

Tribunal da Relação de Lisboa

Processo nº 165/25.9YUSTR.L1-PICRS

Relator: ALEXANDRE AU-YONG OLIVEIRA

Sessão: 23 Fevereiro 2026

Número: RL

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO PENAL

Decisão: PROCEDENTE

REGULAÇÃO **COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS**

CONTRA-ORDENAÇÃO **ELEMENTO OBJECTIVO**

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Sumário

SUMÁRIO (da responsabilidade do Relator)

1. A obrigação de elaboração e apresentação do relatório anual de segurança prevista no artigo 62.º, n.º 1, alínea d), da Lei das Comunicações Eletrónicas e no artigo 19.º do Regulamento da ANACOM n.º 303/2019 apenas incide sobre empresas que ofereçam, de forma efetiva, redes públicas de comunicações eletrónicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público.
2. O conceito legal de “oferta” de redes ou serviços de comunicações eletrónicas corresponde ao estabelecimento, à operação, ao controlo ou à disponibilização fáctica de uma rede, não se bastando com a mera titularidade de um direito de utilização de frequências nem com uma disponibilidade abstrata ou potencial.
3. A inexistência de atividade económica real, de atos de operação, controlo ou disponibilização concreta da rede, de clientes ou de infraestruturas operacionais impede a subsunção da conduta ao tipo contraordenacional previsto no artigo 62.º, n.º 1, alínea d), da Lei das Comunicações Eletrónicas.
4. Em matéria contraordenacional, é juridicamente inadmissível preencher o elemento objetivo do tipo por via de presunções normativas ou de interpretações extensivas desligadas de factualidade concreta, sob pena de violação dos princípios da legalidade, da tipicidade e da determinabilidade.
5. Não se verificando o elemento objetivo do ilícito, impõe-se julgar

procedente o recurso com a conseqüente revogação da sentença recorrida e absolvição da arguida.

Texto Integral

Acordam na Secção da Propriedade Intelectual, Concorrência, Regulação e Supervisão do Tribunal da Relação de Lisboa

RELATÓRIO

Recorrente/ arguida: Dense Air Portugal, S.A.

Recorrida: Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)

1. A arguida veio impugnar judicialmente a decisão proferida pela ANACOM no processo de contraordenação n.º 8-7-2024 que a condenou numa coima no montante de 10.000 euros suspensa na sua execução pelo prazo de 2 anos pela prática dolosa de uma contraordenação muito grave prevista na alínea p) do n.º 3 do artigo 178.º da Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE), por violação do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do mesmo diploma legal.

2. A Recorrente terminou o seu recurso de impugnação judicial, com os seguintes pedidos:

“A) Deve a decisão final condenatória ser declarada nula *in totum* por (i) não cumprir os requisitos legais impostos, nomeadamente nos termos do disposto art.º 58.º, n.º 1, alíneas b) e c) do RGCO e arts. 374.º, n.º 2 e 379.º, n.º 1, alínea a) do CPP, atentando ainda contra as garantias defesa do arguido, consagradas no art.º 32.º, n.º 10 da CRP, e contra o princípio da culpa e (ii) por falta de um pressuposto essencial da responsabilidade contraordenacional coletiva, nos termos do art. 7.º, n.º 1 e 2 do RGCO.

Subsidiariamente, caso assim não se entenda:

B) Seja revogada a decisão recorrida por totalmente infundada;

C) Subsidiariamente, caso se mantenha a imputação à Recorrente da infração prevista na decisão recorrida, deve a mesma ser imputada à Recorrente a título de negligência, correspondendo a metade do valor mínimo legal previsto a título de negligência, com atenuação especial, a qual não pode exceder o montante de EUR 2.500,00.”

3. O TPI realizou julgamento e, após, em 16-10-2025, proferiu sentença que julgou o recurso parcialmente procedente, nos seguintes termos:

“a. Julgo improcedentes todas as questões prévias e nulidades invocadas;

1. b. Condeno a Arguida pela prática a título negligente de uma contraordenação muito grave prevista na alínea p) do n.º 3 do artigo 178.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, por violação do disposto na alínea d) do n.º

1 do artigo 62.º do mesmo diploma, em uma coima no montante de cinco mil euros (5000 EUR), suspensa na sua execução pelo período de dois (2) anos.”

4. Inconformada com a sentença, a arguida dela recorreu a para o presente tribunal da relação.

5. A Recorrente teceu as seguintes conclusões (reprodução integral)

“1) A decisão recorrida enferma de erro de direito ao interpretar extensivamente o conceito de «*empresas que oferecem redes públicas de comunicações eletrónicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público*» (art. 62.º, n.º 1, al. d), LCE; art. 19.º do Regulamento ANACOM n.º 303/2019), bastando-se com a mera titularidade de DUF e uma disponibilidade abstrata, em violação dos princípios da legalidade e da tipicidade (art. 29.º CRP; art. 1.º CP, ex vi art. 32.º RGCO).

2) Em matéria sancionatória vigora a interpretação restritiva dos tipos e a proibição de analogia *in malam partem*, impondo-se que «oferecer» pressuponha disponibilidade real e atual de contratação, com meios e canais operacionais, não se confundindo com intenção futura, expectativa ou mera titularidade habilitante.

3) Resulta da matéria de facto provada que, em 2022 e até 14.07.2023, a Recorrente não desenvolveu qualquer atividade comercial, não tinha trabalhadores, não tinha clientes e promoveu a revogação do DUF, inexistindo incidentes ou, o que afasta a subsunção ao dever de reporte do art. 62.º LCE.

4) A teleologia dos relatórios anuais de segurança (arts. 59.º a 62.º LCE; art. 19.º do Regulamento n.º 303/2019) dirige-se a operadores com redes/serviços efetivamente em produção, infraestruturas e utilizadores expostos a risco; a sua imposição a entidades sem atividade frustra a finalidade normativa e viola os princípios da proporcionalidade e determinabilidade (arts. 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, CRP).

5) Subsistindo dúvida séria quanto ao preenchimento do elemento objetivo «oferecer», impunha-se a aplicação do princípio *in dubio pro reo* (art. 32.º, n.º 2, CRP, ex vi art. 41.º RGCO), devendo a decisão recorrida ser substituída por uma decisão que absolva a Recorrente por não verificação do elemento objetivo do tipo da contraordenação em questão – 62.º, n.º 1, d) da LCE.

6) A decisão recorrida também erra no julgamento do elemento subjetivo ao afirmar negligência inconsciente sem densificar um dever objetivo de cuidado aplicável a operador inativo, convertendo um modelo idealizado de organização (existência de «sistema de alertas») em obrigação jurídica sem base normativa específica (art. 15.º CP, ex vi art. 32.º RGCO).

7) Em ilícitos omissivos formais e esporádicos, a imputação por negligência exige a identificação do dever jurídico de agir, a previsibilidade concreta e a

evitabilidade da omissão, o que não se verifica no contexto de inatividade total, ausência de trabalhadores, inexistência de incidentes e revogação do DUF, sendo, além disso, reveladora de diligência a pronta entrega do relatório após a acusação.

8) Pelo que a sentença recorrida deve ser substituída por decisão que preveja a absolvição da Recorrente por não se verificar de todo preenchido o elemento subjetivo do tipo.

9) Ainda que, por mera cautela, se mantivesse a qualificação a título de negligência, a ilicitude concreta é diminuta e a culpa manifestamente baixa, inexistindo dano, benefício económico, clientes afetados ou risco materializado, com exigências de prevenção geral e especial reduzidas e situação económico-financeira desfavorável da Recorrente (art. 18.º RGCO).

10) Verificam-se, por isso, os pressupostos da atenuação especial (art. 72.º CP, *ex vi* art. 32.º RGCO), permitindo, em termos proporcionais, a redução da coima abaixo do mínimo legal abstrato, face à imagem global do caso e à necessidade da pena significativamente diminuída.

11) É inconstitucional, por violação do princípio constitucional da culpa (ínsito nos arts 1.º e 27.º, n.º 1 da CRP), a interpretação que a ANACOM faz do art. 18.º do RGCO segundo a qual a medida da coima concretamente aplicada pode exceder a culpa do agente.

12) Termos em que, deve ser dado provimento ao recurso, revogando-se a decisão recorrida e:

a) Absolvendo-se a Recorrente por não verificação dos elementos objetivos e subjetivos do ilícito contraordenacional; ou, subsidiariamente,

b) Mantendo-se, se assim não se entender, a imputação a título de negligência com aplicação da atenuação especial prevista no art. 72.º do CP (*ex vi* art. 32.º RGCO), fixando-se a coima em montante inferior ao mínimo legal abstrato, não excedendo EUR 2.500,00, com suspensão da sua execução por período inferior a dois anos.

6. O recurso termina com o seguinte pedido:

“Nestes termos e nos melhores de Direito que V. Exa. doutamente suprirá, requer-se que:

A. Deve ser proferido acórdão que absolva a Recorrente por ausência de preenchimento dos elementos objetivos e subjetivos da contraordenação; e

B. Subsidiariamente, caso se mantenha a imputação à Recorrente da infração prevista na decisão recorrida, deve a mesma ser imputada à Recorrente a título de negligência, correspondendo a metade do valor mínimo legal previsto a título de negligência, com atenuação especial, a qual não pode exceder o montante de EUR 2.500,00, cujo cumprimento deve ficar suspenso por um período inferior a dois anos.”

7. A ANACOM respondeu ao recurso pugnando, em suma, pela improcedência do recurso e pela manutenção do decidido.

8. O Ministério Público junto do TCRS respondeu ao recurso da ANACOM, sustentando que o recurso deve ser julgado improcedente e mantida a sentença recorrida.

9. O Ministério Público junto deste tribunal acompanhou as posições expressas pelo Exm.º Magistrado do Ministério Público junto do TCRS.

*

QUESTÕES

10. O presente recurso segue a tramitação prevista no Código do Processo Penal, com as especialidades previstas no artigo 74.º, n.º 4, do Regime Geral das Contraordenações.

11. No âmbito de processos de contraordenação, em recursos interpostos de decisões do tribunal de primeira instância, o Tribunal da Relação apenas conhece da matéria de direito, como estatui o n.º 1, do art.º 75.º, do Regime Geral das Contraordenações.

12. Podem, ainda, ser conhecidos os vícios previstos no artigo 410.º, n.º 2, do Código do Processo Penal e nulidades conforme previsto no n.º 3 deste preceito¹.

13. Por outro lado, importa também não esquecer, e constitui jurisprudência corrente dos tribunais superiores, que o âmbito do recurso se afere e se delimita pelas conclusões formuladas na motivação de recurso (artigo 412.º, n.º 1, do Código de Processo Penal), sem prejuízo da apreciação das questões que importe conhecer oficiosamente, por obstativas da apreciação do seu mérito.

14. De notar, por último, que os referidos preceitos do Código do Processo Penal, quando necessário, devem ser “devidamente adaptados” ao processo contraordenacional (artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações).

15. Nestes termos, e perante as conclusões de recurso, cumpre ao presente tribunal responder às seguintes questões:

- i. A sentença recorrida enferma de erro de direito na interpretação do conceito de «*empresas que oferecem redes públicas de comunicações eletrónicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público*» (art. 62.º, n.º 1, al. d), LCE; art. 19.º do Regulamento Anacom n.º 303/2019)?
- ii. A sentença recorrida erra no julgamento do elemento subjetivo ao afirmar a negligência inconsciente da arguida?
- iii. Subsidiariamente, *in casu*, deve aplicar-se a atenuação especial da coima (art. 72.º CP, *ex vi* art. 32.º RGCO), com a redução da coima abaixo do mínimo legal abstrato?

iv. É inconstitucional, por violação do princípio constitucional da culpa (ínsito nos arts 1.º e 27.º, n.º 1 da CRP), a interpretação que a Anacom faz do art. 18.º do RGCO segundo a qual a medida da coima concretamente aplicada pode exceder a culpa do agente.

*

III. FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

16. A decisão recorrida fixou a factualidade conforme seguidamente reproduzido.

Factos provados

a. A Arguida ofereceu, entre 04.08.2012 e 14.07.2023, os serviços de redes privadas virtuais (VPN), banda larga via rádio (BWA), distribuição de dados (OSD Service - corporate service), LTE FWA e Small Cell mobility via relay, sendo, assim, prestadora de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público.

b. Até 31.01.2023 A arguida não apresentou à ANACOM o seu relatório anual de segurança relativo ao ano de 2022.

c. Pese embora a Arguida conhecesse a obrigação legal de apresentar o referido relatório de segurança, não representou a sua omissão, o que se deveu ao facto de não ter tido o cuidado de introduzir um sistema de alerta para cumprimento da obrigação de entrega do referido relatório dentro do prazo legal, cuidado de que era capaz.

d. A Arguida foi notificada da acusação entre 22.03.2024 e 05.04.2024 e em 09.04.2024 a Recorrente enviou à ANACOM o seu relatório anual de segurança relativo ao ano de 2022, com o seguinte conteúdo:

"a) Summary description of the main activities carried out in the area of network and service security, with a special focus on the assets classified in classes A or B and in the implementation of the exercise programme; Dense Air operates a number of secure lab environments and is deploying centralised Neutral Host Infrastructure in the UK and US markets. Falanx will provide our "eyes and ears" security approach for these data centres. Falanx has been acquired by Wavenet and we are working with them to understand any potential impacts to how we monitor our networks.

b) Quarterly statistics of all non-notified security incidents, including number and type of incidents;

No security incidents have occurred, not unexpected as we are not currently live in Portugal.

c) Aggregate analysis of security incidents with the greatest impact, including all security breaches or loss of integrity with significant impact, and their average recovery time;

No security incidents have occurred as aboved.

d) Recommendations of activities, including joint exercises, of measures or of cooperative practices that promote the improvement of the security of networks and services;

Dense Air has developed an internal Security Council to promote security across the teams in the business. We have established several working groups whose priority is to improve security across the business. As we move towards commercialisation, our SecOps and Incident response plans have now been drafted to ensure we are able to identify and remediate any security issue.

e) Issues identified and lessons learned following security incidents;

There have been no security incidents either reported or identified.

f) Any other relevant information

None”

e. Durante o ano de 2022 e até 14.07.2023 a Arguida não prestou a nenhum cliente os serviços referidos, não tendo tido qualquer atividade comercial.

f. No ano de 2023, a Arguida apresentou um resultado líquido negativo de 1.118.130,30, um balanço total de 11.665.570,81, sendo o capital próprio no montante de € 758.662,28, um volume de negócios de 0,00 euros e não teve trabalhadores ao seu serviço.

g. No âmbito do processo de contraordenação com o n.º SCO0000872022, em 10.11.2022, foi proferida acusação contra a Arguida, por não ter apresentado à ANACOM o relatório anual de segurança relativo ao ano de 2021 dentro do prazo legalmente estabelecido, tendo assim violado o disposto no artigo 54.º-D da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, e incorrido dessa forma na prática dolosa de uma contraordenação grave prevista na alínea ff) do n.º 2 do artigo 113.º do referido diploma. A arguida procedeu, em 25.11.2022, ao pagamento voluntário da coima liquidada pelo valor mínimo de 1 000,00 euros e enviou prova de regularização da situação de infração, razão pela qual se procedeu ao arquivamento desse processo.

h. A Arguida revela sentido crítico da sua conduta.

i. A falta de apresentação do referido relatório à ANACOM, até 31.01.2023, prejudicou o exercício das competências de supervisão cometidas à ANACOM, impedindo a perceção da necessidade ou não de implementação pela Arguida de medidas técnicas e organizacionais impostas para garantia da segurança e integridade das redes e serviços de comunicações eletrónicas.

Factos não provados

Não há factos não provados com relevo para a decisão da causa.

*

DO MÉRITO DO RECURSO

A sentença recorrida enferma de erro de direito na interpretação do conceito de «empresas que oferecem redes públicas de comunicações eletrónicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público» (art. 62.º, n.º 1, al. d), LCE; art. 19.º do Regulamento Anacom n.º 303/2019)?

17. Conforme resulta supra do Relatório, nesta sede, a Recorrente alega que:

“1) A decisão recorrida enferma de erro de direito ao interpretar extensivamente o conceito de «empresas que oferecem redes públicas de comunicações eletrónicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público» (art. 62.º, n.º 1, al. d), LCE; art. 19.º do Regulamento ANACOM n.º 303/2019), bastando-se com a mera titularidade de DUF e uma disponibilidade abstrata, em violação dos princípios da legalidade e da tipicidade (art. 29.º CRP; art. 1.º CP, ex vi art. 32.º RGCO).

2) Em matéria sancionatória vigora a interpretação restritiva dos tipos e a proibição de analogia *in malam partem*, impondo-se que «oferecer» pressuponha disponibilidade real e atual de contratação, com meios e canais operacionais, não se confundindo com intenção futura, expectativa ou mera titularidade habilitante.

3) Resulta da matéria de facto provada que, em 2022 e até 14.07.2023, a Recorrente não desenvolveu qualquer atividade comercial, não tinha trabalhadores, não tinha clientes e promoveu a revogação do DUF, inexistindo incidentes ou, o que afasta a subsunção ao dever de reporte do art. 62.º LCE.

4) A teleologia dos relatórios anuais de segurança (arts. 59.º a 62.º LCE; art. 19.º do Regulamento n.º 303/2019) dirige-se a operadores com redes/serviços efetivamente em produção, infraestruturas e utilizadores expostos a risco; a sua imposição a entidades sem atividade frustra a finalidade normativa e viola os princípios da proporcionalidade e determinabilidade (arts. 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, CRP).

5) Subsistindo dúvida séria quanto ao preenchimento do elemento objetivo «oferecer», impunha-se a aplicação do princípio *in dubio pro reo* (art. 32.º, n.º 2, CRP, ex vi art. 41.º RGCO), devendo a decisão recorrida ser substituída por uma decisão que absolva a Recorrente por não verificação do elemento objetivo do tipo da contraordenação em questão - 62.º, n.º 1, d) da LCE.

18. Quer a AdC, quer o Ministério Público, discordam da Recorrente.

Apreciação da questão por este tribunal

19. O artigo 19.º do Regulamento Anacom n.º 303/2019 (Regulamento relativo à segurança e à integridade das redes e serviços de comunicações eletrónicas), estabelece o seguinte:

“Artigo 19.º

Relatório anual de segurança

1 - As empresas devem elaborar um relatório anual de segurança, que, de

forma completa, mas sucinta e em relação ao ano civil a que se reporta, contenha os seguintes elementos:

- a) Descrição sumária das principais atividades desenvolvidas em matéria de segurança das redes e serviços, com especial enfoque nos ativos classificados nas classes A ou B e na implementação do programa de exercícios;
- b) Estatística trimestral de todos os incidentes de segurança não notificados, com indicação do número e do tipo dos incidentes;
- c) Análise agregada dos incidentes de segurança com maior impacto, incluindo todas as violações de segurança ou perdas de integridade com impacto significativo, e respetivo tempo médio de recuperação;
- d) Recomendações de atividades, incluindo exercícios conjuntos, de medidas ou de práticas de cooperação que promovam a melhoria da segurança das redes e serviços;
- e) Questões identificadas e lições aprendidas na sequência dos incidentes de segurança;
- f) Qualquer outra informação relevante.

2 - As empresas devem apresentar o relatório anual de segurança à ANACOM, assinado pelo responsável da segurança:

- a) Quanto ao primeiro relatório anual de segurança:
 - i) Até ao último dia útil do mês de janeiro do ano civil seguinte ao primeiro ano civil de atividade, quando esta tenha início no primeiro semestre;
 - ii) Até ao último dia útil do mês de janeiro do segundo ano civil seguinte ao primeiro ano civil de atividade, quando esta tenha início no segundo semestre;
- b) Quanto aos demais relatórios anuais de segurança, até ao último dia útil do mês de janeiro do ano civil seguinte aos quais os mesmos se reportam.

3 - Para efeitos do disposto na subalínea ii) da alínea a) do número anterior, o relatório anual de segurança deve abranger todo o período entre a data de início de atividade e o final do ano civil anterior.

4 - Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1, a ANACOM pode definir uma taxonomia comum de tipos de incidentes de segurança a ser utilizada pelas empresas, bem como o formato em que a informação deve ser apresentada.” (realces nossos).

20. Mais resulta do artigo 34.º do mesmo Regulamento o seguinte: “As infrações ao disposto no presente regulamento são puníveis nos termos previstos nas alíneas ee), ff) ou gg) do n.º 2 ou nas alíneas u), v), x) ou z) do n.º 3 do artigo 113.º da LCE.”

21. Por seu turno, segundo a LCE ou Lei das Comunicações Eletrónicas então em vigor - a Lei n.º 5/2004, de 10/02 (doravante, LCE/2004) -, no respetivo artigo 54.º-D, previa-se, além do mais, o seguinte:

“Para além das medidas técnicas de execução previstas no artigo anterior, a

ARN, para efeitos do disposto no artigo 54.º-A, pode fixar às empresas que oferecem redes de comunicações públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público requisitos adicionais mais exigentes, nomeadamente, determinando o seguinte:

...

d) A elaboração e apresentação à ARN de relatório anual nos termos a fixar, incluindo, nomeadamente, a experiência recolhida com incidentes de segurança.” (realces nossos).

22. O último normativo citado corresponde ao artigo 62.º, n.º 1, al. d) da atual LCE (Lei n.º 16/2022, de 16/08, doravante, LCE/2022).

23. É aqui de recordar que a LCE/2004 procedeu à transposição das Diretivas n.ºs 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, e 2002/22/CE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, e da Diretiva n.º 2002/77/CE, da Comissão, de 16 de Setembro.

24. Por seu turno, a LCE/2022 procedeu à transposição das Diretivas 98/84/CE, 2002/77/CE e (UE) 2018/1972.

25. O incumprimento das obrigações previstas no atual n.º 1 do artigo 62.º da LCE, corresponde à prática de uma contraordenação muito grave, nos termos da alínea p) do n.º 3 do artigo 178.º da LCE/2022.

26. Foi, portanto, neste contexto normativo, que a sentença recorrida concluiu o seguinte:

“96. ... constata-se que ficaram provados, por via das alíneas a) e b), todos os elementos típicos da contraordenação imputada.

97. O facto da Recorrente não ter tido atividade comercial efetiva durante o período em causa, por não ter prestado os seus serviços a clientes, não afasta a conclusão precedente, pois a lei não exige para efeitos de emergência da obrigação a prestação efetiva dos serviços. A lei exige apenas a oferta, ou seja, a disponibilidade para prestar esses serviços.”

27. É, portanto, neste ponto que a Recorrente entende que o tribunal *a quo* errou na interpretação do conceito de «*empresas que oferecem redes públicas de comunicações eletrónicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público*», sendo certo que a imposição da obrigatoriedade da apresentação de relatórios anuais de segurança, “a entidades sem atividade frustra a finalidade normativa e viola os princípios da proporcionalidade e determinabilidade (arts. 18.º, n.º 2, e 266.º, n.º 2, CRP)”.

28. Conforme resulta da sentença recorrida, são os factos provados a) e b) que permitem a subsunção da empresa Recorrente ao conceito aludido e, em sede de tipo objetivo, a conduta omissiva à aludida contraordenação muito grave.

29. Recorde-se que os factos provados a) e b) são do seguinte teor:

“a) A Arguida ofereceu, entre 04.08.2012 e 14.07.2023, os serviços de redes

privativas virtuais (VPN), banda larga via rádio (BWA), distribuição de dados (OSD Service - corporate service), LTE FWA e Small Cell mobility via relay, sendo, assim, prestadora de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público.

b) Até 31.01.2023 A arguida não apresentou à ANACOM o seu relatório anual de segurança relativo ao ano de 2022.”

30. Mais deve ser recordado, no contexto das alegações da Recorrente, o facto provado e): “Durante o ano de 2022 e até 14.07.2023 a Arguida não prestou a nenhum cliente os serviços referidos, não tendo tido qualquer atividade comercial.”

31. Se bem que a sentença recorrida não o refira, deve ser aqui salientado que o artigo 3.º, n.º 1, al. y), da LCE/2022 (e alínea v) do artigo 3.º da LCE/2004), apresenta a seguinte definição: “1 - Para os efeitos do disposto na presente lei, entende-se por: y) «Oferta de rede de comunicações eletrónicas», o estabelecimento, a operação, o controlo ou a disponibilização de uma rede de comunicações eletrónicas” (realces nossos).

32. Tal definição corresponde à definição constante do artigo 2.º, n.º 16, da Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2018 que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas.

33. Recorde-se, ademais, que na alínea oo) do artigo 3.º, n.º 1, da LCE/2022, é definido o que deve entender-se por «Rede pública de comunicações eletrónicas» que abrange “a oferta de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público”.

34. Entende-se, assim, que o conceito legal de “Oferta de rede de comunicações eletrónicas” abrange o conceito de “oferta de redes de comunicações públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público” previsto no supracitado artigo 54.º-D da LCE/2004 e artigo 62.º da LCE/2022.

35. Aqui chegados, é de se concluir que o facto provado a) é manifestamente conclusivo e não permite a subsunção no tipo contraordenacional realizada pelo tribunal *a quo*.

36. Efetivamente, resulta do conceito legal de «Oferta de rede de comunicações eletrónicas», que este pode ocorrer pelo estabelecimento, a operação, o controlo ou a disponibilização de uma rede de comunicações eletrónicas.

37. Ou seja, o *conceito* de oferta de serviços aqui em causa, pode ter por conteúdo, aqueles *atos* de estabelecimento, operação, controlo ou disponibilização.

38. Como é sabido, o direito de estabelecimento, encontra-se previsto nos

artigos 49.º a 55.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).

39. Inexistem factos provados que possam suportar a conclusão de que a arguida se encontra estabelecida em Portugal.

40. É certo que a própria Recorrente admite, que no momento temporal aqui em causa era titular de um DUF, ou seja, de um Direito de Utilização de Frequências, documento este que incumbe à ANACOM emitir (cf. artigo 30.º e ss, da LCE/2004 e artigo 32.º e ss., da LCE/2022).

41. Não basta, contudo, ser-se titular de um DUF para podermos concluir que a respetiva entidade está estabelecida em Portugal.

42. Efetivamente, segundo jurisprudência constante do TJUE, a mera titularidade de uma autorização administrativa emitida por um Estado-Membro não basta para se concluir pela existência de um estabelecimento nesse Estado, sendo necessário apurar a presença económica real e efetiva do operador.

43. Ou seja, a liberdade de estabelecimento abrange situações que permitem uma participação estável e contínua na vida económica do Estado-Membro de acolhimento (Ac. TJUE de 20-11-1995, *Gebhard*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, n.º 25), o que pressupõe o exercício de uma atividade económica real e efetiva, em oposição a uma presença meramente formal ou potencial.

44. Com efeito, segundo o famoso Ac. TJUE de 25-07-1991, *Factortame II*, C-221/89, ECLI:EU:C:1991:320, n.º 20: “o conceito de estabelecimento, na aceção do artigo 52.º e seguintes do Tratado, envolve a prossecução efetiva de uma actividade económica, através de uma instalação estável noutra Estado-membro, por um período indefinido.”

45. Também os factos nada dizem quanto a atos de controlo, operação ou disponibilização, eventualmente encetados pela arguida. Ou seja, os factos nada dizem quanto à efetiva posição da arguida na cadeia económica aqui em causa.

46. Efetivamente, como vimos supra, o facto provado a) apenas usa o termo “oferecer”, referindo-se à arguida e, genericamente, a serviços de redes privadas virtuais (VPN), banda larga via rádio (BWA), distribuição de dados (OSD Service - corporate service), LTE FWA e Small Cell mobility via relay.

47. Este “facto” não nos informa, portanto, se a arguida exerce o controlo de uma rede, ou seja, de uma determinada infraestrutura (ou parte essencial da mesma), se também (ou apenas) opera uma rede, ou se também (ou apenas) disponibiliza a utilização da rede ao consumidor final.

48. Note-se que destes três termos - controlo, operação e disponibilização -, o mais difícil de determinar parece-nos ser a “disponibilização” da referida rede.

49. Na determinação do conteúdo do termo “disponibilização” (de uma rede

de comunicações eletrónicas) cremos que será útil olhar a outras versões linguísticas da referida Diretiva.

50. Efetivamente, conforme declarou o Tribunal de Justiça no famoso Acórdão de 06-10-1982, CILFIT, C-281/82, ECLI:EU:C:1982:335, n.º 18: “it must be borne in mind that Community legislation is drafted in several languages and that the different language versions are all equally authentic. An interpretation of a provision of Community law thus involves a comparison of the different language versions.”

51. Mais recentemente, diz-nos o Ac. TJUE de 01-10-2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, n.º 43, o seguinte: “em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não pode servir de base única para a interpretação dessa disposição ou ter carácter prioritário em relação às outras versões linguísticas, uma vez que as disposições do direito da União devem ser interpretadas e aplicadas de maneira uniforme, à luz das versões redigidas em todas as línguas da União (v., nomeadamente, Acórdão de 24 de março de 2021, A, C-950/19, EU:C:2021:230, n.º 37 e jurisprudência referida).

52. Neste contexto é de notar que a expressão “disponibilização de uma rede de comunicações eletrónicas”, na versão inglesa da Diretiva (UE) 2018/1972, é expresso por “making available of such a network”. Na versão espanhola é empregue a expressão “la puesta a disposición de dicha red” e na versão francesa “la mise à disposition d’un tel réseau”.

53. Ora, parece-nos que estes termos de “disponibilização”, “puesta a disposición”, “mise à disposition” e “making available”, sugerem uma ação efetiva de disponibilização da rede (ou parte desta) a outrem.

54. Em tal sentido, apontam as ditas expressões espanhola e francesa, literalmente traduzíveis por “colocação à disposição” e a expressão inglesa “making available”.

55. Parece-nos, pois, que o conceito em causa envolve atos de disponibilização fáctica da rede de comunicações eletrónicas. Não nos parece, assim, compatível com atos de natureza diversa, designadamente atos de mera publicitação de serviços.

56. Neste contexto é aqui de recordar o facto provado e), que nos diz que no período temporal relevante a Arguida não prestou a nenhum cliente os serviços referidos, não tendo tido qualquer atividade comercial.

57. A matéria de facto apurada não permite, pois, a subsunção de quaisquer condutas concretas da arguida, ao tipo contraordenacional aqui em causa.

58. Em matéria contraordenacional, não é admissível preencher o elemento objetivo do tipo com base em presunções normativas ou conceitos extensivos

desligados de factualidade concreta, sob pena de violação dos princípios da legalidade, tipicidade e determinabilidade.

59. Assim sendo, conclui-se que a arguida efetivamente não pode ser punida pela contraordenação que lhe foi imputada, devendo o recurso ser julgado procedente.

60. As demais questões consideram-se prejudicadas.

*

IV. DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se em julgar o recurso procedente, e, em consequência, revoga-se a sentença recorrida e absolve-se a Recorrente da prática, a título negligente, de uma contraordenação muito grave prevista na alínea p) do n.º 3 do artigo 178.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, por violação do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º do mesmo diploma.

Sem custas (artigo 94.º, n.º 3 e 4, do Regime Geral das Contraordenações).

**

Lisboa, 23-02-2026

Alexandre Au-Yong Oliveira (Relator)

Mónica Bastos Dias (1.ª Adjunta)

A.M. Luz Cordeiro (2.ª Adjunto)

1. Cf. Ac. STJ de Fixação de Jurisprudência n.º 3/2019, DR. n.º 124/2019, Série I de 2019-07-02.