



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2022/195 (Parecer Leg)

Parecer relativo ao Projeto de Lei n.ºs 180/XV/1.ª, do Partido Socialista e 179/XV/1.ª, da Iniciativa Liberal, relativos à Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

Lisboa
29 de junho de 2022

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2022/195 (Parecer Leg)

Assunto: Parecer relativo ao Projeto de Lei n.ºs 180/XV/1.ª, do Partido Socialista e 179/XV/1.ª, da Iniciativa Liberal, relativos à Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

I. Enquadramento

1. Por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, que deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), no dia 23 de junho de 2022, foi solicitado ao Regulador um parecer sobre os Projetos de Lei referidos.
2. Os Projetos de Lei versam sobre a Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, especificamente sobre o seu artigo 6.º, sendo que o Projeto de Lei da Iniciativa Liberal propõe a revogação do artigo em causa e o Projeto de Lei do PS propõe a revogação dos n.ºs 2 a 6 do artigo 6.º, circunscrevendo-se para futuro a norma do artigo 6.º da Carta a uma articulação com o Plano Europeu de Ação contra a Desinformação.
3. Nos termos do artigo 25.º dos seus Estatutos¹, a ERC pronuncia-se sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições, afigurando-se pacífico que incidindo os Projetos Lei sobre uma norma que atribui competência a este Regulador, tratam de matéria que se insere no quadro das atribuições elencadas no artigo 8.º dos mesmos Estatutos.

¹ Aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

II. Questão Prévia

4. A ERC teve oportunidade de se pronunciar quanto às iniciativas legislativas que conduziram à aprovação da lei agora em análise, Cf. Deliberação ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020, Deliberação ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021² e Deliberação ERC/2021/221 (Parecer-Leg), de 4 de agosto de 2021³, tendo ali manifestado reservas a algumas das propostas apresentadas e que aqui se dão por integralmente reproduzidas.
5. Em 28 de julho de 2021, Sua Excelência o Presidente da República submeteu um requerimento⁴ ao Tribunal Constitucional, suscitando a fiscalização sucessiva da constitucionalidade do artigo 6.º da Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital.
6. E, mais recentemente, em 18 de maio de 2022, a Senhora Provedora de Justiça apresentou igualmente ao Tribunal Constitucional um requerimento⁵ suscitando a fiscalização abstrata da constitucionalidade dos n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que, como referido, aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital e, subsidiariamente, também a fiscalização abstrata da norma do n.º 5 do artigo 6.º desse diploma legislativo, por violação do disposto nos artigos 5.º e 6.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

2

<https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjItZWRpYS9kZWNPc29lcy9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvODlyOC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvJltzOjM0OjIkJkZWxpYmVvYWNhby1lcmMyMDIxMjA4LXBhcmVjZXItbGVnJlt9/deliberacao-erc2021208-parecer-leg>

3

<https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJltzOjM5OjItZWRpYS9kZWNPc29lcy9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvODlyOC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvJltzOjM0OjIkJkZWxpYmVvYWNhby1lcmMyMDIxMjA4LXBhcmVjZXItbGVnJlt9/deliberacao-erc2021208-parecer-leg>

⁴ Disponível em: <https://www.presidencia.pt/media/ugd/lauf/requerimento-tc-sucessiva-carta-direitos-era-digital-pdf>.

⁵ Disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/fiscalizacao-da-constitucionalidade-das-normas-constantas-dos-numeros-5-e-6-do-artigo-6-o-da-lei-n-o-27-2021-de-17-de-maio-que-aprova-a-carta-portuguesa-de-direitos-humanos-na-era-digital/>.

III. Projetos de Lei n.ºs 180/XV/1.ª, do PS e 179/XV/1.ª, da Iniciativa Liberal que procede à alteração da Lei n.º 27.º/2021, de 17 de maio que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

7. Os dois Projetos de Lei melhor identificados supra propõem, no caso da Iniciativa Liberal, a revogação completa do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, e, no caso do Partido Socialista, a revogação parcial do artigo 6.º, com a exceção do seu n.º 1, o qual passaria a ter a seguinte redação: «O Estado assegura o cumprimento em Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares, de jure ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação».
8. Tendo em conta as reservas que foram suscitadas pela ERC relativamente à redação do artigo 6.º nos diferentes pareceres que emitiu sobre a matéria, identificados no ponto 4 do presente parecer, concorda-se com a proposta de revogação dos pontos do artigo 6.º, assinalados pela ERC como problemáticos.
9. Quanto à proposta consagrada no Projeto de Lei do PS, vê-se como positiva a manutenção do n.º 1 do artigo 6.º como norma programática. Contudo, tendo em conta que existem atualmente diversas iniciativas da União Europeia que visam tratar a matéria da desinformação, seria melhor optar-se por uma formulação mais genérica que permita englobar outras iniciativas que atualmente estão a ser levadas a cabo pela União Europeia e que venham a ser validadas pelos Estados-Membros. Note-se, a título de exemplo, que o Regulamento dos Serviços Digitais, que contém medidas relativas à regulação dos conteúdos *online* que visam o combate à desinformação, é um diploma da UE que se encontra em fase final de aprovação e que terá aplicação direta nos Estados-Membros, prevendo-se que a partir do final de 2023.

- 10.** A esse propósito, alerta-se para a necessidade de aprovação de diplomas nacionais que, por uma questão de segurança jurídica, utilizem uma terminologia comum e que se mantenha homogénea ao longo do ordenamento. É igualmente necessário que se utilizem conceitos concretos e definidos, com uma clarificação do âmbito de aplicação do diploma, seus destinatários e uma definição clara do nível de proteção que se pretende conferir. É ainda importante que resulte claro quais as restrições e limitações cuja violação implica a aplicação de uma sanção e qual a entidade responsável para a sua fiscalização.
- 11.** Por outro lado, o combate contra a desinformação não é feito, em nenhuma das abordagens assumidas no âmbito da União Europeia, «contra pessoas singulares, de jure ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam». Os diversos instrumentos, sejam de cariz legislativo, como o Regulamento dos Serviços Digitais (Digital Services Act) ou o Regulamento sobre a Transparência e o Direcionamento de Publicidade de Cariz Político, sejam de natureza corregulatória, como o reforçado Código de Conduta sobre Desinformação, de junho de 2022, têm uma abordagem sobre os meios de difusão e disseminação de conteúdos de desinformação, designadamente as plataformas digitais, os fornecedores de serviços *online*, os fornecedores de serviços de anúncios, entre outros.
- 12.** Pela complexidade envolvida no combate ao fenómeno, que não cabe nesta sede escarpelizar, a responsabilização de «pessoas singulares, de jure ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam» desinformação não se apresenta como uma abordagem viável para fazer face ao fenómeno, pelo que se sugere também uma simplificação da redação, retirando o foco das pessoas singulares, optando por referir que o Estado assegura a aplicação das iniciativas da União Europeia por forma a proteger os cidadãos contra narrativa considerada desinformação.

13. Note-se ainda que, a optar-se pela delimitação por via legal do conceito de desinformação, entende-se que a sua definição não deverá ficar dependente de uma redação pouco clara e fundada em tecnologias eletrónicas, potencialmente datadas e que ao determinar umas, deixa de fora outras formas de difusão de desinformação.
14. É também essencial que qualquer análise sobre estas matérias garanta o respeito e o equilíbrio entre os diferentes direitos e princípios fundamentais, como a liberdade de expressão e de opinião, o pluralismo, a diversidade e a fiabilidade da informação. Os critérios propostos na atual redação dos diferentes números do artigo 6.º apresentam-se, pela sua imprecisão, datação e difícil conjugação de conceitos, como sendo suscetíveis de pôr em causa tal equilíbrio.
15. Finalmente, é ainda importante assinalar que a eventual atribuição de competências futuras à ERC sobre estas matérias terá necessariamente de ser conjugada com o disposto no artigo 6.º dos Estatutos da ERC. Isto porque, as entidades sujeitas à supervisão e intervenção da ERC, são aquelas que prosseguem atividades de comunicação social, como as que se encontram exemplificativamente elencadas naquela norma. Assim, considerando o valor reforçado da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, apenas a sua alteração viabilizaria a intervenção deste regulador junto de entidades que não se encontram sujeitas a sua supervisão.

IV. Deliberação

Analisados os Projetos de Lei n.ºs 180/XV/1.ª, do Partido Socialista e 179/XV/1.ª, da Iniciativa Liberal, remetidos à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, os quais versam sobre a Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, especificamente sobre o seu artigo 6.º, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC, o Conselho Regulador delibera:

- a) Quanto ao Projeto de Lei 179/XV/1.^a (IL) – *Protege a Liberdade de Expressão online*, atentas as reservas suscitadas pela ERC, relativas à redação do artigo 6.º, na Deliberação ERC/2020/212 (Parecer Leg), de 21 de outubro, Deliberação ERC/2021/208 (Parecer Leg), de 14 de julho de 2021 e Deliberação ERC/2021/221 (Parecer Leg), considerar positiva a proposta de revogação dos pontos do artigo 6.º já considerados pela ERC como problemáticos;
- b) Quanto ao Projeto de Lei 180/XV/1.^a (PS) – *Simplifica o regime de proteção contra a desinformação, assegurando a sua articulação com o Plano Europeu contra a Desinformação*, considerar que na proposta de redação do n.º 1 do artigo 6.º seria melhor optar-se por uma formulação mais genérica que permita englobar todas as iniciativas que atualmente estão a ser levadas a cabo pela União Europeia e que venham a ser validadas pelos Estados Membros.

Por outro lado, considerando que a abordagem do fenómeno da desinformação não recai essencialmente sobre pessoas singulares, mas antes sobre as formas de difusão e disseminação massiva deste tipo de conteúdos, sugere-se que a redação do n.º 1 do artigo 6.º retire o foco da responsabilização das pessoas singulares, optando por uma redação mais genérica sobre o direito de proteção contra a desinformação.

Lisboa, 29 de junho de 2022

O Conselho Regulador,
Sebastião Póvoas
Francisco Azevedo e Silva
Fátima Resende
João Pedro Figueiredo