



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2020/212 (Parecer-Leg)

Contributo escrito da ERC relativo ao Projeto de Lei n.º 473/XIV, que aprova a *Carta dos Direitos Fundamentais na Era Digital*, proposto pelos deputados do Partido Socialista, e ao Projeto de Lei n.º 498/XIV, que aprova a *Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital*, proposto pelos Deputados do PAN – Pessoas, Animais, Natureza

Lisboa
21 de outubro de 2020

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2020/212 (Parecer-Leg)

Assunto: Contributo escrito da ERC relativo ao Projeto de Lei n.º 473/XIV, que aprova a *Carta dos Direitos Fundamentais na Era Digital*, proposto pelos deputados do Partido Socialista, e ao Projeto de Lei n.º 498/XIV, que aprova a *Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital*, proposto pelos Deputados do PAN – Pessoas, Animais, Natureza.

I. Enquadramento

Por comunicações dirigidas ao Presidente da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a 11 e a 23 de setembro de 2020, o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou o contributo escrito desta Entidade sobre duas iniciativas legislativas: Projeto de Lei n.º 473/XIV, que aprova a *Carta dos Direitos Fundamentais na Era Digital*, proposto pelos deputados do Partido Socialista, e Projeto de Lei n.º 498/XIV, que aprova a *Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital*, proposto pelos Deputados do PAN – Pessoas, Animais, Natureza.

II. Questões prévias

Previamente a qualquer apreciação concreta dos projetos submetidos a consulta desta Entidade, importa sublinhar que o presente contributo se circunscreve a matérias e aspetos dos projetos que se entende poderão ter algum impacto ou relevância nas áreas de competência da ERC, o que não prejudica a necessidade de análise e contributos de outras entidades nas demais áreas abrangidas pelos mesmos.

A bondade e necessidade de uma reflexão aprofundada sobre os conteúdos digitais e suas repercussões nos direitos fundamentais dos utilizadores, como a que foi levada a cabo nestes dois Projetos de Lei, resultam evidentes e reforçadas pelo processo legislativo em marcha na União Europeia.

A Comissão Europeia, no âmbito da Comunicação da sua Presidente, “Shaping Europe’s Digital Future”, tem vindo, ao longo de 2020, a trabalhar na preparação de um pacote legislativo para os serviços digitais, designado *Digital Services Act* (doravante, pacote DSA), tendo terminado, no mês de setembro, uma consulta pública para o efeito.

O referido pacote visa o desenvolvimento de um quadro regulamentar atualizado para diminuir as disparidades entre os Estados-Membros, garantindo a todos os europeus um grau de proteção *online* próximo do que dispõem *offline*, contribuindo também para o desenvolvimento de condições de concorrência equitativas entre os prestadores de serviços, que promovam a inovação, o crescimento e a concorrência a nível global. A segurança dos utilizadores, bem como o respeito pelos seus direitos fundamentais, em particular a liberdade de expressão, é das preocupações centrais e que se pretende sistematicamente garantida.

Com o pacote DSA visa-se estabelecer regras mais claras e modernas sobre o papel e as obrigações dos intermediários *online*, incluindo os de países terceiros ativos na União Europeia (UE), bem como um sistema mais eficaz para garantir que essas regras são corretamente aplicadas em todo o Mercado Único da UE.

A aprovação de tal diploma europeu irá, certamente, ter repercussões no quadro jurídico português, designadamente em matéria de proteção dos direitos fundamentais dos utilizadores *online* e não só. Impõe-se, portanto, que seja ponderada a oportunidade de aprovação de diplomas nacionais, em relação a outros atos ou iniciativas, sobretudo a nível europeu, que se encontrem em estudo. Por outro lado, e por uma questão de segurança jurídica, é fundamental a utilização de uma terminologia comum e que se mantenha homogénea ao longo do ordenamento, o que poderá não suceder, conforme desenvolvido adiante.

São ainda de referir alguns aspetos quanto à natureza dos documentos analisados que poderão não contribuir para a sua plena concretização. O elenco dos direitos fundamentais em ambiente digital assegura uma certeza jurídica que poderia, em determinadas circunstâncias, ser questionada, pelo que formalização do enunciado desses direitos e princípios em diploma da Assembleia da República asseguraria a sua sedimentação na ordem jurídica e aplicação inequívoca.

Todavia, em ambos os documentos apresentados parece resultar não só uma intenção de concatenar os princípios e direitos fundamentais em ambiente digital, acrescentando normas

programáticas, mas também estabelecendo normas processuais e procedimentais, algumas detalhadas, com novas competências para instituições independentes, como a ERC, ao abrigo de conceitos abstratos e indefinidos, sem clarificação do âmbito de aplicação do diploma, seus destinatários, definição clara do nível de proteção que se pretende conferir, consagrando-se mesmo restrições e limitações para as quais não se preveem consequências ou sanções, nem tão pouco as entidades responsáveis pela sua fiscalização, salvo algumas exceções de questionável correspondência com as leis orgânicas das instituições a que se destinam.

III. Análise

Para melhor encadeamento e estrutura da análise dos diplomas, far-se-ão observações por projeto de lei, relativamente aos aspetos que em cada um deles suscitaram maiores reservas.

A. Projeto de Lei n.º 473/XIV, que aprova a *Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital*, proposto pelos Deputados do Partido Socialista, no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

i) O âmbito de aplicação do Projeto de Lei melhor identificado supra é bastante ambicioso, todavia poderá almejar alcançar áreas de jurisdição que claramente não estão sob controlo do Estado Português, sendo, por cautela, recomendável que se determine com maior exatidão tal aspeto, eventualmente delimitando o “ciberespaço” a uma realidade concreta ou concretizável e subordinada ao Estado Português, nos termos constitucionalmente definidos.

ii) Uma das questões que é fundamental sublinhar é a da importância da determinação dos conceitos e, conforme supra mencionado, a importância de utilização de uma terminologia comum e que se mantenha homogénea ao longo do ordenamento, de modo a garantir a segurança e certeza jurídica, quer de interpretação quer de aplicação da lei.

(a) Ao longo do documento são utilizadas designações distintas para identificar o que se presume serem diferentes realidades, sendo, porém, tal presunção ilidível e não sendo claras, em concreto, as características distintivas entre umas e outras.

Desde logo, o conceito de “plataformas digitais” parece não ter o mesmo significado ao longo do Projeto. A título de exemplo nos artigos 2.º e 3.º são identificadas as “plataformas de comunicação digital”, distintas das redes sociais; no artigo 5.º estabelece-se a diferença entre estas e as redes sociais, mas referindo apenas “plataformas digitais”. Nos artigos 6.º e 17.º, a mesma designação (plataformas digitais) é utilizada para referir ferramentas que devem estar ao dispor dos cidadãos e facilitar a sua interação com o Estado; consagrando o artigo 13.º um conjunto de direitos específicos para os utilizadores de “plataformas digitais”.

São variadas as questões e dificuldades de interpretação do conceito a que os diferentes artigos se referem, tendo em conta a multiplicidade de realidades que aparentemente poderá abarcar, a título de exemplo: a referência a “plataformas de comunicação” visa circunscrever as realidades das plataformas digitais a alguma em concreto? Quais as diferenças entre “plataformas de comunicação digital” e “plataformas digitais”? Pretende-se criar um regime concreto e mais limitado no caso das redes sociais? Ou, à semelhança do que sucede na UE, pretende-se abarcar a realidade de todas as plataformas *online*, incluindo as que permitem a compra de produtos ou serviços *online*, a pesquisa de informações, acesso a conteúdos na internet, ou seja, todas aquelas plataformas que viabilizam fluxos de informação e comunicação na internet?

Sublinhe-se ainda o previsto no artigo 13.º, n.º 2, para aplicação do qual é imperativa a clara definição do conceito de “plataformas digitais”, pela consagração de um direito fundamental, o direito de resposta, que claramente contende com outros direitos fundamentais como o da liberdade de expressão e cujo regime de aplicação obriga a uma ponderação de justo equilíbrio entre os direitos em confronto. Não sendo possível determinar a que realidade digital tal direito se aplica, fica fragilizada a possibilidade da sua invocação e exercício em ambiente digital.

É ainda de salientar, relativamente ao mesmo n.º 2, que o âmbito de aplicação da Diretiva 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018¹, é circunscrito a serviços de comunicação social audiovisual, a saber, televisão linear, vídeo *on*

¹ 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 (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual), para a adaptar à evolução das realidades do mercado

demand e plataformas de partilha de vídeo, a estes se propondo a aplicação do regime de direito de resposta e retificação previsto na Lei da Televisão. Todavia, os conteúdos suscetíveis de divulgação em plataformas digitais em sentido amplo, incluindo redes sociais, portais, aplicações de telemóveis, motores de busca, entre tantos outros, não se circunscrevem ao elenco de serviços identificados na Diretiva, sendo que relativamente a esses não está prevista qualquer proteção.

O instituto do direito de resposta é um dos direitos fundamentais que deve ser garantido em ambiente *online*, todavia e na perspetiva de enunciado de direitos fundamentais *online*, entende-se que no Projeto de Lei deveria apenas ser reconhecida a sua existência, remetendo-se a consagração em concreto do regime a este aplicável para diplomas sectoriais, que carecerão de eventuais adaptações ou atualizações. Disto isto, é de referir que já agora é inequivocamente reconhecido o exercício desse direito em plataformas digitais ligadas a órgãos de comunicação social.

(b) Ainda no que respeita à uniformização de nomenclatura e definição de conceitos, é de referir a previsão do artigo 3.º, que, espelhando a consagração constitucional do exercício da liberdade de expressão, reconhece-o no espaço da internet, designadamente através de “meios de comunicação digital”. Sendo reportado ao exercício do direito em ambiente digital, a especificação do meio suscita dúvidas, pois questiona-se se o conceito pretende reportar-se ao tipo de comunicação (e-mails, fóruns, chats, site, rede social, *blog*, *vlog*) ou aos equipamentos de acesso e comunicação através da internet (*tablet*, computador, telemóvel). Em obediência ao princípio da clareza e simplicidade, é nosso entendimento que tal especificação é dispensável, tendo-se por fundamental, no espírito do diploma, apenas a mera consagração da liberdade de expressão em ambiente digital.

(c) Também o artigo 9.º introduz o que aparenta ser um novo conceito, “direito de acesso neutral à Internet”. O Regulamento (UE)2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015², para o qual o Projeto remete, no seu artigo 3.º³,

² Estabelece medidas respeitantes ao acesso à Internet aberta e que altera a Diretiva 2002/22/CE relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas e o Regulamento (UE) n.º 531/2012 relativo à itinerância nas redes de comunicações móveis públicas da União (Texto relevante para efeitos do EEE)

³ «1 - Os utilizadores finais têm o direito de aceder a informações e conteúdos e de os distribuir, de utilizar e fornecer aplicações e serviços e utilizar equipamento terminal à sua escolha, através do seu serviço de acesso à Internet, independentemente da localização do utilizador final ou do fornecedor, ou da localização, origem ou destino da informação, do conteúdo, da aplicação ou do serviço.

consagra o direito de acesso a uma internet aberta. Nos termos em que se encontra redigido o preceito no Projeto de Lei em análise, é difícil determinar se o direito de acesso que se pretende neutral se reporta à neutralidade tecnológica de acesso ou ao direito consagrado no referido artigo 3.º do Regulamento. Encontramos também aqui alguma falta de harmonização da terminologia, que conduz a insegurança e dificuldade de aplicação das normas.

iii) Outro aspeto que se entende merecer alguma atenção é o da clareza das normas, já brevemente suscitada, enquanto garante da compreensão do conteúdo e alcance do estatuído.

(a) A título exemplificativo atente-se na previsão do n.º 3 do artigo 3.º do Projeto, cuja redação se afigura não ser a mais proficiente para o que se presume serem os seus objetivos, pois a atribuição de um direito de proteção contra comportamentos já constitucionalmente e legalmente proibidos⁴ afigura-se, no mínimo, redundante, entendendo-se que o que relevaria seria a consagração da obrigação do Estado de criar e divulgar concretas “medidas públicas de proteção” que salvaguardem o utilizador.

(b) A redação do artigo 4.º, n.º 1, também é passível de criar dúvidas quanto à sua interpretação e consequente aplicação, pois a sua redação poderá colidir com situações em que é necessária tal interrupção intencional, quando, por instrumento legal (que não este diploma), nacional ou internacional, seja imposto o bloqueio de conteúdos, de aplicações ou serviços específicos. Tem-se por recomendável a adoção de uma redação mais aproximada da constante do artigo 3.º do Regulamento (UE) 2015/2120, melhor identificado supra.

(c) Idênticas reservas redaccionais se suscitam com a previsão do n.º 4 do artigo 5.º do Projeto em análise, pois não resulta claro a que publicações se reporta o preceito quando refere “aposição de desmentidos em publicações que não cumpram o disposto no n.º anterior”.

Refira-se também que a menção no artigo 5.º a um “Plano Europeu de Luta contra a Desinformação” não se conforma à designação oficial do documento, que é “Plano de Ação contra a Desinformação”⁵. Acrescente-se que este Plano nada garante aos cidadãos, apenas

O presente número é aplicável sem prejuízo do direito da União ou do direito nacional conforme com o direito da União relativos à legalidade dos conteúdos, aplicações ou serviços.»

⁴ Artigos 13.º e 26.º da Constituição da República Portuguesa, artigo 240.º do Código Penal

⁵ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf

propõe e estabelece um conjunto de medidas que a União Europeia e os Estados-Membros devem assegurar, com vista ao desenvolvimento de mecanismos que permitam a proteção da UE contra a desinformação, com especial enfoque para os processos eleitorais. A garantia de proteção dos cidadãos contra a desinformação carece de mecanismos mais desenvolvidos e concretizados, que, no quadro europeu, foram densificados no Código de Conduta contra a Desinformação⁶ subscrito pelas principais plataformas digitais e intervenientes do sector publicitário. No Projeto de Lei em análise afigura-se, por conseguinte, desajustada a associação da proteção dos cidadãos contra a desinformação a um Plano Europeu que não os visa diretamente.

Ainda relativamente ao n.º 4 do artigo 5.º do Projeto em análise suscitam-se dúvidas quanto aos objetivos pretendidos. A consagração de um incentivo à interferência por plataformas digitais e redes sociais nos conteúdos dos utilizadores, sem o estabelecimento de quaisquer medidas de salvaguarda que assegurem o respeito pelos direitos fundamentais daqueles, carece, no mínimo, de cautelas, devendo sempre assegurar-se que tal estímulo não conduz a uma limitação desproporcionada e injustificada da liberdade de expressão. Ter-se-á por adequada, necessária e proporcional em todas as circunstâncias, a interferência de plataformas digitais e redes sociais nos conteúdos dos utilizadores? Estarão estes operadores apetrechados para a concretização de *factchecking*? Quais os critérios para o efeito?

O risco de incentivos e apoios como os ora propostos, foi sobejamente discutido no âmbito da discussão e aprovação do Código de Conduta contra a Desinformação, subscrito por representantes das principais plataformas *online*, principais redes sociais, anunciantes e indústria da publicidade, sob patrocínio da Comissão Europeia, tendo-se optado por uma determinação concreta de medidas e objetivos a adotar e prosseguir pelos subscritores e que na medida do possível procuram minimizar os riscos de lesão injustificada da liberdade de expressão dos utilizadores.

(d) O artigo 7.º, no seu n.º 4, consagra o direito de proteção contra “a definição de perfis efetuada de forma ilegal” e também aqui se entende que a norma carece de algum aperfeiçoamento que assegure a sua fácil compreensão e aplicação. Se a proteção que se pretende assegurar é a de que tal definição de perfis seja consagrada ilegal ou proibida, quando estejam em causa as situações previstas na norma ou simplesmente sem autorização

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

do utilizador, ter-se-á por mais adequada uma redação que claramente o expresse. A norma nos termos em que se encontra redigida no Projeto é, no mínimo, ambígua, parecendo permitir que a definição de tais perfis, ainda que ilegal, possa ser efetuada, mas o utilizador tem direito a uma proteção. Ora, se a definição do perfil for efetuada, dado sê-lo ilegalmente, o dano já está concretizado e afigura-se que não é este o objetivo almejado pelo dispositivo.

(e) No artigo 8.º, os n.ºs 2 e 3 não são claros quanto aos seus destinatários ou tão pouco quanto aos interessados. A indeterminação dos sujeitos dificulta a interpretação das normas, não sendo possível definir quem toma a “decisão individual”, quem deve ser informado desse facto (n.º 2) e a quem devem ser requeridas informações sobre as regras adotadas e sua aplicação.

(f) Também o artigo 10.º, n.º 1, suscita dúvidas qual ao seu alcance. Nele se consagra um “direito à educação para a literacia digital e ao incentivo do Estado a uma cultura de uso da Internet conforme à Constituição”, não resultando claro qual é o direito que se pretende consagrar na parte final do preceito. Será intenção do legislador consagrar o direito a um incentivo do Estado? A simplificação da linguagem utilizada nas normas contribui para a sua melhor compreensão, entendendo-se também que a redação de “uma cultura de uso da Internet conforme à Constituição” não assegura a sua total clareza.

iv) Um outro aspeto que mereceu atenção na análise efetuada foi o da atribuição de novas competências a várias entidades, entre elas a ERC, e a dificuldade da sua compatibilização com os respetivos instrumentos legais a que estão subordinados.

(a) Atente-se, desde logo, à previsão do artigo 5.º, n.º 2, que tem necessariamente de ser conjugada com o disposto no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, no que respeita ao âmbito subjetivo de intervenção desta entidade. As entidades sujeitas a supervisão e intervenção da ERC encontram-se taxativamente elencadas no referido preceito, e a menos que as pessoas singulares ou coletivas referidas no artigo 5.º, n.º 2, do Projeto agora em análise se enquadrem no ali previsto, não poderá a ERC intervir sem violar o princípio da legalidade a que está vinculada e das competências que lhe estão cometidas. 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 à sua supervisão.

O mesmo argumento é aplicável à previsão do n.º 4 do artigo 13.º, quanto ao âmbito subjetivo de intervenção e entidades sujeitas à supervisão da ERC, para além das reservas já assinaladas supra quanto a este preceito.

(b) Também o artigo 10.º, n.º 3, aparenta consagrar uma “nova” obrigação para o “serviço público de comunicação social audiovisual”, a de promover “a divulgação da legislação aplicável”.

A concessionária do serviço público é responsável pelo funcionamento e difusão da televisão e rádio, bem como serviços de *media* em plataformas digitais. A circunscrição ao “serviço público de comunicação social audiovisual” constante do preceito parece pretender que as incumbências ora cometidas à concessionária se limitem ao serviço audiovisual, excluindo por conseguinte a difusão radiofónica e suas respetivas plataformas *online*.

Acresce que o elenco de deveres e obrigações da concessionária de serviço público de rádio e televisão encontra-se vertido no Contrato de Concessão de 6 de março de 2015, estando, desde logo, a operadora vinculada não só aos preceitos constitucionais que criam o serviço público, mas também às regras legais e contratuais que estruturam o modelo de negócio a seguir e os objetivos e meios que o serviço público deve alcançar e dos quais dispõe.

Na panóplia de incumbências cometidas ao serviço público de rádio e televisão não se encontram obrigações de divulgação de legislação, mas antes obrigações de cumprimento da legislação. Assim, e extravasando o ora proposto da regular atividade e funcionamento de um operador de rádio e televisão, não poderá deixar de colocar-se a dúvida se efetivamente o que se pretende agora para o serviço público é criar uma obrigação de promoção de legislação.

(c) Por último, refira-se o estabelecido no artigo 17.º, que propõe a consagração de um conjunto de “direitos digitais” dos cidadãos face à Administração Pública, proposta esta que sendo louvável e de mérito, tem necessariamente de ser acompanhada e ter o seu reflexo na desmaterialização dos procedimentos previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA), sob pena de ser apenas um conjunto louvável de direitos inexecutáveis.

O Código do Procedimento Administrativo almeja uma tramitação eletrónica dos seus procedimentos e, por conseguinte, desmaterializada – e, desejavelmente, flexibilizada e

agilizada – estendida ao próprio processo administrativo, como se constata do disposto no n.º 4 do artigo 64.º do CPA, onde se ressalva o processo eletrónico da aplicação do disposto nos dois números anteriores do artigo, remetendo o legislador a disciplina deste para “diploma próprio”, o qual, não obstante, ainda não viu a luz do dia, pese embora o lapso de tempo já decorrido desde a data de entrada em vigor do CPA, que, conforme o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, ocorreu em 08/01/2015. Sem a aprovação destas regras, assegurar o respeito por algumas das alíneas deste artigo será tarefa complicada.

v) Outra das preocupações assinaladas nas questões prévias foi a da dificuldade de determinação da natureza do diploma, o qual pela sua designação aparenta pretender ser um elenco de princípios e direitos fundamentais de que gozam os cidadãos portugueses em ambiente digital, mas que em alguns dos seus artigos estabelece normas processuais e procedimentais a serem adotadas pelas entidades ou destinatários das mesmas, que se entende carecem de maior aprofundamento e que seriam melhor enquadradas noutros diplomas que não uma carta de princípios.

No n.º 3 do artigo 5.º, salvo melhor opinião, consagra-se uma das referidas normas procedimentais, dispensável no âmbito do presente diploma, desde logo porque condicionaria, se tal fosse possível, a intervenção da ERC a situações de queixa, em que os particulares teriam necessariamente de ser titulares de um direito disponível para que se pudesse prosseguir nos termos do regime proposto. Afigura-se desnecessária a menção inserta e a concretização da lei aplicável, na medida em que poderão estar em causa situações e participações que deverão/poderão ser tratadas ao abrigo do previsto no Código do Procedimento Administrativo.

Por outro lado, a menção ao “artigo 19.º da lei”, reportado a um Plano de Ação para a Transição Digital e a “medidas necessárias à boa execução da presente lei” a cargo do Governo, não parece ser clara, uma vez que as medidas poderão nem contemplar concretos mecanismos de queixa ou participação ou regimes sancionatórios. Afigura-se estarmos perante uma futurologia legislativa pouco recomendável num diploma que se pretende claro e de aplicação imediata.

O mesmo se diga quanto aos artigos 8.º, n.ºs 2 e 3, 12.º, n.º 3, e 13.º, n.º 3.

vi) Refiram-se, por último, as reservas à opção de remissão para deliberações de outras instituições, nacionais ou internacionais, ou atos de outra natureza, não legislativos, com vista à interpretação ou mesmo integração das normas constantes do Projeto de Lei, atento o previsto no artigo 112.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa. São de evidenciar os artigos 5.º, n.º 1, 6.º, n.º 1, 8.º, n.º 1, 9.º, n.º 1, e 13.º, n.º 2, do Projeto de Lei.

B. Projeto de Lei n.º498/XIV/1.ª (PAN), que aprova a *Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital*, proposto pelos Deputados do PAN – Pessoas, Animais, Natureza, no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

i) O primeiro aspeto a abordar, à semelhança do Projeto anteriormente analisado, reporta-se ao seu âmbito de aplicação, também aqui se tendo por recomendável alguma cautela na circunscrição do mesmo, sugerindo-se uma maior exatidão e delimitação do “ciberespaço” a uma realidade concreta ou concretizável e subordinada ao Estado Português, nos termos constitucionalmente definidos.

ii) Acrescem as dúvidas suscitadas relativamente ao Projeto de Lei do PS, quanto à necessidade e importância de determinação de conceitos e utilização de uma terminologia comum e homogénea ao longo do ordenamento jurídico, e que se mantêm relativamente a este Projeto de Lei.

(a) Distintas expressões como “plataformas digitais”, “plataformas de comunicação digital”, “redes sociais ou similares”, “serviços *over-the-top* e similares” são utilizadas ao longo do documento, sem que seja claro, neste ou noutro instrumento legal, quais as diferenças e a que realidades, então, se pretende sejam aplicáveis os direitos e deveres consagrados no diploma e, por conseguinte, os seus titulares e destinatários.

Conforme já mencionado relativamente ao Projeto de Lei do PS, são variadas as questões e dificuldades de interpretação dos conceitos a que os diferentes artigos se referem, tendo em conta a multiplicidade de realidades que aparentemente poderão abarcar, a título de

exemplo: a referência a “plataformas de comunicação” visa circunscrever as realidades das plataformas digitais a alguma em concreto? Quais as diferenças entre “plataformas de comunicação digital” e “plataformas digitais”? Pretende-se criar um regime concreto e mais limitado no caso das redes sociais? Ou, à semelhança do que sucede na UE, pretende-se abarcar a realidade de todas as plataformas *online*, incluindo as que permitem a compra de produtos ou serviços *online*, a pesquisa de informações, acesso a conteúdos na internet, ou seja, todas aquelas plataformas que viabilizam fluxos de informação e comunicação na internet?

Sublinhe-se ainda o previsto no artigo 14.º, n.º 2, para aplicação do qual é imperativa a clara definição do conceito de “plataformas digitais”, pela consagração de um direito fundamental, o direito de resposta, que claramente contende com outros direitos fundamentais como o da liberdade de expressão e cujo regime de aplicação obriga a uma ponderação de justo equilíbrio entre os direitos em confronto. Não sendo possível determinar a que realidade digital tal direito se aplica, fica fragilizada a possibilidade da sua invocação e exercício em ambiente digital.

No n.º 1 do mesmo artigo consagra-se um conjunto de direitos dos utilizadores não só das plataformas digitais, como dos serviços *over-the-top*⁷ e similares. A questão que se impõe de imediato é se o instituto do direito de resposta apenas é aplicável às plataformas digitais, excluindo os demais serviços identificados no número antecedente. Por outro lado, a distinção entre os conceitos é muito delicada e carece de clarificação.

É ainda de salientar, relativamente ao supra mencionado n.º 2, que o âmbito de aplicação da Diretiva 2018/1808 é circunscrito a serviços de comunicação social audiovisual

7

https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioIntegrado_VersaoPublica_20160122.pdf?contentId=1378519&field=ATTACHED_FILE - Serviços, aplicações e conteúdos disponibilizados através da Internet “aberta” e com base na interligação IP. Exemplos de serviços OTT são os serviços de mensagens instantâneas (como o Facebook Messenger, o iMessage e o WhatsApp), serviços de chamadas de voz e vídeo (como o FaceTime, o Skype e o Viber), serviços audiovisuais de áudio e de vídeo (como a Apple Music, o Spotify e o Vevo no caso da música e o Hulu, Netflix, o Youtube e o Wuaki.tv no caso dos audiovisuais de vídeo), compra e descarga de ficheiros media (como a Amazon e o iTunes), redes sociais (como o Facebook, o Instagram, o LinkedIn e o Twitter), jogos que podem ser transferidos para consolas de jogos, computadores ou telemóveis e jogos online interativos, motores de busca e agregadores de informação (como o Google e o Yahoo), partilha de ficheiros que oferecem o peer-to-peer ou grupos de debate (newsgroups) como modelos de distribuição (como o BitTorrent, o eDonkey e o Gnutella), armazenamento que envolve transferências de dados usando o Protocolo de Transferência de Dados (File Transfer Protocol) e seus derivados (como a Apple, a Dropbox, a Google e a Microsoft).

(televisão linear, vídeo *on demand* e plataformas de partilha de vídeo). Todavia, os conteúdos suscetíveis de divulgação em plataformas digitais em sentido amplo (redes sociais, portais, aplicações de telemóveis, motores de busca, entre outros), não se circunscrevem ao elenco de serviços identificados na Diretiva, sendo que relativamente a esses não está prevista qualquer proteção.

Reitera-se o já exposto no ponto III.A.ii.a) do presente parecer quanto ao valor do instituto do direito de resposta em ambiente *online* e quanto ao entendimento que numa carta de direitos fundamentais deve apenas ser reconhecida a sua existência, remetendo-se a consagração em concreto do regime a este aplicável para diplomas sectoriais.

(b) Ainda no que respeita à uniformização de nomenclatura e definição de conceitos, é de referir a previsão do artigo 6.º, que, espelhando a consagração constitucional do exercício da liberdade de expressão, circunscreve-o ao espaço da internet, designadamente através de “meios de comunicação digital”. Já foram sublinhadas as dúvidas suscitadas pela especificação do meio e que aqui se dão por reproduzidas (v. Ponto III.A.ii.b)).

(c) Também neste Projeto é referido o “direito de acesso neutral à Internet”, no artigo 10.º, o qual não replicando a previsão do Regulamento (UE)2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015⁸, para o qual o Projeto remete, poderá suscitar algumas dúvidas quanto à realidade a que se reporta. Nos termos em que se encontra redigido o preceito no Projeto de lei em análise, é difícil determinar se o direito de acesso que se pretende neutral se reporta à neutralidade tecnológica de acesso ou ao direito consagrado no referido artigo 3.º do Regulamento. Encontramos também aqui alguma falta de harmonização da terminologia, que conduz a insegurança e dificuldade de aplicação das normas.

iii) Também no Projeto de Lei ora em análise se suscitam amiúde algumas reservas quanto à clareza das normas, atente-se, por exemplo, ao previsto no n.º 2 do artigo 6.º do

⁸ «1 - Os utilizadores finais têm o direito de aceder a informações e conteúdos e de os distribuir, de utilizar e fornecer aplicações e serviços e utilizar equipamento terminal à sua escolha, através do seu serviço de acesso à Internet, independentemente da localização do utilizador final ou do fornecedor, ou da localização, origem ou destino da informação, do conteúdo, da aplicação ou do serviço. O presente número é aplicável sem prejuízo do direito da União ou do direito nacional conforme com o direito da União relativos à legalidade dos conteúdos, aplicações ou serviços.»

Projeto, cuja redação é idêntica à do artigo 7.º, n.º 4, do Projeto de Lei n.º 473/XIV, do PS, e relativamente ao qual já se explanaram as reservas, que se reiteram (v. Ponto III.A.iii.a)).

Refira-se também que a menção no artigo 7.º, n.º 1, a um “Plano Europeu de Luta contra a Desinformação” não se conforma à designação oficial do documento, que é “Plano de Ação contra a Desinformação”, sendo conveniente a sua retificação.

No artigo 9.º, no seu n.º 4, encontra-se consagrado o direito de proteção contra “a definição de perfis efetuada de forma ilegal”. Este preceito é idêntico ao artigo 7.º, n.º 4, do Projeto de Lei do PS, mantendo-se aqui as reservas manifestadas no ponto III.A.iii.d) supra.

iv) O Projeto de Lei do PAN também prevê atribuição de novas competências a várias entidades, entre elas a ERC, reiterando-se o já referido a este propósito na análise ao Projeto de Lei do PS quanto à dificuldade da sua compatibilização com os respetivos instrumentos legais a que estão subordinados.

(a) Atente, desde logo, às previsões dos artigos 7.º, n.º 2, e 14.º, n.º 4, que têm necessariamente de ser conjugadas com o disposto no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, no que respeita ao âmbito subjetivo de intervenção desta entidade. As entidades sujeitas a supervisão e intervenção da ERC encontram-se taxativamente elencadas no referido preceito, e a menos que os visados nos artigos em análise do Projeto se enquadrem no ali previsto, não poderá a ERC intervir sem violar o princípio da legalidade a que está vinculada e das competências que lhe estão cometidas. 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 à sua supervisão.

(b) Também o artigo 11.º, n.º 3, aparenta consagrar uma “nova” obrigação para o “serviço público de comunicação social audiovisual”, a de promover “a divulgação da legislação aplicável”, à semelhança do artigo 10.º, n.º 3, do Projeto de Lei do PS, pelo que as preocupações relativamente a estes preceitos são idênticas, remetendo-se, por conseguinte, para o já supra exposto no ponto III.A.iv.b) supra.

v) De salientar, também quanto a este Projeto de Lei, que a dificuldade de determinação da natureza do diploma contribui, igualmente, para alguns desafios para a sua eventual interpretação e aplicação. À semelhança do Projeto de Lei do PS, o presente aparenta

pretender ser um elenco de princípios e direitos fundamentais de que gozam os cidadãos portugueses em ambiente digital, ainda que se proponha ir mais longe, com a definição em concreto de medidas complementares. Todavia, alguns dos seus artigos estabelecem normas processuais e procedimentais que, sem prejuízo do seu mérito, se entende serem melhor enquadradas noutros diplomas, menos programáticos e mais normativos, regulando aspetos específicos quer de regime de aplicação, quer de sanções, quer entidades responsáveis pela sua supervisão.

(a) A título de exemplo, atente-se ao disposto nos artigos 4.º, n.ºs 3 e 4, 10.º, n.ºs 3 e 4, e no caso do n.º 2 do artigo 7.º suscita-se novamente a questão da potencial limitação da intervenção, se tal fosse possível, da ERC a situações de queixa. A referência ao regime de queixa e a concretização da lei aplicável afigura-se dispensável, na medida em que poderão estar em causa situações e participações que deverão/poderão ser tratadas ao abrigo do previsto no Código do Procedimento Administrativo.

(b) Por outro lado, no que respeita ao artigo 17.º, e pese embora seja de evidenciar a distinção do Projeto de Lei do PAN do do PS em que se “impõe” um prazo para a regulamentação do regime previsto no artigo 64.º, n.º 4, do Código do Procedimento Administrativo, a consagração do conjunto de “direitos digitais” face à Administração Pública poderá, em determinadas circunstâncias, contender com obrigações legalmente impostas, que seria conveniente ficarem ressalvadas. A título de exemplo, todas as entidades que prosseguem atividades de comunicação social, nos termos da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho⁹, estão sujeitas a um conjunto de deveres e obrigações de comunicação de dados relativos à titularidade, gestão e meios de financiamento, tal comunicação em alguns casos pode ser uma mera repetição de dados já prestados, mas a lei impõe que sejam novamente comunicados.

vi) Por último, também no Projeto de Lei ora em análise se verificam algumas remissões para deliberações de outras instituições, nacionais ou internacionais, ou atos de outra natureza, não legislativos, com vista à interpretação ou mesmo integração das normas, que suscitam reservas à luz do previsto no artigo 112.º, n.º 5, da Constituição da República

⁹ Regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social e altera a Lei de Imprensa, a Lei da Televisão e a Lei da Rádio

Portuguesa. São de evidenciar os artigos 8.º, n.º 1, e 10.º, n.º 1, e 14.º, n.º 2, do Projeto de Lei.

Lisboa, 21 de outubro de 2020

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Mário Mesquita

Francisco Azevedo e Silva

João Pedro Figueiredo