



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2022/194 (Parecer Leg)

Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 141/XV/1ª – Altera a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital no sentido de garantir o cumprimento do direito à liberdade de expressão

Lisboa
29 de junho de 2022

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2022/194 (Parecer Leg)

Assunto: Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 141/XV/1ª – Altera a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital no sentido de garantir o cumprimento do direito à liberdade de expressão

I. Enquadramento

1. Por comunicação dirigida ao Presidente da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), a 15 de junho de 2022, o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou o parecer desta Entidade sobre a iniciativa legislativa, proposta pelo Partido Chega, consubstanciada no Projeto de Lei n.º 141/XV/1ª - Altera a Carta de Direitos Fundamentais [sic] na Era Digital no sentido de garantir o cumprimento do direito à liberdade de expressão.
2. O Projeto de Lei versa sobre a Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, propondo a revogação de todo o seu artigo 6.º e acrescentando um n.º 2 ao seu artigo 5.º, no sentido de proibir que a suspensão do acesso ou uso da internet, bem como a capacidade de disseminação de informação em meio digital, possa aplicar-se a partidos políticos legalmente constituídos ou a órgãos de comunicação social devidamente registados.
3. De acordo com o disposto no artigo 25.º dos seus Estatutos, a «ERC pronuncia-se sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições, que lhe são obrigatoriamente submetidas pela Assembleia da República», o que é manifestamente o presente caso, bastando para isso atentar que o atual artigo 6.º da mencionada Carta atribui expressamente à ERC a competência para apreciar e decidir sobre queixas contra

entidades que pratiquem atos considerados desinformação, nos termos previstos no mesmo artigo 6.º, com aplicação do regime sancionatório constante dos Estatutos da ERC.

II. Questões prévias

4. A ERC pronunciou-se oportunamente quanto às iniciativas legislativas¹ que conduziram à aprovação da Lei n.º 27/2021, de 17 de Maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital – Cf. Deliberação ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020, bem como sobre outras propostas posteriores² de alteração do diploma, Deliberação ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021, e Deliberação ERC/2021/221 (Parecer-Leg), de 4 de Agosto de 2021, – tendo manifestado sempre reservas a algumas das propostas aí apresentadas.
5. Em 28 de julho de 2021, Sua Excelência o Presidente da República submeteu um requerimento³ 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 requerimento⁴ 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

¹ Projeto de Lei n.º 473/XIV/ (PS), que aprova a Carta dos Direitos Fundamentais na Era Digital, e Projeto de Lei n.º 498/XIV (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.

² Projetos de Lei n.ºs 884/XIV/2.ª, do PS, 888/XIV/2.ª, do CDS-PP, e 890/XIV/2.ª, da Iniciativa Liberal; e também 914/XIV/2.ª, do PAN;

³ Disponível em: <https://www.presidencia.pt/media/ugd/au2f/requerimento-tc-sucessiva-carta-direitos-era-digital-pdf>.

⁴ Disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/documentos/fiscalizacao-da-constitucionalidade-das-normas-constantes-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/>.

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.

III. Projeto-lei n.º 141/XV/1ª, do Chega, que altera a Carta de Direitos Fundamentais [sic] na Era Digital no sentido de garantir o cumprimento do direito à liberdade de expressão

7. A exposição de motivos do Projeto-lei começa por lembrar que a aprovação da Carta pela Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, foi deliberada por maioria, com abstenções mas sem votos contra, referindo depois o pedido apresentado pelo Presidente da República ao Tribunal Constitucional de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade do diploma, apesar de o ter promulgado, e mencionando ainda várias propostas de alteração à mesma Lei que acabaram por caducar devido à dissolução da Assembleia da República.
8. Em seguida sublinha-se a apresentação recente por parte da Provedora de Justiça de igual pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade das normas constantes dos números 5 e 6 do artigo 6.º da Lei ora em causa.
9. A partir daí a exposição de motivos transcreve grande parte desse pedido da Provedora de Justiça, a cujas considerações e fundamentos adere, fazendo-os seus:
 - Que no artigo 6.º da Carta se verifica uma restrição injustificada e desproporcionada, face ao artigo 18.º, n.º 2 da Constituição, da liberdade de expressão e informação;
 - Que o combate europeu à desinformação rejeitou um modelo de regulação totalmente pública, por ser contrária aos valores da União uma excessiva interferência dos Estados ou da União na regulação do espaço público;
 - Que, desde o seu início, a abordagem da UE em matéria de combate à desinformação baseou-se na proteção da liberdade de expressão e de outros direitos e liberdades garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE; pelo que, em vez de criminalizar ou proibir a desinformação como tal, a estratégia da UE visa tornar o ambiente em linha e os respetivos

intervenientes mais transparentes e responsabilizáveis, dotando as práticas de moderação de conteúdos de maior transparência, capacitando os cidadãos e promovendo um debate democrático aberto;

– Que, reconhecendo embora o direito do indivíduo à proteção contra a desinformação como forma de poder participar livremente no espaço público digital, as medidas a adotar, todavia, não podem deixar de ser equilibradas e proporcionadas, sem comprometer a liberdade de expressão e de informação;

– Que, se tudo pode e deve ser feito para garantir o acesso a conteúdos diversificados, contribuindo para um debate pluralista e para a livre participação no processo democrático, também nada pode ou deve ser feito que contribua para que o indivíduo se sinta inibido de exercer a sua liberdade de expressão e de informação no ambiente em linha, com medo de ser censurado ou intimidado;

– Que dos artigos 2.º e 37.º da Constituição da República Portuguesa resulta o reconhecimento e a garantia da liberdade de expressão e de informação, cujo exercício não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura, em termos tais que o legislador constitucional não deixou espaço para qualquer exceção a este princípio, pelo que o combate à desinformação não pode ser efetuado com o recurso à limitação da liberdade de expressão dos cidadãos, como parece pretender-se com a Lei n.º 27/2021;

– Que tanto a liberdade de expressão dos cidadãos, como a dos órgãos de comunicação social, compreende a liberdade de qualquer pessoa exprimir as suas opiniões sem receio de sofrer qualquer represália, que é precisamente o que está em causa com a Lei n.º 27/2021, ao permitir selos de certificação por entidades “independentes”, ao prever que seja feita queixa à ERC (até de entidades que extravasam os meios de comunicação social) e ao querer determinar o que é ou não desinformação;

– Que é constitucionalmente inadmissível que alguém possa ser alvo de um processo de contraordenação por se limitar a exprimir ou difundir uma ideia, um pensamento ou mesmo determinado conteúdo informativo no ambiente digital;

– Que, se o dever do Estado de proteger os indivíduos contra a desinformação legitima uma atuação estadual a nível sistémico, como o desenvolvimento de atividades de

sensibilização da população para os riscos da desinformação (projetos de literacia mediática e digital), de recolha de informação sobre o fenómeno da desinformação e de elaboração de estudos ou de relatórios, ou de acompanhamento da aplicação do Código de Conduta Europeu sobre Desinformação a nível nacional, a verdade é que jamais se pode permitir uma intervenção estatal casuística, consista ela em interferir ou mesmo censurar determinada interação ou conteúdo concreto ou apenas sinalizá-lo, etiquetá-lo ou de algum modo sobre ele tomar “posição oficial”, que é o que subjaz ao disposto no número 5 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio.

10. Para além destes argumentos retirados do pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade da Provedora de Justiça, a exposição de motivos acrescenta ainda:

– Que a Lei não especifica minimamente nem o âmbito de intervenção, nem os poderes especificamente atribuídos à ERC para efeitos de combate à desinformação;

– E que, apesar de se admitir que as estruturas de verificação de factos sejam financiadas pelo Estado, todavia não há previsão quanto às garantias de independência por parte dessas entidades.

11. Conclui, assim, que as dúvidas sobre a constitucionalidade suscitadas pelo Presidente da República, pela Provedora de Justiça e pela sociedade em geral justificam que o legislador expurgue a Lei de quaisquer normas que possam colocar em causa a liberdade de expressão.

12. Pelo que propõe a revogação do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, bem como uma alteração ao seu artigo 5.º, no sentido de impedir a suspensão do acesso ou uso da internet, bem como a capacidade de disseminação de informação em meio digital, a partidos políticos legalmente constituídos ou órgãos de comunicação social devidamente registados.

IV. Quanto à proposta de alteração do artigo 5.º

- 13.** O artigo 5.º da Carta, na sua redação atual, tem como epígrafe “Garantia do acesso e uso” e dispõe, no seu corpo único, que «É proibida a interrupção intencional de acesso à Internet, seja parcial ou total, ou a limitação da disseminação de informação ou de outros conteúdos, salvo nos casos previstos na lei».
- 14.** Daqui resulta que a lei poderá vir a circunscrever as hipóteses em que a prática de comportamentos considerados como desinformação, designadamente nos termos dos números 2 e 3 do artigo 6.º da Carta, assumam contornos tais que os seus autores possam mesmo vir a ser proibidos de aceder à internet, total ou parcialmente, ou vir a ficar limitados na disseminação de informação ou de outros conteúdos.
- 15.** O Projeto-Lei propõe que o corpo do artigo passe a número 1, sendo-lhe aditado um número 2 do seguinte teor: «Em caso algum poderá ser interrompido ou suspenso, intencionalmente, o acesso ou uso de internet e das várias plataformas digitais, bem como a capacidade de disseminação de informação em meio digital, a partidos políticos legalmente constituídos ou órgãos de comunicação social devidamente registados».
- 16.** Uma ilação possível desta alteração, é que os mesmos comportamentos de desinformação que, quando praticados por qualquer pessoa ou entidade, poderão levar àquela proibição de acesso à internet, ou à limitação da disseminação de informação ou de outros conteúdos, nos termos e nas hipóteses que a lei venha a prever, esses mesmos comportamentos, se forem porém praticados por partidos políticos legalmente constituídos ou por órgãos de comunicação social devidamente registados, já não poderão em caso algum ser sancionados com a proibição de acesso à internet, ou com a limitação da disseminação de informação ou de outros conteúdos.
- 17.** Ou seja, aquilo que o cidadão comum está proibido de fazer, enquanto comportamento qualificado como desinformação, pode, pelo contrário, ser praticado livremente por

qualquer partido político ou órgão de comunicação social, sem que, em caso algum, estes possam objeto das sanções que recairão sobre qualquer outra pessoa.

18. Não se percebe qual a justificação para que quem devia precisamente dar o exemplo na recusa e na denúncia da desinformação, – os partidos políticos e os órgãos de comunicação social, – sejam afinal os únicos que a possam praticar sem possibilidade de serem sujeitos a qualquer sanção.

19. É certo que levanta sérias dúvidas a possibilidade, atualmente prevista no artigo 5.º da Carta, de o direito à liberdade de expressão e de informação poder ser objeto de uma limitação ou restrição tão drástica como a proibição de acesso à internet, ou a limitação da disseminação de informação ou de outros conteúdos.

20. Dúvidas que colocam mesmo em causa a constitucionalidade do preceito, quer quanto ao princípio da igualdade do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, quer sobretudo face às exigências dos números 2 e 3 do artigo 18.º:
 - A lei só pode restringir os direitos liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo tais restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos;
 - As leis restritivas têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

21. Mas aí o remédio passaria pela eliminação do artigo 5.º ou, ao menos, pela regulamentação da proibição de acesso à internet em termos tais que satisfizessem as exigências apertadas dos citados números 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição, e nunca pelo reconhecimento a determinadas entidades, os partidos políticos e os órgãos de comunicação social, do direito de praticarem comportamentos qualificados como desinformação e que estão vedados a todas as restantes pessoas ou entidades.

22. Em suma, não parece que a alteração proposta para o artigo 5.º da Carta possa ser considerada constitucional, por violação dos princípios da igualdade e da não discriminação, consagrados nos artigos 13.º e 18.º da Constituição.

V. Quanto à proposta de revogação de todo o artigo 6.º

23. Uma vez que a ERC já se pronunciou quanto à aprovação da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, bem como sobre as propostas posteriores de alteração desse diploma, retomam-se aqui as considerações e as reservas que, a esse propósito, se expenderam nas Deliberações ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020, ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021, e ERC/2021/221 (Parecer-Leg), de 4 de Agosto de 2021.
24. O atual n.º 5 do artigo 6.º da Carta prevê que «Todos têm o direito de apresentar e ver apreciadas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social queixas contra entidades que pratiquem os atos previstos no presente artigo, sendo aplicáveis os meios de ação previstos no artigo 21.º e o disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, relativamente aos procedimentos de queixa e deliberação e ao regime sancionatório».
25. Ora, essa previsão colide com o disposto no artigo 6.º dos estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, no que respeita ao âmbito subjetivo de intervenção desta entidade, visto que as pessoas e entidades sujeitas a supervisão e intervenção da ERC são aquelas que prosseguem atividades de comunicação social, como as que se encontram exemplificativamente elencadas naquela norma. Deste modo, a menos que as pessoas singulares ou coletivas abrangidas no mencionado número 2 do artigo 6.º da Carta se enquadrassem em tal previsão, não poderia a ERC intervir sem violar o princípio da especialidade do fim e o princípio da legalidade a que está vinculada, e sem exorbitar das competências que lhe estão legalmente cometidas.

26. Considerando o valor reforçado da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, apenas a sua alteração viabilizará a intervenção do regulador junto de entidades que decididamente não se encontram por ora sujeitas à sua supervisão.
27. Também levanta dificuldades a referência expressa à possibilidade de serem apresentadas “queixas” junto da ERC.
28. De acordo com os artigos 55.º e seguintes dos Estatutos da ERC, a queixa aí prevista consiste efetivamente num procedimento especial face ao estatuído no Código do Procedimento Administrativo.
29. É necessário que o queixoso seja uma pessoa ou entidade titular de um direito disponível, que lhe permita, por exemplo, participar na audiência de conciliação que a ERC está obrigada a promover, diligência que, destinada à composição dos interesses em presença, pode conduzir a uma conciliação que ponha termo ao processo, só possível precisamente caso estejam em causa direitos disponíveis que permitam tal transação.
30. Acresce que a atuação da ERC não depende apenas de queixas (na aceção do citado artigo 55.º e seguintes dos seus Estatutos), uma vez que, quando está em causa um valor ou uma matéria a que estão sujeitos os órgãos de comunicação social, respeitante a direitos, obrigações ou interesses que estão fora da disponibilidade das partes, estamos perante os chamados procedimentos de participação que deverão por sua vez ser tratados nos termos gerais do CPA.
31. Mais problemática ainda é a remissão genérica para “o regime sancionatório” previsto na Lei n.º 53/2005.
32. Com efeito, tal regime abrange nomeadamente recomendações, decisões, decisões individualizadas, sanções pecuniárias compulsórias, e até ilícitos contraordenacionais e

criminais o que, na total ausência de previsão legal que expressamente preveja quais as condutas passíveis dessa qualificação, tornam de todo inviável a aplicação de qualquer sanção dessa natureza, atentos os princípios do *nullum crimen, nulla poena sine lege*, tornando essa remissão legal numa norma inconsequente, vazia e desprovida de conteúdo útil.

33. O atual n.º 6 do artigo 6.º da Carta estabelece que o «Estado apoia a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública».
34. A atribuição desses apoios do Estado depende, assim, de estarem em causa estruturas dedicadas à verificação de factos criadas exclusivamente por entidades de comunicação social registadas na Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
35. Essa exigência de apoiar apenas estruturas que sejam extensões de órgãos de comunicação social afigura-se redutora e discriminatória, e por isso questionável, sobretudo perante a constatação de que existe um número cada vez maior de organizações de verificação de factos estabelecidas internacionalmente, incluindo Organizações Não-Governamentais e outras entidades fora do sistema mediático, pertencentes a redes internacionais de verificação ou a consórcios dedicados à difusão de boas práticas.
36. É que a lógica associada às “estruturas de verificação de factos” é a da independência e imparcialidade, até relativamente aos próprios meios de comunicação social, podendo integrar académicos, jornalistas, investigadores independentes, sem quaisquer ligações a órgãos de comunicação social pré-existentes.

37. Tendo estas perplexidades e reservas face ao atual artigo 6.º da Carta sido devida e oportunamente manifestadas pela ERC nas citadas Deliberações ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020, ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021, e ERC/2021/221 (Parecer-Leg), de 4 de Agosto de 2021, a eventual revogação das normas atrás assinaladas como problemáticas do artigo 6.º, vai ao encontro dessas preocupações e poderá contribuir para diminuir o desconforto face às dificuldades apresentadas pela atual redação do preceito.

VI. Deliberação

Analisado o Projeto de Lei n.º 141/XV/1ª, do Chega, que “Altera a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital no sentido de garantir o cumprimento do direito à liberdade de expressão, aprovada pela Lei n.º 27/2021, de 17 de maio”, remetido à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC, o Conselho Regulador delibera:

– Subsistirem fortes reservas quanto à alteração proposta para o artigo 5.º da Carta dos Direitos Humanos na Era Digital, por consagrar uma solução que parece violadora dos princípios da igualdade e da não discriminação constantes do artigo 13.º da Constituição, bem como das exigências constantes dos números 2 e 3 do artigo 18.º do mesmo diploma, designadamente quanto à admissibilidade e aos requisitos das limitações ou restrições aos direitos liberdades e garantias fundamentais, que no caso são o direito à liberdade de expressão e à liberdade de informação;

– Quanto à proposta de revogação de todo o artigo 6.º da Carta dos Direitos Humanos na Era Digital, e no seguimento das anteriores pronúncias consubstanciadas nas Deliberações ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020, ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021, e ERC/2021/221 (Parecer-Leg), de 4 de Agosto de 2021, considerar que a eventual revogação das normas, assinaladas neste documento como problemáticas, do citado

preceito, poderá contribuir para diminuir o desconforto face às dificuldades apresentadas pela sua atual redação.

Lisboa, 29 de junho de 2022

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