional competente em matéria de serviços de comunicação social audiovisual (SCSA) aplicou coimas a dois portais noticiosos gregos que transmitem via Internet por emissões que violam a dignidade humana.

2. No órgão jurisdicional nacional, o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia), o órgão jurisdicional de reenvio nos presentes processos, esses portais impugnaram as coimas que lhes foram aplicadas, alegando que a legislação relevante que proíbe estas emissões não tem por destinatários os portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA.

3. No âmbito destes processos nacionais, colocaram-se várias questões relativas à interpretação da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual[2] (a seguir «Diretiva SCSA») e aos limites do princípio da interpretação conforme.

[1] Língua original: inglês.

[2] Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual») (JO 2010 L 95, p. 1), conforme alterada pela Diretiva 2018/1808 (a seguir «Diretiva SCSA»).

II. Factos do litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

4. Makeleio e Zougla (a seguir «recorrentes no processo principal») são portais noticiosos gregos na Internet, que também incluem programas audiovisuais nos seus sítios Internet. Não são fornecedores de SCSA tradicionais; dito de outra forma, não são comparáveis aos operadores televisivos, que emitem em frequências atribuídas ou em linha, ou em ambas. No entanto, estes portais noticiosos na Internet disponibilizam, por vezes, ao público programas que estão sujeitos à Diretiva SCSA. Referir-me-ei a estes fornecedores como portal noticioso na Internet que também emite SCSA.

5. Em 29 de junho de 2021, a Makeleio emitiu um programa em que o apresentador do noticiário, ao apresentar a notícia da visita de representantes da comunidade LGBT+ ao gabinete do Primeiro-Ministro grego, utilizou uma linguagem depreciativa, ofensiva e insultuosa em relação a homossexuais, fez comentários irónicos sobre a sua orientação sexual e incitou indiretamente a agressões físicas e verbais contra os mesmos. Por último, fez repetidamente referências claras à orientação sexual de figuras políticas expressamente nomeadas (a seguir «primeiro programa em causa»).

6. Em 22 de fevereiro de 2022, a Zougla emitiu, através do respetivo sítio Internet, o programa de uma estação de rádio que também emite via Internet. Durante a emissão, o apresentador, referindo-se a um processo penal pendente contra terceiros por pedofilia, fez um ataque pessoal, sem apresentar nenhuma prova, a determinadas figuras políticas, mencionando os seus nomes e apelidos e fazendo uma série de comentários difamatórios e ofensivos que diziam respeito à sua alegada tendência para proteger pedófilos, pederastas e à sua influência na recomendação de pessoas para cargos de responsabilidade a fim de prosseguirem as suas preferências sexuais (a seguir «segundo programa em causa»).

7. Os dois programas em causa foram remetidos ao Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (Conselho Nacional de Radiodifusão, Grécia, a seguir «ESR»,), a autoridade administrativa grega independente que supervisiona e regula o mercado dos SCSA [3].

8. O ESR considerou-se competente em relação aos dois programas disponibilizados ao público, uma vez que determinou que tanto a Makeleio como a Zougla são fornecedores de SCSA, na aceção da Diretiva SCSA e da Lei n.º 4779/2021 [4], que transpôs esta diretiva para o direito nacional.

9. Por ter emitido o primeiro programa em causa [5], o ESR aplicou à Makeleio duas sanções administrativas. A primeira coima, no montante de 30 000 euros, foi aplicada por ter violado a proibição prevista no artigo 8.º da Lei n.º 4779/2021, relativa ao Incitamento à Violência ou ao Ódio Contra as Pessoas em razão da sua Orientação Sexual. Esta disposição da Lei n.º 4779/2021

[3] O ESR é a autoridade reguladora nacional nos termos do artigo 30.º da Diretiva SCSA.

[4] Nomos 4779/2021, Ensomatosi stin ethniki nomothesia tis Odigias (EE) 2010/13 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 10is Martiou 2010 gia ton syntonismo orismenon nomothetikon, kanonistikon kai dioikitikon diatakseon ton kraton melon schetika me tin parochi ypiresion optikoakoustikon meson, opos echei tropopoiithi me tin Odigia (EE) 2018/1808 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou tis 14is Noemvriou 2018 kai alles diatakseis armodiotitas tis Genikis Grammateias Epikoinonias kai Enimerosis (Lei n.º 4779/2021 que transpõe para o direito interno a Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual»), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, bem como outras disposições da competência do Secretário-Geral da Comunicação e da Informação) (FEK A' 27/20.2.2021) (a seguir «Lei n.º 4779/2021»).

[5] Foi explicado na audiência que o programa foi inicialmente transmitido em direto através da Internet, tendo depois permanecido no sítio Internet da Makeleio e podendo ser acedido mediante pedido.

transpôs o artigo 6.º da Diretiva SCSA para o direito grego. Resulta das decisões de reenvio que o artigo 8.º da Lei n.º 4779/2021 não fez uma transposição integral do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA, omitindo o seu período introdutório que se refere em termos gerais à proibição de violação da dignidade humana [6].

10. A segunda coima, também no montante de 30 000 euros, foi aplicada por violação da proibição de emitir um programa de baixa qualidade. Esta proibição está prevista em duas leis anteriores à Lei n.º 4779/2021, ou seja, a Lei n.º 2328/1995 e o Decreto Presidencial n.º 77/2003 [7]. Estes dois atos legislativos impõem expressamente a obrigação de respeitar a personalidade e o valor da pessoa humana e proíbem a emissão de programas de conteúdo de fraca qualidade. Na audiência, o ESR explicou que foi considerado que os programas tinham um conteúdo de fraca qualidade precisamente porque violava a dignidade humana.

11. O ESR também aplicou duas sanções administrativas à Zougla pela emissão do segundo programa em causa A primeira sanção, no montante de 80 000 euros, foi aplicada pela emissão de conteúdos de baixa qualidade e a segunda sanção, no montante de 40 000 euros, pela violação da obrigação de respeitar a dignidade humana. As duas sanções basearam-se nas duas mesmas leis com base nas quais foi aplicada a segunda sanção à Makeleio, ou seja, a Lei n.º 2328/1995 e o Decreto Presidencial n.º 77/2003.

12. A Lei n.º 2328/1995 e o Decreto Presidencial n.º 77/2003, que serviram de base jurídica a uma parte das sanções aplicadas, não se aplicam expressamente aos portais noticiosos através da Internet que também emitem SCSA. No entanto, o ESR considerou que as leis nacionais que estabelecem a obrigação de respeitar a dignidade e a personalidade humanas, mesmo que tenham sido adotadas antes da Diretiva SCSA, se devem aplicar a «todo o material audiovisual disponibilizado ao público através de sítios Internet de acesso livre e suscetível de produzir em quem o vir efeitos análogos aos causados pela emissão de material semelhante por fornecedores de conteúdos tradicionais». Por conseguinte, na opinião do ESR, as obrigações que decorrem destas leis nacionais devem aplicar-se igualmente aos portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA, embora estes últimos não estejam expressamente incluídos na redação das disposições nacionais relevantes.

13. Através de dois pedidos distintos, as recorrentes nos processos principais apresentaram pedidos de anulação das decisões do ESR no Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional). As recorrentes alegam que não podem ser sancionadas pela violação da obrigação de respeitar a dignidade humana e pela emissão de um programa de baixa qualidade porque a lei nacional que prevê essa obrigação não se aplica aos portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA.

[6] Em conformidade com o anexo II de ambas as decisões de reenvio, o artigo 8.º da Lei n.º 4779/2021 dispõe: «Os serviços de comunicação social audiovisual não devem conter qualquer incitamento à violência ou ao ódio contra um grupo de pessoas ou um membro de um grupo em razão da raça, da cor da pele, da origem nacional ou étnica, da ascendência, da religião, da deficiência, da orientação sexual, da identidade ou das características de um género.»

[7] As decisões de reenvio referem-se ao artigo 1.º, n.º 1, da Nomos 2328/1995, nomiko kathestos tis idiotikis tileorasis kai tis topikis radiofonias, rythmisi thematon tis radiotileoptikis agoras kai alles diatakseis (Lei n.º 2328/1995 que aprova o Estatuto Jurídico das Televisões Privadas e das Estações de Rádio Locais, a Regulação do Mercado da Radiodifusão e outras disposições) (FEK A' 159/3-8-1995; a seguir «Lei n.º 2328/1995») e ao artigo 2.º, n.º 1, ao artigo 4.º e ao artigo 9.º, n.º 2, do Proedriko diatagma 77/2003, kodikas deontologias eidiseografikon kai allon dimosiografikon kai politikon ekpompon (Decreto Presidencial n.º 77/2003 que aprova o Código Deontológico dos Serviços Noticiosos e as outras Emissões Jornalísticas e Políticas (FEK A' 75/28-3-2003; a seguir «Decreto Presidencial n.º 77/2003») para as outras três.

14. Não resulta manifesto do processo no Tribunal de Justiça que as recorrentes impugnem a qualificação dos programas em causa no sentido de violarem a dignidade humana ou de serem de baixa qualidade. A impugnação diz antes respeito à *aplicabilidade* às recorrentes da lei grega que lhes impõe a obrigação de não violar a dignidade humana.

15. A câmara do Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) está dividida quanto à questão de saber se o direito nacional impõe a proibição de violação da dignidade humana e da emissão de um programa de baixa qualidade em portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA. Por um lado, a maioria considera que as leis nacionais relevantes não estão relacionadas, clara e inequivocamente, com tais portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA. Por conseguinte, segundo a opinião maioritária, a autoridade reguladora nacional não podia, através de aplicação por analogia das disposições do direito nacional, aplicar as sanções em causa às recorrentes.

16. Por outro lado, uma minoria da câmara do Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) considera que o direito grego, incluindo o artigo 15.º, n.º 2, da Syntagma tis Elladas (Constituição grega) [8], abrange a emissão de qualquer programa, independentemente da forma de emissão, incluindo assim os portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA. Por conseguinte, segundo essa opinião minoritária, a lei grega, na sua atual redação, impõe já uma proibição de violação da dignidade humana a organismos de radiodifusão como a Makeleio e a Zougla. No entender da minoria, a autoridade reguladora nacional aplicou, portanto, legalmente as sanções em causa.

17. Apesar deste desacordo, o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) considera, por unanimidade, que um dos objetivos da Diretiva SCSA é a garantia do respeito da dignidade humana e a prevenção da emissão de programas de baixa qualidade, que está em causa nos dois casos em apreço. No entanto, o referido órgão jurisdicional pede a confirmação do Tribunal de Justiça de que tal interpretação da Diretiva SCSA é correta.

18. Além disso, mesmo que a proibição de violação da dignidade humana seja o objetivo da Diretiva SCSA e seja abrangido pelo seu âmbito de aplicação, o órgão jurisdicional de reenvio, ou pelo menos a sua maioria, considera que as sanções em causa não podem ser aplicadas aos portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA, simplesmente através de uma interpretação do direito nacional conforme à Diretiva SCSA. A tal se oporia o princípio da legalidade, conforme expresso na máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

[8] O artigo 14.º da Constituição grega trata da liberdade de expressão. O seu artigo 15.º, n.º 1, dispõe que «as disposições de proteção da imprensa previstas no artigo anterior não se aplicam aos filmes, às gravações sonoras, à rádio, à televisão ou a qualquer outro meio semelhante de transmissão de voz ou de imagens».
O artigo 15.º, n.º 2, da Constituição grega tem a seguinte redação:
«A rádio e a televisão estão sob o controlo direto do Estado. O controlo e a aplicação de sanções administrativas são da competência exclusiva do Conselho Nacional da Rádio e da Televisão, que é uma autoridade independente, como especificado na lei. O controlo direto do Estado, que pode também assumir a forma de autorização prévia, visa a transmissão objetiva e em condições de igualdade de informação e de notícias, bem como de obras de literatura e de arte, a garantia do nível de qualidade dos programas exigido pela missão social da rádio e da televisão e pelo desenvolvimento cultural do país, bem como o respeito do valor da pessoa humana e a proteção da infância e da juventude.»

19. Nestas circunstâncias, o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Estão abrangidos pelos objetivos da Diretiva [2010/13], conforme alterada pela [Diretiva 2018/1808] e, por conseguinte, pelo seu âmbito de aplicação: a) a garantia do respeito e da proteção da dignidade e do valor da pessoa humana, e b) a prevenção da emissão de conteúdos qualitativamente degradantes pelos prestadores de serviços de televisão, em especial, de conteúdos com as características dos emitidos no presente caso pela sociedade recorrente?

2. Partindo do pressuposto de que estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva: a) a obrigação de respeitar e proteger a dignidade e o valor da pessoa humana, e/ou b) a proibição de emissão de conteúdos qualitativamente degradantes, em especial, de conteúdos com as características da emissão televisiva controvertida, é contrária ao artigo 4.º, n.º 1, da diretiva, lido em conjugação com o princípio da igualdade de tratamento consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma disposição de direito nacional nos termos da qual as referidas obrigações sejam aplicáveis a todos os prestadores de serviços de televisão, com exceção daqueles que apenas emitem conteúdos televisivos através da Internet?

3. Em caso de resposta afirmativa às duas primeiras questões, deve a autoridade reguladora nacional, para garantir a eficácia prática da diretiva, aplicar indistintamente a todos os prestadores de serviços de televisão as normas de direito nacional que estabelecem as obrigações em causa, ainda que o direito nacional estabeleça as obrigações e as sanções correspondentes em relação a todos os outros prestadores de serviços de televisão mas não em relação aos que emitem os seus conteúdos exclusivamente através da Internet, ou a aplicação de sanções administrativas por violação das referidas obrigações por parte de uma emissão televisiva através da Internet, por força de uma interpretação extensiva ou da aplicação por analogia das normas nacionais relativas a outros serviços de televisão, é incompatível com o princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em conjugação com o princípio da segurança jurídica?

4. Em caso de resposta negativa à primeira questão prejudicial e de se considerar que: a) a obrigação de respeitar e proteger a dignidade e o valor da pessoa humana, e/ou b) a proibição de emissão de conteúdos qualitativamente degradantes (em especial, de conteúdos como os da emissão em causa) não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva, na aceção do seu artigo 4.º, n.º 1, se a legislação do Estado-Membro impuser essas obrigações aos prestadores de serviços de televisão através de redes de radiodifusão terrestre, por satélite ou de banda larga, sob pena de aplicação de sanções administrativas, mas não dispuser de normas equivalentes em relação aos prestadores de serviços de televisão através da Internet, deve o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13, na versão atualmente em vigor, ser interpretado no sentido de que a autoridade nacional competente está obrigada a considerar a possibilidade de aplicar sanções administrativas por violação de tais normas também em relação à difusão de emissões televisivas através da Internet com base no princípio da igualdade de tratamento?

5. Em caso de resposta afirmativa à quarta questão prejudicial, tendo em conta as considerações precedentes e a interpretação do direito nacional conforme ao direito da União Europeia, em especial, às referidas disposições da diretiva, a obrigação da autoridade reguladora nacional de aplicar indistintamente a todos os serviços de televisão, qualquer que seja o respetivo meio de emissão, as normas de direito nacional que impõem as referidas obrigações, é compatível com o princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* e com o princípio da segurança jurídica, uma vez que as referidas obrigações, previstas no direito nacional em relação a todos os outros prestadores de serviços de televisão, não se aplicam à televisão através da Internet?»

20. Foram apresentadas observações escritas ao Tribunal de Justiça pela Makeleio, pelo ESR, pelos Governos Grego e Sueco e pela Comissão Europeia.

21. Em 16 de outubro de 2024, realizou-se uma audiência na qual a Makeleio, o ESR, os Governos Grego e Sueco e a Comissão apresentaram alegações orais.

III. Análise

A. Questões preliminares

1. Podem sítios Internet como os da Makeleio e da Zougla ser considerados fornecedores de SCSA?

22. Desde logo, importa determinar se, em relação aos programas em causa pelos quais lhes foram aplicadas coimas, a Makeleio e a Zougla podem ser consideradas fornecedores de SCSA abrangidos pela Diretiva SCSA.

23. A resposta afirmativa a esta questão decorre claramente, a meu ver, do Acórdão New Media Online[9]. Este acórdão é anterior às alterações de 2018 inseridas na Diretiva SCSA. Todavia, continua a ser pertinente, nomeadamente porque algumas das constatações do referido acórdão foram mesmo incluídas na versão de 2018 da Diretiva SCSA.

24. Esse processo dizia respeito a um serviço prestado por uma sociedade que, à semelhança das recorrentes nos presentes processos, gere um jornal em linha. No entanto, além do seu serviço principal, essa sociedade oferecia também vídeos de curta duração que correspondiam a curtas sequências extraídas de notícias, as quais, sob esta forma, não existem na televisão «clássica». Estes vídeos não estavam associados às notícias fornecidas pelos referidos jornais em linha.

25. Nestas condições, o Tribunal de Justiça começou por considerar que «o conceito de "programa", na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2010/13, deve ser interpretado no sentido de que inclui a disponibilização, num subdomínio do sítio Internet de um jornal, de vídeos de curta duração que correspondem a curtas sequências extraídas de notícias locais, de desporto ou de entretenimento»[10].

[9] Acórdão de 21 de outubro de 2015, New Media Online (C-347/14, EU:C:2015:709; a seguir «Acórdão New Media Online»)

[10] Acórdão New Media Online, n.º 24.

26. Após a alteração de 2018, a definição de «programa» que figura no artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva SCSA continua a ser a mesma. Prevê:

«"Programa", um conjunto de imagens em movimento, com ou sem som, que constitui uma parte autónoma da grelha de programas ou do catálogo estabelecidos por um fornecedor de serviços de comunicação social e cuja forma e conteúdo são comparáveis à forma e ao conteúdo de uma emissão televisiva. São exemplos de programas as longas-metragens cinematográficas, os acontecimentos desportivos, as comédias de costumes (sitcom), os documentários, os programas infantis e as séries televisivas;»

27. No Acórdão New Media Online, o Tribunal de Justiça considerou ainda que um programa deste tipo corresponde a um «serviço de comunicação social audiovisual» na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), da Diretiva SCSA, mesmo que a atividade principal da sociedade seja a de fornecer jornais em linha, se esse programa puder ser dissociado das notícias que a sociedade fornece [11].

28. O artigo 1.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), da Diretiva SCSA, que define o significado de serviços de comunicação social audiovisual, foi assim alterado para incluir esta jurisprudência, tendo atualmente a seguinte redação:

«a) "Serviço de comunicação social audiovisual":

i) um serviço tal como definido pelos artigos 56.º e 57.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sendo a principal finalidade do referido serviço ou de uma parte dissociável do mesmo a oferta ao público em geral de programas, sob a responsabilidade editorial de um fornecedor de serviços de comunicação social, destinados a informar, distrair ou educar, através de redes de comunicações eletrónicas, na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2002/21/CE; esse serviço de comunicação social audiovisual é constituído por emissões televisivas, tal como definidas na alínea e) do presente número, ou por serviços de comunicação social audiovisual a pedido, tal como definidos na alínea g) do presente número».

29. Tendo em conta o *supra* exposto, não tenho dúvidas de que os sítios Internet que não são estações de televisão convencionais são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva SCSA quando emitem programas na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), da Diretiva SCSA, quer como serviço principal, quer como parte dissociável do outro tipo de serviço que prestam.

30. Os vídeos divulgados ao público pela Makeleio e pela Zougla não parecem estar associados às notícias constantes dos seus sítios Internet. Deste modo, os programas em causa nos presentes processos parecem ser abrangidos pela definição de serviço de comunicação social audiovisual.

31. Na audiência, a Makeleio alegou que o programa em causa não era fornecido sob a sua responsabilidade editorial.

[11] Acórdão New Media Online, n.os 26, 28 e 33.

32. O Tribunal de Justiça considerou que se deve entender que «uma pessoa singular ou coletiva, estabelecida num Estado-Membro, assume a responsabilidade editorial [...] caso selecione e organize os programas deste canal sob a forma de uma grelha de programas» [12]. Tal encontra-se igualmente refletido na definição de «responsabilidade editorial» que figura no artigo 1.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva SCSA [13].

33. Na repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais no âmbito do processo prejudicial, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apurar os factos. O Tribunal de Justiça está, em princípio, vinculado à descrição do processo no que respeita aos factos e ao direito nacional aplicável, conforme apresentados pelo órgão jurisdicional de reenvio [14].

34. A este respeito, é relevante que, nas decisões de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio tenha tido em conta a Diretiva SCSA e o Acórdão New Media Online e tenha considerado, por unanimidade, que, em relação aos programas por cuja emissão lhes foram aplicadas coimas, ambas as recorrentes são fornecedores de SCSA na aceção da Diretiva SCSA.

35. Sob reserva de confirmação definitiva pelo órgão jurisdicional de reenvio, as circunstâncias dos processos principais parecem, consequentemente, ser abrangidas pelo âmbito de aplicação pessoal da Diretiva SCSA, conforme alterada em 2018.

2. Quanto ao desacordo entre membros da câmara do órgão jurisdicional de reenvio

36. Como explicado, os membros da câmara da secção de reenvio do Conselho de Estado, em formação jurisdicional, discordam quanto à interpretação da lei grega no que diz respeito aos presentes processos (v. n.os 15 e 16 das presentes conclusões).

37. Por outro lado, a maioria desses membros considera que a legislação grega não impõe a proibição geral de violar a dignidade humana e de difundir programas de baixa qualidade em portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA. Por outro lado, a minoria considera que tais obrigações são impostas a esses organismos de radiodifusão na Internet ao abrigo da lei grega vigente.

38. A este respeito, há que recordar que, no âmbito da repartição de competências no reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar o direito nacional. O Tribunal de Justiça só pode interpretar as disposições relevantes do direito da União [15]. Quando estão em causa diretivas, como nos presentes processos, o Tribunal de Justiça pode esclarecer as obrigações que uma diretiva exige que os Estados-Membros imponham aos sujeitos no âmbito da sua competência através da adoção de legislação de transposição.

39. Cabe depois ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se o direito nacional de transposição transpôs corretamente ou não uma diretiva. A este respeito, o Tribunal de Justiça não pode, nos presentes processos, resolver o desacordo entre as posições maioritária e minoritária da secção de reenvio do Conselho de Estado.

[12] V., neste sentido, Acórdão de 4 de julho de 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, n.º 41).

[13] No presente processo, a Makeleio, quando interrogada a este respeito na audiência, confirmou que um trabalhador ao seu serviço selecionou e organizou os SCSA sob supervisão desta sociedade.

[14] V., neste sentido, Acórdãos de 16 de março de 1978, Oehlschläger (104/77, EU:C:1978:69, n.º 4), e de 31 de janeiro de 2023, Puig Gordi e o. (C-158/21, EU:C:2023:57, n.º 61 e jurisprudência referida).

[15] V., neste sentido, Acórdãos de 1 de dezembro de 1965, Dekker (33/65, EU:C:1965:118, p. 904), e de 26 de outubro de 2023, EDP — Energias de Portugal e o. (C-331/21, EU:C:2023:812, n.º 40 e jurisprudência referida).

40. No entanto, importa recordar que, por força do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, a diretiva, embora vincule o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixa às instâncias nacionais a discricionariedade quanto à forma e aos meios.

41. Assim, a adoção da legislação de transposição de uma diretiva não implica necessariamente que deva ser adotada uma lei com o objetivo específico de transpor uma determinada diretiva.

42. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «a existência de princípios gerais ou de normas gerais pode tornar supérflua a transposição através de medidas legislativas ou regulamentares específicas, com a condição, porém, de que esses princípios garantam efetivamente a plena aplicação desta diretiva e de que, caso a disposição em causa da diretiva vise criar direitos a favor dos particulares, a situação jurídica decorrente desses princípios seja suficientemente precisa e clara e que os seus beneficiários fiquem em condições de tomar conhecimento da plenitude dos seus direitos e, sendo esse o caso, de os invocarem nos órgãos jurisdicionais nacionais» [16].

43. Daqui resulta que, «para determinar se uma regulamentação nacional dá uma execução adequada às obrigações resultantes de uma dada diretiva, há que ter em conta não só a regulamentação especificamente adotada para efeitos da transposição dessa diretiva mas também o conjunto das normas jurídicas disponíveis e aplicáveis» [17].

44. Por conseguinte, a legislação vigente antes da adoção de uma diretiva ou as normas consagradas na Constituição nacional podem ser consideradas suficientes para a transposição da diretiva, desde que os sujeitos possam determinar com certeza bastante que são titulares de direitos ou obrigações que lhes são impostas pela diretiva. Do mesmo modo, as regras vigentes poderão apenas ser completadas por uma nova lei na parte ainda não abrangida pelas regras vigentes. A técnica adequada para a transposição das diretivas depende, assim, dos métodos regulamentares específicos de cada Estado-Membro.

45. A questão de saber se a Lei n.º 4779/2021, que transpôs a Diretiva SCSA para o direito grego, apenas completou a complexa rede de legislação que regula os serviços de comunicação social audiovisual na Grécia [18] e introduziu apenas as normas que ainda não existiam (como proposto na audiência pela ERS e pelo Governo Grego), só pode ser decidida pelo órgão jurisdicional nacional.

46. Dito isto, a primeira e a segunda questões prejudiciais podem ser entendidas no sentido de que pedem que o Tribunal de Justiça explique quais as obrigações impostas aos fornecedores de SCSA que os Estados-Membros foram obrigados a introduzir na sua ordem jurídica para transpor adequadamente a Diretiva SCSA. Tal permitirá ao órgão jurisdicional de reenvio decidir se esta diretiva foi corretamente transposta para o direito nacional.

47. Em seguida, com a terceira questão pergunta-se se, na situação em que o direito nacional não transpôs integralmente a Diretiva SCSA, o órgão jurisdicional nacional tem, nos casos em apreço, a obrigação de interpretar o direito nacional vigente a fim de alcançar o resultado exigido por esta

[16] V., neste sentido, Acórdão de 10 de junho de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, n.º 34 e jurisprudência referida).

[17] Acórdão de 10 de junho de 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, n.º 35).

[18] Na audiência, o Governo Grego explicou que os vários níveis da legislação nacional relativa aos SCSA devem ser entendidos num contexto histórico, começando pela nova Constituição, a primeira privatização da televisão pública, depois a expansão para a televisão com pagamento por visualização, a chegada da televisão digital, que substituiu a televisão analógica, e os SCSA a pedido. Para além das três leis já referidas, outras leis gregas, mencionadas nas decisões de reenvio, são relevantes nos processos submetidos ao órgão jurisdicional de reenvio.

diretiva. Nos presentes processos, tal resultado é a proibição de violação da dignidade humana relativamente a todos os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual, incluindo os portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA. Em especial, com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a obrigação de interpretação conforme atingiria o seu limite se resultasse na imposição de uma obrigação a um particular por cuja violação pode ser aplicada uma sanção penal.

48. Como demonstrarei, à luz das respostas a estas questões, não será necessário abordar a quarta e a quinta questões.

B. Respostas às questões prejudiciais

1. Quanto à primeira questão — âmbito de aplicação da Diretiva SCSA

49. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede que o Tribunal de Justiça confirme que o objetivo e, por conseguinte, o âmbito de aplicação da Diretiva SCSA inclui a) a proibição de violação da dignidade humana e b) a proibição de conteúdos de baixa qualidade dos programas.

50. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter, no essencial, uma interpretação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA.

51. Esta disposição tem a seguinte redação:

«1. Sem prejuízo da sua obrigação de respeitar e proteger a dignidade humana, os Estados-Membros asseguram, através dos meios adequados, que os serviços de comunicação social audiovisual prestados por fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição não contenham:

a) Incitamentos à violência ou ao ódio contra grupos de pessoas ou membros desses grupos com base num dos motivos referidos no artigo 21.º da Carta;

b) Incitamentos públicos à prática de infrações terroristas conforme estabelecido no artigo 5.º da Diretiva (UE) 2017/541.»

a) Proibição da violação da dignidade humana

52. Em primeiro lugar, coloca-se a questão do significado da expressão introdutória do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA: «[s]em prejuízo da […] obrigação [dos Estados-Membros] de respeitar e proteger a dignidade humana». Deverá esta expressão ser interpretada no sentido de que obriga os Estados-Membros a introduzirem uma proibição geral de os fornecedores de SCSA violarem a dignidade humana nos seus programas? Em alternativa, as únicas obrigações que os Estados-Membros têm de impor aos fornecedores de SCSA são as duas obrigações concretas expressas nas alíneas a) e b) do referido artigo?

53. Na proposta de alteração da Diretiva 2018/1808 da Comissão, esta expressão introdutória não existia [19].

54. A Comissão explicou na audiência que esta expressão era o resultado de um compromisso entre a insistência do Parlamento Europeu em incluir expressamente a proibição geral de violação da dignidade humana e a oposição do Conselho da União Europeia a essa redação geral na Diretiva SCSA.

55. O único documento disponível que faz parte dos trabalhos preparatórios dessa diretiva permite apenas ao Tribunal de Justiça confirmar que essa expressão foi aceite tanto pelo Parlamento como pelo Conselho na primeira leitura do processo legislativo que conduziu à Diretiva SCSA alterada [20]. No entanto, nem as razões pelas quais o Parlamento quis incluir expressamente a proibição geral de violação da dignidade humana no texto da diretiva, nem, constituindo um aspeto mais importante, as razões pelas quais o Conselho se opôs a essa solução, estão expressas nos documentos disponíveis que relatam os trabalhos preparatórios da Diretiva SCSA.

56. Deste modo, como admitiu a Comissão na audiência, existem, pelo menos, duas leituras possíveis. Por um lado, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA pode ser entendido no sentido de que não impõe uma obrigação geral de proibir violações da dignidade humana, mas apenas duas obrigações específicas [incitamento ao ódio e à violência — artigo 6.º, n.º 1, alínea a) — e incitamentos públicos à prática de infrações terroristas — artigo 6.º, n.º 1, alínea b)]. Por outro lado, esta mesma disposição pode ser entendida no sentido de que impõe uma obrigação geral de não violar a dignidade humana, juntamente com as duas obrigações específicas acima referidas.

57. Na audiência, a Comissão preferiu a primeira leitura: designadamente, a de que a Diretiva SCSA não contém uma proibição geral de violação da dignidade humana que deva ser imposta aos fornecedores de SCSA. Não obstante, considerou que as obrigações específicas de proibição de conteúdos que incitem à violência, ao ódio ou ao terrorismo são uma expressão da exigência de respeito da dignidade humana.

58. Pelo contrário, todos os outros participantes no presente processo (a Makeleio, o ESR, os Governos Grego e Sueco) concordaram que garantir o respeito e a proteção da dignidade humana é uma obrigação decorrente da Diretiva SCSA. É também esta a posição do órgão jurisdicional de reenvio.

59. Proponho que o Tribunal de Justiça subscreva uma leitura da parte introdutória do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA segundo a qual os Estados-Membros são obrigados a prever na sua legislação nacional uma proibição geral de programas que violem a dignidade humana.

[19] Comissão Europeia, «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/13/UE, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual, para a adaptar à evolução das realidades do mercado» [COM(2016) 287 final]. Na versão original, de 2010, da Diretiva SCSA, o artigo 6.º tinha a seguinte redação: «Os Estados-Membros devem assegurar, através dos meios adequados, que os serviços de comunicação social audiovisual prestados por fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição não contenham qualquer incitamento ao ódio com base na raça, no sexo, na religião ou na nacionalidade.» Assim, também não continha nenhuma referência a uma proibição geral de programas que violem a dignidade humana.

[20] Conselho da União Europeia, «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual, para a adaptar à evolução das realidades do mercado — Resultados da primeira leitura do Parlamento Europeu (Estrasburgo, 1 a 4 de outubro de 2018)» (ST 12689 2018 INIT), p. 62. A mesma expressão foi também incluída no considerando 60 da Diretiva 2018/1808.

60. O objetivo da Diretiva SCSA e o contexto jurídico do seu artigo 6.º, n.º 1, incluindo outras disposições da própria diretiva e o direito da União e o direito internacional em termos mais amplos, contribuem para a leitura da expressão introdutória do artigo 6.º, n.º 1, no sentido de que os Estados-Membros devem garantir que os fornecedores de SCSA cumprem a obrigação geral de não violar a dignidade humana nos seus programas.

61. Entre outros, a Diretiva SCSA tem por objetivo possibilitar o mercado interno dos SCSA, assegurando, ao mesmo tempo, um elevado nível de proteção de objetivos de interesse geral [21]. Neste aspeto, baseia-se no princípio do país de origem, segundo o qual é da responsabilidade do Estado-Membro sob cuja jurisdição se encontram estabelecidos os fornecedores de SCSA assegurar que estes cumpram as regras que esse Estado impõe aos SCSA destinados ao público [22]. A Diretiva SCSA impõe o conjunto mínimo de normas [23] que todos os fornecedores de SCSA devem cumprir (nos «domínios coordenados pela diretiva»). Tal permite a imposição a todos os Estados-Membros de uma obrigação de permitir a receção transfronteiriça de SCSA emitidos por fornecedores de outros Estados-Membros. Nenhum Estado-Membro pode, em princípio, colocar qualquer entrave por razões abrangidas pelos domínios coordenados pela diretiva [24].

62. Assim, a diretiva introduz um conjunto de requisitos comuns para os fornecedores de SCSA que reforça a confiança mútua entre os Estados-Membros e sem os quais seria difícil para estes aceitarem SCSA transfronteiriços sem controlo e autorização prévios. Estes requisitos incluem o respeito dos direitos fundamentais previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») [25], incluindo o respeito pela dignidade humana expresso no seu artigo de abertura.

63. No que diz respeito à redação da Diretiva SCSA, além da expressão introdutória do seu artigo 6.º, n.º 1, os seus considerandos 59, 60 e 104 referem a proteção da dignidade humana como um valor que a Diretiva SCSA deve garantir. Por conseguinte, mesmo que a Carta não possa, por si só, impor obrigações aos Estados-Membros, a Diretiva SCSA inclui claramente a obrigação de respeito pela dignidade humana entre os requisitos que os Estados-Membros devem cumprir para permitir o bom funcionamento do mercado interno no domínio dos SCSA [26].

64. O considerando 3 da Diretiva SCSA refere a Convenção Europeia sobre a Televisão Transfronteiras do Conselho da Europa, adotada em 5 de maio de 1989 [27]. Esta convenção, na qual o Tribunal de Justiça já se baseou para interpretar a Diretiva SCSA [28], contém o artigo 7.º, sob a epígrafe «Responsabilidades do radiodifusor», que dispõe que «[t]odos os elementos que compõem os serviços de programas, tanto em relação à sua apresentação como ao conteúdo, devem respeitar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais de terceiros.»

[21] V. considerando 104 da Diretiva SCSA.

[22] Artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva SCSA.

[23] V. Acórdãos de 22 de setembro de 2011, Mesopotamia Broadcast e Roj TV (C-244/10 e C-245/10, EU:C:2011:607, n.º 34), e de 18 de julho de 2013, Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496; a seguir «Sky Italia», n.º 12).

[24] Artigo 3.º da Diretiva SCSA.

[25] Considerando 16 da Diretiva SCSA.

[26] Pode acrescentar-se, tendo em conta as circunstâncias como as do processo principal, que já em 1998 o Conselho adotou a Recomendação 98/560/CE de 24 de setembro de 1998, relativa ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia de serviços audiovisuais e de informação através da promoção de quadros nacionais conducentes a um nível comparável e eficaz de proteção dos menores e da dignidade humana (JO 1998, L 270, p. 48).

[27] Série de Tratados do Conselho da Europa, n.º 132.

[28] V., neste sentido, Acórdãos de 2 de junho de 2005, Mediakabel (C-89/04, EU:C:2005:348, n.º 41), que interpreta as Diretivas 89/552 e 98/34/CE, antecessoras da Diretiva SCSA, e de 4 de julho de 2019, Baltic Media Alliance (C-622/17, EU:C:2019:566, n.ºs 69 e 70).

65. Por último, e constituindo um aspeto ainda mais importante, a dignidade humana é um valor consagrado no artigo 2.º TUE, a disposição que enumera os valores em que se funda a União Europeia [29]. Dispõe que estes valores são comuns aos Estados-Membros.

66. Além disso, todos os Estados-Membros da União são igualmente partes na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Embora esta convenção não contenha nenhuma disposição explícita que exija o respeito da dignidade humana, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir «TEDH») estabelece que a própria essência da CEDH é o respeito pela dignidade e liberdade humanas [30].

67. O caráter central da dignidade humana é ainda sublinhado por vários instrumentos internacionais, incluindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas de 1948, cujo preâmbulo e artigo 1.º fazem referência ao conceito de dignidade humana.

68. Daqui decorre que a leitura lógica da expressão introdutória do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA é a de que esta simplesmente reafirma a obrigação que já impende sobre os Estados-Membros. Limita-se a aplicar a obrigação geral dos Estados-Membros de respeitar e proteger a dignidade humana no domínio dos serviços de comunicação social audiovisual, esclarecendo que os Estados-Membros devem impor esta obrigação aos fornecedores quando elaboram a sua legislação que regula os SCSA [31].

69. Por esta razão, em resposta à primeira parte da primeira questão, sou de opinião que o Tribunal de Justiça deve considerar que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA exige que os Estados-Membros incluam na sua legislação que regula os SCSA a proibição geral imposta aos fornecedores de SCSA de violarem a dignidade humana nos seus programas.

b) Quanto à proibição de conteúdos de baixa qualidade

70. Em segundo lugar, com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio também pergunta se a Diretiva SCSA exige que os Estados-Membros proíbam programas de baixa qualidade. Ao fazer esta pergunta, parece que o órgão jurisdicional de reenvio tinha em mente programas como as duas emissões em causa, que violam a dignidade humana.

71. A meu ver, e como alegou o Governo Sueco na audiência, a Diretiva SCSA não regula o conteúdo dos programas no que respeita à sua qualidade.

72. Todavia, pode também afirmar-se que a proibição da violação da dignidade humana influencia o conteúdo dos programas, uma vez que este conteúdo não pode ser suscetível de violar a dignidade humana, e que, neste sentido, a Diretiva SCSA interfere com o conteúdo dos

[29] A importância do artigo 2.º TUE foi sublinhada pelo Tribunal de Justiça em muitas ocasiões, incluindo no Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 30 e 32). No Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria/Parlamento e Conselho (C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 232), o Tribunal de Justiça declarou que «importa recordar que o artigo 2.º TUE não constitui uma simples enunciação de orientações ou intenções de natureza política, mas contém valores que se enquadram […] na própria identidade da União enquanto ordem jurídica comum, valores que são concretizados em princípios que contêm obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-Membros.»

[30] V., por exemplo, Acórdãos do TEDH de 22 de novembro de 1995, S.W. c. Reino Unido (CE:ECHR:1995:1122JUD002016692, n.º 44); de 29 de abril de 2002, Pretty c. Reino Unido (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, n.º 65); e de 25 de junho de 2024, Ucrânia c. Rússia (Crimeia) (CE:ECHR:2024:0625JUD002095814, n.º 1290).

[31] Com efeito, como elegantemente referiu a advogada-geral V. Trstenjak nas suas conclusões nos processos apensos NS (C-411/10, EU:C:2011:610, n.º 112), «a dignidade do ser humano deve ser não só "respeitada", mas também "protegida"».

programas. No entanto, além da exigência de que um programa esteja isento de violações da dignidade humana e cumpra outras obrigações impostas por força das regras coordenadas da Diretiva SCSA, este ato não interfere em mais nenhum aspeto com o conteúdo do programa.

73. Em conclusão, a medida nacional que permita aplicar sanções aos fornecedores de SCSA cujas emissões prejudiquem o valor da dignidade humana é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva SCSA.

74. Pelo contrário, a medida nacional que preveja a aplicação de sanções por programas que tenham simplesmente baixa qualidade não é abrangida pelos domínios coordenados da diretiva.

75. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se foram aplicadas às recorrentes no processo principal coimas pela violação da dignidade humana ou, ao invés, pela baixa qualidade dos seus programas.

76. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão da seguinte forma. O âmbito de aplicação da Diretiva SCSA, lido à luz dos seus objetivos, inclui a proibição geral de programas que violem a dignidade humana. A Diretiva SCSA não regula o conteúdo dos programas além da proibição de violação da dignidade humana e de outras condições impostas nos domínios coordenados por esta diretiva.

2. Quanto à segunda questão — regras nacionais mais pormenorizadas ou mais rigorosas

77. O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva SCSA permite que os Estados-Membros introduzam, em determinadas condições, regras mais rigorosas nos domínios coordenados pela diretiva. Tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros têm a liberdade de exigir que os fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição cumpram regras mais pormenorizadas ou mais rigorosas nos domínios coordenados pela presente diretiva, desde que essas regras não infrinjam o direito da União.»

78. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede a interpretação desta disposição ou, mais precisamente, pretende saber se, por força dessas regras mais rigorosas, os Estados-Membros estão autorizados a distinguir entre diferentes tipos de fornecedores de SCSA.

79. No meu entender, esta questão só se afigura admissível se algumas das regras de direito nacional em causa nos presentes processos — a saber, a proibição de violação da dignidade humana ou a proibição de programas de baixa qualidade — puderem ser entendidas como mais rigorosas ou mais pormenorizadas.

80. No entanto, tal não é o caso no presente processo.

81. A proibição de violação da dignidade humana é imposta como um requisito geral por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva SCSA, e não como uma regra «mais rigorosa».

82. A proibição de programas de baixa qualidade não é uma regra que se insira no âmbito dos domínios coordenados pela Diretiva SCSA e, por conseguinte, não é abrangida pelo âmbito de aplicação do seu artigo 4.º, n.º 1.

83. Deste modo, não parece que a resposta à segunda questão possa ter qualquer utilidade para o órgão jurisdicional de reenvio [32], razão pela qual o Tribunal de Justiça deve recusar-se a responder-lhe com fundamento na inadmissibilidade.

84. Todavia, uma vez que a segunda questão também dizia respeito à questão de saber se os diferentes fornecedores de SCSA podem ser tratados de forma diferente, acrescentaria que, no que se refere à proibição de violação da dignidade humana, esta deve ser imposta a todos os fornecedores de SCSA sem distinção.

85. Contudo, no que respeita à imposição de regras mais rigorosas nos domínios coordenados pela Diretiva SCSA, o que não acontece nos casos em apreço, o Tribunal de Justiça explicou que é possível distinguir diferentes tipos de fornecedores de SCSA. Se diferentes fornecedores se encontrarem em situações objetivamente diferentes, não há nenhum obstáculo a que lhes sejam impostas regras diferentes [33]. Assim, no Acórdão Sky Itália, o Tribunal de Justiça considerou possível impor aos organismos de radiodifusão televisiva paga limites do tempo de transmissão de publicidade televisiva mais curtos do que os fixados para os organismos de radiodifusão televisiva em sinal aberto. Esta diferenciação justificava-se pelo facto de os primeiros poderem cobrir os seus custos com a assinatura dos seus clientes, ao passo que os segundos só podiam ser financiados por outros meios [34].

86. Se a proibição de violação da dignidade humana fosse tratada como a regra mais rigorosa no domínio coordenado pela Diretiva SCSA (*quod non*), não haveria nenhuma justificação para tratar os fornecedores de acesso à Internet de modo diferente em relação a qualquer outro tipo de fornecedor de SCSA. No que respeita à finalidade de tal regra, os fornecedores de SCSA não se encontram numa situação objetivamente diferente.

87. No que diz respeito à proibição da baixa qualidade em termos do conteúdo do programa, os Estados-Membros não estão impedidos pela Diretiva SCSA de tratar de modo diferente os organismos de radiodifusão televisiva tradicionais e os organismos de radiodifusão na Internet que não sejam operadores televisivos convencionais. Esta questão está fora do âmbito de aplicação desta diretiva.

88. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça não responda à segunda questão.

[32] V., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, n.os 44 e 45 e jurisprudência referida).

[33] Esta solução está, com efeito, em conformidade com o princípio geral da igualdade, consagrado no artigo 20.º da Carta. Nas explicações relativas à [Carta] (JO 2007, C 303, p. 17), a Explicação relativa ao artigo 20.º — Igualdade perante a lei tem a seguinte redação: «Este artigo corresponde ao princípio geral de direito que está inscrito em todas as constituições europeias e que o Tribunal de Justiça considerou como um princípio fundamental do direito comunitário (Acórdão de 13 de novembro de 1984, processo 283/83, Racke, Colet., [1984], ECR p. 3791, Acórdão de 17 de abril de 1997, processo C-15/95, EARL, Colet., [1997], p. I-1961, e Acórdão de 13 de abril de 2000, processo C-292/97, Karlsson, Colet., [2000], p. 2737).» Em conformidade com o princípio da igualdade, não só as situações comparáveis devem ser tratadas de modo igual, mas também as situações diferentes devem ser tratadas de modo diferente, exceto se houver uma razão para as tratar de modo igual. V., neste sentido, Acórdão de 14 de setembro de 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals/Comissão e o. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, n.º 55).

[34] V., neste sentido, Acórdão Sky Italia, n.os 20 e 21.

3. Quanto à terceira questão — limites da interpretação conforme

89. A terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio assenta na premissa, subscrita pela maioria da câmara do órgão jurisdicional de reenvio, de que o direito grego vigente não impõe uma obrigação geral de respeito da dignidade humana aos portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA. Não existe, por conseguinte, uma base jurídica, ao abrigo do direito grego conforme interpretado pela maioria, para impor as sanções em causa [35].

90. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é obrigado a interpretar o direito nacional no sentido de que impõe uma proibição de violação da dignidade humana aos portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA, mesmo que tal resulte na aplicação de sanções.

91. Existe uma longa corrente jurisprudencial que confirma que as diretivas não podem, por si só, criar obrigações na esfera jurídica dos particulares [36]. Tal só pode acontecer através da transposição das diretivas para o direito nacional. Por conseguinte, a obrigação de não violar a dignidade humana não pode ser imposta à Makeleio e à Zougla pela própria Diretiva SCSA.

92. Quando o direito nacional não transpôs uma diretiva de forma correta ou completa, os órgãos jurisdicionais nacionais têm a obrigação de colocar o direito nacional em conformidade com aquela diretiva através da interpretação, como o Tribunal de Justiça explicou inicialmente no Acórdão Von Colson e Kamman [37]. O órgão jurisdicional nacional é obrigado a fazer «todos os possíveis, dentro das suas competências» para garantir a eficácia da diretiva num caso concreto [38]. Poderá mesmo ter de alterar uma jurisprudência assente, caso esta se baseie numa interpretação do direito nacional incompatível com os objetivos de uma diretiva [39].

93. Assim, o objetivo da interpretação conforme é alcançar, num caso concreto, a solução que alcance o resultado que seria obtido se a diretiva tivesse sido corretamente transposta [40].

94. Nos presentes processos, o resultado exigido é a imposição de uma obrigação à Makeleio e à Zougla de não violar a dignidade humana nos programas audiovisuais que disponibilizam ao público.

95. No entanto, essa leitura do direito nacional criaria, nos presentes processos, uma responsabilidade quase penal, uma vez que permitiria a aplicação de sanções administrativas pela violação de obrigações interpretadas desta forma.

35 A Comissão manifestou dúvidas quanto à admissibilidade desta (e da segunda) questão. Considera que o órgão jurisdicional de reenvio baseou esta questão numa premissa *prima facie* errada, segundo a qual a transposição da Diretiva SCSA para o direito nacional não abrange os organismos de radiodifusão na Internet que não sejam igualmente operadores televisivos convencionais. No processo prejudicial, não existe, contudo, nenhuma possibilidade de o Tribunal de Justiça determinar o sentido do direito nacional. O órgão jurisdicional de reenvio explicou claramente que existe um desacordo sobre a interpretação do direito nacional entre os juízes da secção de decisão, mas que a maioria adota a posição em que assenta esta questão. O Tribunal de Justiça deve, por conseguinte, responder a esta questão partindo da premissa de que tem o significado que o órgão jurisdicional de reenvio indicou nas suas decisões de reenvio.

36 Esta jurisprudência teve início com o Acórdão de 26 de fevereiro de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, n.º 48). Para a confirmação mais recente desta jurisprudência, v. Acórdãos de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, n.ºs 42 e 43; e de 18 de janeiro de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, n.º 32).

37 V., neste sentido, Acórdão de 10 de abril de 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153).

38 V., neste sentido, Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 118).

39 Acórdão de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, n.º 33).

40 V., neste sentido, Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 119).

96. Muito pouco após ter estabelecido a obrigação de interpretação conforme, o Tribunal de Justiça esclareceu igualmente que esta obrigação tem os seus limites [41]. É atingido um limite quando uma interpretação conforme tenha por efeito determinar ou agravar a responsabilidade penal de quem quer que aja em violação das disposições da referida diretiva [42].

97. Esta limitação é o reflexo do princípio da legalidade, conforme expresso na máxima *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Este princípio está consagrado no artigo 49.º da Carta e no artigo 7.º da CEDH.

98. Em suma, o princípio da legalidade significa que uma pessoa não pode ser responsabilizada penalmente ou quase penalmente [43] por um ato que não era proibido por *lei* no momento em que o ato foi praticado.

99. Uma vez que a interpretação conforme ocorre após a prática do ato punível, pode ser entendida como imposição de responsabilidade penal *post festum* [44].

100. Nos presentes processos, a maioria do Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), bem como as recorrentes no processo principal, parecem partir da premissa de que o princípio da legalidade exige sempre uma referência expressa a todas os domínios abrangidos pela disposição legal aplicável. Uma vez que a mesma não constava da legislação grega, que não indicava expressamente os portais noticiais que também emitem SCSA, deve concluir-se que as recorrentes não sabiam que a proibição de emitir os programas que violam a dignidade humana também lhes é aplicável. Assim, seria atingido o limite da interpretação conforme.

101. No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ou do TEDH, não exige uma menção explícita na legislação para que os requisitos do princípio da legalidade estejam preenchidos. O que é crucial é que a pessoa em causa possa prever que a proibição também diz respeito à sua atividade.

102. Assim, o TEDH explicou que «[q]uando fala de "lei", o artigo 7.º alude exatamente ao mesmo conceito a que a Convenção se refere noutras partes quando utiliza este termo, um conceito que inclui a legislação e a jurisprudência e implica requisitos qualitativos, incluindo os de acessibilidade e previsibilidade» [45].

41 Assim, no Acórdão de 13 de novembro de 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, n.º 8), o Tribunal de Justiça declarou que o órgão jurisdicional nacional é obrigado a encontrar uma solução por via interpretativa «na medida do possível». Desde o Acórdão de 16 de junho de 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386), o limite da interpretação conforme é expresso através do conceito de «contra legem» [*ibidem*, n.º 47 e, mais recentemente, Acórdão de 25 de janeiro de 2024, Sofiyski gradski sad (C-722/22, EU:C:2024:80, n.º 24 e jurisprudência referida)].

42 V., neste sentido, Acórdão de 8 de outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, n.º 13). V. também Acórdãos de 3 de maio de 2005, Berlusconi e o. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, n.º 74), e de 20 de dezembro de 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, n.º 56 e jurisprudência referida).

43 O Tribunal de Justiça já determinou que o princípio da legalidade, normalmente pertinente no domínio do direito penal, também se aplica às sanções administrativas. V., neste sentido, Acórdãos de 28 de outubro de 2010, SGS Belgium e o. (C-367/09, EU:C:2010:648, n.ºs 39 e 61), e de 24 de março de 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 e C-871/19, EU:C:2021:233, n.ºs 49 e 50). Como argumentou a advogada-geral J. Kokott, com efeito, nada há que impeça que se utilize como referência no que se refere às sanções administrativas o princípio da legalidade dos delitos e das penas (v. Conclusões no processo SGS Belgium e o., C-367/09, EU:C:2010:440, n.º37).

44 Esta afirmação comporta um certo paradoxo. Nomeadamente, a interpretação judiciária não cria direito novo, mas apenas declara o que o direito era desde o seu início. Por conseguinte, também é possível alegar que a obrigação jurídica em causa existia no momento em que o ato punível foi praticado. No entanto, outro elemento importante é também o elemento subjetivo, a saber, que as pessoas, às quais são aplicáveis as normas jurídicas, podiam saber com suficiente clareza quais as obrigações que lhe são impostas pela lei acessível. Assim, uma interpretação judiciária criativa pode, com efeito, ser equiparada à criação do direito.

45 TEDH, Acórdão de 22 de junho de 2000, Coëme e o. c. Bélgica (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, n.º 145 e jurisprudência referida).

103. O Tribunal de Justiça considerou também, invocando a jurisprudência do TEDH, que o requisito de que uma infração e uma pena sejam claramente estabelecidas na lei «está preenchido quando o particular pode saber, a partir da redação da disposição pertinente e, na medida do necessário, com o auxílio da interpretação adotada pelos tribunais, quais os atos e omissões que o fazem incorrer em responsabilidade penal» [46].

104. O princípio da legalidade dos delitos e das penas não pode, pois, ser interpretado no sentido de que proscreve a clarificação casuística gradual das regras da responsabilidade penal por interpretação judiciária, desde que o resultado seja razoavelmente previsível no momento em que a infração foi cometida, atendendo, designadamente, à interpretação então acolhida na jurisprudência relativa à disposição legal em causa [47].

105. Em suma, o cerne do princípio da legalidade reside na exigência de que a pessoa punida sabia ou não podia ignorar que a sua ação era proibida.

106. Como explicou ainda o Tribunal de Justiça, «[o] alcance do conceito de previsibilidade depende em larga medida do conteúdo do texto em questão, do domínio que abrange, bem como do número e da qualidade dos seus destinatários. A previsibilidade da lei não se opõe a que a pessoa em causa recorra a aconselhamento especializado a fim de avaliar, com um grau razoável nas circunstâncias do caso, as consequências que podem resultar de um determinado ato. É, em especial, o que acontece com os profissionais habituados a ter de fazer prova de grande prudência no exercício da sua profissão e dos quais se pode esperar uma avaliação particularmente cuidada dos riscos que o ato comporta» [48].

107. Por conseguinte, nos presentes processos, o órgão jurisdicional de reenvio está, em princípio, impedido de considerar as recorrentes puníveis pela violação da dignidade humana com base numa interpretação conforme do direito nacional. É esse o caso, a menos que o órgão jurisdicional de reenvio entenda que estas recorrentes poderiam ter previsto, ao abrigo da lei grega vigente à data dos factos, e mesmo que esta lei não referisse expressamente os portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA, que a proibição de emitir programas de conteúdo proibido também lhes dizia respeito [49].

108. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se as recorrentes no processo principal podiam ter previsto, no momento em que emitem os programas em causa, que a proibição de violação da dignidade humana e a sanção pela sua violação diziam igualmente respeito à sua

[46] Acórdão de 3 de maio de 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, n.º 50). V. também Acórdão de 24 de março de 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 e C-871/19, EU:C:2021:233, n.º 49).

[47] Acórdãos de 22 de outubro de 2015, AC-Treuhand/Comissão (C-194/14 P, EU:C:2015:717, n.º 41), e de 27 de junho de 2024, Mylan Laboratories e Mylan/Comissão (C-197/19 P, não publicado, EU:C:2024:550, n.º 156 e jurisprudência referida).

[48] Acórdãos de 5 de maio de 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, n.º 43); e de 27 de junho de 2024, Mylan Laboratories e Mylan/Comissão (C-197/19 P, EU:C:2024:550, n.º 157 e jurisprudência referida).

[49] Recorde-se que, nos presentes processo, o ESR aplicou quatro coimas. No que diz respeito à Makeleio, a primeira coima foi fixada por incitamento à violência ou ao ódio contra as pessoas em razão sua orientação sexual. Esta coima não suscita nenhum problema, uma vez que se baseou na proibição estabelecida na Lei n.º 4779/2021 que transpôs a Diretiva SCSA, que previa sanções por remissão para a legislação anterior. No entanto, a segunda coima aplicada à Makeleio, bem como as duas coimas aplicadas à Zougla, basearam-se nos atos legislativos, que não impunham expressamente nenhumas obrigações aos fornecedores de acesso à Internet do seu tipo. Por esta razão, a maioria do órgão jurisdicional de reenvio considerou que as coimas em causa violavam o princípio da legalidade.

atividade, apesar de serem portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA [50]. Caso devessem ter conhecimento dessa proibição, a confirmação de tal obrigação através de uma clarificação interpretativa das regras gregas não ultrapassa necessariamente o limite da interpretação conforme imposto pelo princípio da legalidade.

4. Quanto às questões quarta e quinta

109. A quarta e quinta questões são colocadas na condição de o Tribunal de Justiça responder negativamente à primeira questão, ou seja, que a Diretiva SCSA não exige a introdução de uma proibição geral de programas que violem a dignidade humana e a proibição de programas de baixa qualidade.

110. Uma vez que propus que o Tribunal de Justiça respondesse afirmativamente a esta questão, não é necessário responder à quarta e quinta questões.

111. Com efeito, considerei que, na sua resposta à primeira questão, o Tribunal de Justiça deveria explicar que a Diretiva SCSA não regula a qualidade dos programas emitidos e, por conseguinte, não proíbe os programas de baixa qualidade. No entanto, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio explicou que a parte b) da primeira questão, que se refere ao conteúdo de baixa qualidade de um programa, tem em consideração programas do mesmo tipo dos que estão em causa no caso em apreço, coloca, na realidade, a mesma questão que a parte a) desta questão, que é relativa às violações da dignidade humana. No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio não está, portanto, confrontado com nenhuma questão relativa à proibição de programas de baixa qualidade pelo direito nacional, que vá além da proibição de violar a dignidade humana.

112. Por estas razões, não considero necessário responder à quarta e quinta questões.

IV. Conclusão

113. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Grécia), do seguinte modo:

1) O âmbito de aplicação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva «Serviços de Comunicação Social Audiovisual»), conforme alterada pela Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, lido à luz dos objetivos desta diretiva,

   deve ser interpretado no sentido de que abrange a proibição geral dos programas que violem a dignidade humana.

[50] Em apoio desta constatação, a Comissão refere que as recorrentes deviam ter conhecimento que o código deontológico das emissões jornalísticas, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 77/2003, proíbe os conteúdos que violem a dignidade humana, bem como a emissão de conteúdos de baixa qualidade. Mesmo que este código não seja um instrumento jurídico vinculativo, pode ser tido em conta na apreciação da previsibilidade das obrigações jurídicas. Com efeito, a jurisprudência do TEDH sugere que tais atos podem ter um papel a desempenhar na apreciação da questão de saber se uma obrigação foi «prevista pela lei» na aceção do artigo 7.º da CEDH. No Acórdão do TEDH, de 6 de abril de 2010, Flinkkilä e o. c. Finlândia (CE:ECHR:2010:0406JUD002557604, n.ºs 63 a 68), o TEDH considerou que, embora a legislação não fosse precisa, as Diretrizes para Jornalistas e a prática do Conselho para os Meios de Comunicação Social previam regras ainda mais rigorosas do que o próprio direito penal. Por esta razão, o TEDH considerou que a obrigação em causa neste processo estava «prevista pela lei» e que a sanção era, por conseguinte, coerente com o princípio da legalidade.

A Diretiva SCSA não regula o conteúdo dos programas além da proibição dessa violação da dignidade humana e de outras condições impostas nos domínios coordenados por esta diretiva.

2) Tendo em conta a resposta à primeira questão, o Tribunal de Justiça não tem necessidade de responder à segunda questão.

3) O princípio da legalidade, consagrado no artigo 49.º, n.º 1, primeiro período, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, obsta a que o órgão jurisdicional de reenvio condene uma pessoa por violação da dignidade humana com base numa interpretação conforme do direito nacional, a menos que essa pessoa possa ter previsto, ao abrigo da lei grega vigente à data dos factos, que a proibição de emitir programas com esse tipo de conteúdo, o qual viola a dignidade humana, também lhe dizia respeito, ainda que a lei não refira expressamente os portais noticiosos na Internet que também emitem SCSA.

   Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se as recorrentes no processo principal podiam ter previsto, no momento em que emitiram os programas em causa, que a proibição de violação da dignidade humana e a sanção pela sua violação diziam igualmente respeito à sua atividade. Caso devessem ter conhecimento dessa proibição, a confirmação de tal obrigação através de uma clarificação interpretativa das regras gregas não ultrapassa necessariamente o limite da interpretação conforme imposto pelo princípio da legalidade.

4) Não há que responder à quarta e quinta questões.