



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Ofício n.º 306/1.ª-CACDLG/2020
NU: 656705

Data: 03-06-2020

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CHEGA).

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo **Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CHEGA)** – “*Pela defesa da liberdade de expressão e da dignidade da pessoa humana*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas com o voto favor do PS, do PSD, do PCP e do BE, o voto contra do DURP do Chega, na ausência do CDS-PP, do PAN e da Deputada não inscrita, na reunião de 03 de junho de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

Luis Marques Guedes
(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Projeto de Lei n.º 251/XIV/1ª (CHEGA)

Pela defesa da liberdade de expressão e da dignidade da pessoa humana (procede à alteração do artigo 240.º do Código Penal, à alteração dos artigos 6.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 fevereiro, à revogação da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, e à revogação da Lei n.º 134/99, de 28 de agosto)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Deputado Único Representante do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora careça de aperfeiçoamento, e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O presente projeto de lei apresenta-se com o propósito de salvaguardar que, no que respeita à matéria da discriminação com base na origem racial, étnica, cor, nacionalidade ou ascendência de um indivíduo, o direito fundamental à liberdade de expressão não se encontre limitado pela existência daquilo que identifica como um “*novo paradigma social*” em “*que tudo o que envolve minorias desencadeia necessariamente um processo de racismo*”, bem como por uma visão generalizada e que rejeita de que “*os actos racistas não partem sempre do mesmo grupo étnico e não têm sempre como vítima um determinado grupo étnico*”.

O proponente defende que este paradigma e esta visão devem ser combatidos, sob pena de poderem “*provocar na sociedade uma divisão, cujas consequências a longo prazo poderão ser catastróficas.*”, pelo que apela a um debate “*descomprometido de quaisquer agendas políticas e centrado nos reais problemas que existem e não em putativas problemáticas que mais não são, no fundo, do que perspectivas político-ideológicas*”, afirmando que em Portugal não existe um problema de racismo estrutural mas apenas casos pontuais de atos racistas.

Neste contexto, a iniciativa legislativa *sub judice* propõe revogar a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que “*Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*” e a Lei n.º 134/99, de 28 de Agosto, que “*proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica*”¹.

A revogação da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, levará, entre outras consequências, à extinção da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial pois, no entendimento do proponente, “*não há qualquer razão adicional para que se gastem vários milhares de euros do erário público com a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, uma vez que cabe ao Ministério Público a investigação deste tipo de crime que, como já dito anteriormente, se encontra tipificado em sede de Código Penal.*”.

Uma vez que é proposta a extinção da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial e que esta é coordenada e presidida pelo Alto Comissário para as Migrações, o projeto de lei prevê duas alterações pontuais, uma ao Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que “*aprova a orgânica*

¹ Sobre este ponto, cumpre referir que a primeira lei referida já havia revogado esta última, sendo que não se colocaria a questão da repristinação de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 7.º do Código Civil.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.” e outra ao Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de Dezembro, que “aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros”. As alterações têm como intuito eliminar a referência à Comissão no âmbito das atribuições do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P e das competências do Alto Comissário para as Migrações.

No que respeita à matéria penal, é proposta uma alteração ao artigo 240.º do Código Penal que tipifica o crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência, configurando-se nestes termos:

Código Penal, aprovado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual	Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CH)
Artigo 240.º Discriminação e incitamento ao ódio e à violência 1 - Quem: a) Fundar ou constituir organização ou desenvolver atividades de propaganda organizada que incitem à discriminação, ao ódio ou à violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica, ou que a encorajem; ou b) Participar na organização ou nas actividades referidas na alínea anterior ou lhes prestar assistência, incluindo o seu financiamento;	Artigo 240.º [...] 1 - (...)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Código Penal, aprovado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual	Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CH)
<p>é punido com pena de prisão de um a oito anos.</p> <p>2 - Quem, publicamente, por qualquer meio destinado a divulgação, nomeadamente através da apologia, negação ou banalização grosseira de crimes de genocídio, guerra ou contra a paz e a humanidade:</p> <p>a) Provocar atos de violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;</p> <p>b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;</p> <p>c) Ameaçar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo,</p>	<p>2 - (...)</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica, sem prejuízo da liberdade de expressão que deve ser assegurada no âmbito do pluralismo de opinião que o Estado de Direito democrático deve necessariamente salvaguardar.</p>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Código Penal, aprovado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual	Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CH)
orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica; ou d) Incitar à violência ou ao ódio contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica; é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos.	

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

Em 2020 a reflexão sobre o racismo já está, felizmente, bastante avançada, apesar dos discursos negacionistas. Em 2020 sabemos que falar de racismo não aumenta o racismo e que assumir a existência de um fenómeno objetivo que é grave e que merece o nosso combate coletivo.

O racismo foi globalizado. O campeonato de que sociedade é mais ou menos racista não faz sentido. Todas as sociedades que participaram do processo colonial ou dele beneficiaram são-no. É estrutural e histórico. A nossa Constituição, por isso mesmo, identificou o fenómeno como presente na sociedade e elegeu a “raça” como uma das categorias especialmente atingidas pela discriminação, pelo que beneficiando da especial presunção do nº 2 do artigo 13º (princípio da igualdade). Não o fez, certamente, imaginando uma simetria de discriminações entre pessoas não racializadas e pessoas racializadas. De resto, sabemos que não existem “raças”, sabemos que utilizamos a palavra de forma operativa, mas que é um conceito velho e ultrapassado criado na expansão e colonialismos europeus até hoje com consequências.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O racismo estrutural evidencia-se no facto de o branco pobre ter abaixo dele o pobre negro, porque o facto de uma pessoa racializada ser percecionada como tal antes de todas as outras identidades e recursos que tem um peso negativo evidente.

Como ficou evidenciado no Relatório sobre esta matéria aprovado por unanimidade na legislatura passada, o racismo estrutural e institucional está na educação, no acesso ao emprego, está na saúde, está nos serviços públicos, está na habitação e está na justiça.

Quando tentamos resolver os problemas dos guetos criados para pessoas negras e ciganas, longe da cidade e das possibilidades da cidade, estamos, precisamente, a tentar combater o racismo estrutural que, de resto, com os números disponíveis, demonstram a discriminação e a falta de oportunidades.

Todos os anos são apresentadas mais de duas centenas de queixas por discriminação racial.

Portugal tem, assim, os mesmos problemas que outros países pós-coloniais e não consta que a liberdade de expressão dos cidadãos esteja sufocada.

Como se explica no Parecer do CSM, “ Não raras vezes os direitos fundamentais (v. g., direito ao bom nome e reputação, liberdade de expressão) conflituam entre si, impondo-se a estrita limitação de um para a necessária, adequada e proporcional tutela do outro, o que nos leva a concluir pelo carácter não absoluto dos direitos fundamentais. Ou seja, conforme orientação unânime, nenhum dos direitos fundamentais tem natureza absoluta ou ilimitada, sendo de reconhecer restrições a esses direitos, sobretudo para a salvaguarda de outros direitos merecedores de protecção constitucional.

Vale dizer que o direito de liberdade de expressão, inserido no quadro dos direitos, liberdades e garantias pessoais com dignidade constitucional (artigo 37.º), não se afirma como um direito absoluto, pois a lei ordinária restringe-o nos casos expressamente previstos na Constituição, limitando-o ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses também eles constitucionalmente assegurados, como sejam o direito à honra, ao bom nome, à reputação e à imagem (artigo 26.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

Existem, pois, limites ao exercício da liberdade de expressão que se prendem com essa necessidade de salvaguarda de outros valores constitucionalmente protegidos, conduzindo a sua violação à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

punição criminal, como sucede no caso da situação prevista no n.º 2, al. b), do artigo 240.º do Código Penal, que pune quem “Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica”.

Neste caso, a conduta assume carácter antijurídico, reclamando a tutela penal de dissuasão e repressão desse comportamento, uma vez que, sendo difamatória ou injuriosa, ultrapassa o limite do socialmente tolerável e deixa de estar inscrita entre o que a liberdade de expressão autoriza.

Mas claro está que nem todas as afirmações feitas que se prendam com a raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica reclamam a intervenção do direito penal, podendo traduzir-se no exercício de um legítimo direito de expressão, que constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática, caracterizada pelo pluralismo, tolerância e espírito de abertura.

O segmento que se pretende acrescentar à norma em questão mais não é do que uma remissão intrassistemática, nada acrescentando de substancial ao ordenamento jurídico, pois quer o direito à honra e consideração quer a liberdade de expressão acima referidos têm guarida na Constituição e na lei ordinária, competindo ao julgador, no confronto entre eles, definir, em concreto, a medida do absoluto de cada qual, devendo prevalecer o interesse que se mostre de maior relevo, salvaguardando o núcleo essencial de cada um dos direitos em presença (Sumários de acórdãos das Secções Cíveis e Criminais, de 2002 a Janeiro de 2015, www.stj.pt, 15-092011 - Revista n.º 2634/06.0TBPTM.E1.S1 - 7.ª Secção).

Acresce que o objetivo que se visa atingir com a alteração proposta já o garante o próprio texto legislativo na medida em que a difamação ou injúria (aqui com o conteúdo típico dos crimes de difamação e injúria definidos, respetivamente, nos artigos 180.º e 181.º) aí previstas pressupõem que a liberdade de expressão não merece, no caso concreto, ser salvaguardada. A conduta só constituirá crime quando ultrapassar a liberdade de expressão”.

Quanto à proposta de eliminar o quadro contraordenacional vigente e a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, para além do objetivo político evidente de desproteger as pessoas racializadas e de fortalecer o discurso negacionista em relação ao racismo, ela é juridicamente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

absurda, na medida em que pressupõe que o Direito Penal não é a último ratio da intervenção do Estado, mas a primeira.

Em segundo lugar, tal como se refere no Parecer do CSM, tal proposta ignora um conjunto significativo de compromissos internacionais assumidos em matéria de combate à discriminação racial.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Deputado Único Representante do CHEGA apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 251/XIV/1ª (Chega)
2. Essa iniciativa “procede à alteração do artigo 240º do Código Penal, à alteração dos artigos 6º e 36º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 fevereiro, à revogação da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, e à revogação da Lei n.º 134/99, de 28 de agosto”.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 251/XIV/1ª (Chega) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Anexa-se o parecer emitido pelo CSM

Palácio de S. Bento, 01 de junho de 2020.

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Isabel Moreira

(Isabel Moreira)

Luis Marques Guedes

(Luis Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CH)

Pela defesa da liberdade de expressão e da dignidade da pessoa humana

Data de admissão: 12 de março de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Sandra Rolo e Luísa Colaço (DILP), João Sanches (BIB), Sónia Milhano (DAPLEN), Pedro Silva e Vanessa Louro (DAC)

Data: 16 de abril de 2020

I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

O presente projeto de lei, apresenta-se com o propósito de salvaguardar que, no que respeita à matéria da discriminação com base na origem racial, étnica, cor, nacionalidade ou ascendência de um indivíduo, o direito fundamental à liberdade de expressão não se encontre limitado pela existência daquilo que identifica como um *“novo paradigma social”* em *“que tudo o que envolve minorias desencadeia necessariamente um processo de racismo”*, bem como por uma visão generalizada e que rejeita de que *“os actos racistas não partem sempre do mesmo grupo étnico e não têm sempre como vítima um determinado grupo étnico”*.

O proponente defende que este paradigma e esta visão devem ser combatidos, sob pena de poderem *“provocar na sociedade uma divisão, cujas consequências a longo prazo poderão ser catastróficas.”*, pelo que apela a um debate *“descomprometido de quaisquer agendas políticas e centrado nos reais problemas que existem e não em putativas problemáticas que mais não são, no fundo, do que perspectivas político-ideológicas”*, afirmando que em Portugal não existe um problema de racismo estrutural mas apenas casos pontuais de atos racistas.

Neste contexto, a iniciativa legislativa *sub judice* propõe revogar a [Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto](#), que *“Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem”* e a [Lei n.º 134/99, de 28 de Agosto](#), que *“proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica”*.¹

A revogação da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, levará, entre outras consequências, à extinção da [Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial](#) pois, no entendimento do proponente, *“não há qualquer razão adicional para que se gastem vários milhares de euros do erário público com a Comissão para a Igualdade e contra a*

¹ Sobre este ponto, cumpre referir que a primeira lei referida já havia revogado esta última, sendo que não se colocaria a questão da ripristinação de acordo com o disposto no n.º 4 do [artigo 7.º do Código Civil](#).

Discriminação Racial, uma vez que cabe ao Ministério Público a investigação deste tipo de crime que, como já dito anteriormente, se encontra tipificado em sede de Código Penal.”.

Uma vez que é proposta a extinção da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial e que esta é coordenada e presidida pelo Alto Comissário para as Migrações, o projeto de lei prevê duas alterações pontuais, uma ao [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#), que “aprova a orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.” e outra ao [Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de Dezembro](#), que “aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros”. As alterações têm como intuito eliminar a referência à Comissão no âmbito das atribuições do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P e das competências do Alto Comissário para as Migrações.

No que respeita à matéria penal, é proposta uma alteração ao artigo 240.º do Código Penal que tipifica o crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência, configurando-se nestes termos:

Código Penal, aprovado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de Março, na sua redação atual	Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CH)
<p align="center">Artigo 240.º</p> <p align="center">Discriminação e incitamento ao ódio e à violência</p> <p>1 - Quem:</p> <p>a) Fundar ou constituir organização ou desenvolver atividades de propaganda organizada que incitem à discriminação, ao ódio ou à violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica, ou que a encorajem; ou</p> <p>b) Participar na organização ou nas actividades referidas na alínea anterior ou lhes prestar assistência, incluindo o seu financiamento;</p>	<p align="center">Artigo 240.º</p> <p align="center">[...]</p> <p>1 – (...)</p>

Código Penal, aprovado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de Março, na sua redação atual	Projeto de Lei n.º 251/XIV/1.ª (CH)
<p>é punido com pena de prisão de um a oito anos.</p> <p>2 - Quem, publicamente, por qualquer meio destinado a divulgação, nomeadamente através da apologia, negação ou banalização grosseira de crimes de genocídio, guerra ou contra a paz e a humanidade:</p> <p>a) Provocar atos de violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;</p> <p>b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;</p> <p>c) Ameaçar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica; ou</p> <p>d) Incitar à violência ou ao ódio contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;</p> <p>é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos.</p>	<p>2 – (...)</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica, sem prejuízo da liberdade de expressão que deve ser assegurada no âmbito do pluralismo de opinião que o Estado de Direito democrático deve necessariamente salvaguardar.</p>

A iniciativa legislativa em apreço contém seis artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo e terceiro que alteram o Código Penal, o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, o quarto e quinto que revogam, respetivamente, a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, e a

Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, e o último que determina o início de vigência da lei que vier a ser aprovada no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O princípio da dignidade da pessoa humana encontra-se plasmado no [artigo 1.º](#) da Constituição da República Portuguesa (CRP):

«Portugal é uma República soberana, **baseada na dignidade da pessoa humana** e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária» (negrito nosso).

« 8 - (...) Não se nega, decerto, que a «dignidade da pessoa humana» seja um valor axial e nuclear da Constituição portuguesa vigente, e, a esse título, haja de inspirar e fundamentar todo o ordenamento jurídico. Não se trata efectivamente - na afirmação que desse valor se faz logo no artigo 1.º da Constituição — de uma mera proclamação retórica, de uma simples «fórmula declamatória», despida de qualquer significado jurídico-normativo; trata-se, sim, de reconhecer esse valor — o valor eminente do homem enquanto «pessoa», como ser autónomo, livre e (socialmente) responsável, na sua «unidade existencial de sentido» — como um verdadeiro *princípio regulativo* primário da ordem jurídica, fundamento e pressuposto de «validade» das respectivas normas». E, por isso, se dele não são dedutíveis «directamente», por via de regra, «soluções jurídicas concretas», sempre as soluções que naquelas (nas «normas» jurídicas) venham a ser vasadas hão-de conformar-se com um tal princípio, e hão-de poder ser controladas à luz das respectivas exigências.»².

Como resulta desta interpretação do Tribunal Constitucional, a dignidade da pessoa humana constitui um valor basilar e enformador de toda a ordem jurídica interna e é «um *prius*»³ de todos os outros direitos fundamentais consagrados e catalogados ao longo do texto constitucional.

² [Acórdão n.º 105/90](#) do Tribunal Constitucional.

³ *In*: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, TOMO I, pág. 53, Coimbra Editora, 2005

Na verdade, a dignidade da pessoa humana, «logo acolhe o princípio de que a todo e qualquer direito de personalidade, isto é, a todo e qualquer aspecto em que necessariamente se desdobra um direito geral de personalidade, deve caber o maior grau de protecção do ordenamento jurídico, ou seja o que assiste aos direitos fundamentais, pois os direitos da personalidade são inerentes à própria pessoa, não podendo, por isso, ser postergados por qualquer modo, sob pena de se negar o papel de pessoa como figura central da sociedade.»⁴.

Essa realidade é constatada pela expressão direta do postulado básico da dignidade da pessoa humana vertida no n.º 1 do [artigo 26.º da CRP](#):

«A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação.».

Na lei ordinária, isto é, no [Código Civil](#), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966 (versão consolidada), existe uma norma legal que versa sobre a tutela geral de personalidade, o [artigo 70.º](#):

«1. A lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral.

2. Independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, a pessoa ameaçada ou ofendida pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida.».

A pessoa humana diz respeito à «pessoa concreta, na sua vida real e quotidiana; não é de um ser ideal e abstracto. É o homem ou a mulher, tal como existe, que a ordem jurídica considera irreduzível, insubstituível e irrepetível e cujos direitos fundamentais a Constituição enuncia e protege.»⁵.

⁴ [Acórdão n.º 6/84](#) do Tribunal Constitucional.

⁵ *In*: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, TOMO I, pág. 53, Coimbra Editora, 2005.

Não obstante, a pessoa constituir um ser individual, a sua realização só se concretiza pela socialização, assim «cada pessoa tem, contudo, de ser compreendida em relação com as demais. A dignidade de cada pessoa pressupõe a de todos os outros.»⁶.

Relativamente à liberdade de expressão encontra-se reconhecida e positivada no [artigo 37.º](#) do normativo constitucional.

A liberdade fundamental de expressão encontra-se inserta no Capítulo I «Direitos, liberdades e garantias pessoais», no [Título II «Direitos, liberdades e garantias»](#) da Parte I «Direitos e deveres fundamentais» da [CRP](#):

«1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.

2. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.

3. As infracções cometidas no exercício destes direitos ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respectivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei.

4. A todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos.».

Neste sentido, é ainda importante realçar que, dada a dimensão conformadora e orientadora das normas que individualizam e descrevem os direitos e as liberdades fundamentais ínsitos no preceito constitucional em todos os domínios jurídicos infraconstitucionais, estes assumem outras características como:

– O facto de serem cláusulas abertas e indeterminadas, o que exige uma conformação legal à medida do necessário, uma vez que, «(...) há-de caber primacialmente ao legislador essa concretização: especialmente vocacionado, no

⁶ *In*: MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, TOMO I, pág. 55, Coimbra Editora, 2005.

quadro dos diferentes órgãos de soberania, para a «criação» e a «dinamização» da ordem jurídica, e democraticamente legitimado para tanto, é ao legislador que fica, por isso, confiada, em primeira linha, a tarefa ou o encargo de, em cada momento histórico, «ler», traduzir e verter no correspondente ordenamento aquilo que nesse momento são as decorrências, implicações ou exigências dos princípios «abertos» da Constituição»⁷;

- A direta vinculação, como decorre do n.º 1 do [artigo 18.º da CRP](#), a todas entidades públicas e aos privados (entidades e indivíduos);
- Os direitos e as liberdades fundamentais não são absolutos nem ilimitados:

«(...) V – A liberdade de expressão e de opinião consagrada nos artigos 37 e 38 da Constituição da República e a conhecida veemência da linguagem política não afastam a existência do crime, porque tais direitos tem limites que, se excedidos, fazem incorrer os seus autores em responsabilidade, sendo certo que o n.º 3 daquele artigo 37 prevê o cometimento de infracções no exercício desse direito, estabelecendo que ficam submetidas aos princípios de direito criminal, infracções essas que podem consistir na ofensa a outros direitos constitucionalmente reconhecidos, como é o direito ao bom nome e reputação (artigo 26). (...)»⁸;

«I – Há que procurar, através do princípio da proporcionalidade, o justo equilíbrio, entre os direitos fundamentais, mas não absolutos, de liberdade de expressão (e informação) e ao bom nome (e reputação).

A chave pode estar no civismo que sempre deve estar presente na convivência social. (...)»⁹;

«1 - Os direitos (e as liberdades) de expressão e informação, e de imprensa, constitucionalmente consagrados, não são direitos inteiramente absolutos, vivendo por si e para si como se fossem únicos.

⁷ Ponto 8, 3.º parágrafo do [Acórdão n.º 105/90](#) do Tribunal Constitucional.

⁸ Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 06-11-1985 respeitante ao processo [038004](#).

⁹ Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 27-05-1995 respeitante ao processo [96A918](#).

2 - Há outros direitos constitucionalmente assegurados e é no confronto entre todos que tem que definir-se, em concreto, a medida do **absoluto** de cada qual e a **relativização** necessária ao respeito pela dimensão essencial de todos e de cada um.

(...)

4 – No confronto entre os direitos à liberdade de expressão e informação, exercidos através da imprensa, e outros direitos constitucionalmente consagrados, maxime o direito à integridade pessoal e o direito ao bom nome e reputação, não pode deixar de reflectir-se na verdadeira dimensão do exercício desse direitos – se há um qualquer interesse público a prosseguir, haverá eventualmente que privilegiar o direito à informação e a liberdade de expressão em detrimento de outros direitos individuais; se o interesse de quem informa se situa no puro domínio do privado, sem qualquer dimensão pública, o direito à integridade pessoal e ao bom nome e reputação não pode ser sacrificado para salvaguarda de uma egoística liberdade de expressão e de informação.»¹⁰;

«(...)

IV - A liberdade de opinião e de expressão são indissociáveis: a primeira é a liberdade de escolher a sua verdade no segredo do pensamento, a segunda é a liberdade de revelar a outrem o seu pensamento; liberdades simétricas, têm necessidade uma da outra para se desenvolverem e se expandirem.

V - A liberdade de expressão, segundo a jurisprudência do [TEDH](#)¹¹ constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática, o que vale mesmo para as ideias que ferem, chocam ou inquietam; e qualquer restrição a essa liberdade só é admissível se for proporcionada ao objectivo legítimo protegido.

VI – A liberdade de expressão não é, não pode ser, a possibilidade de um exercício sem quaisquer limites alheio á possibilidade de colisão com outros valores de igual ou superior dignidade constitucional. Em Portugal, tal como na Alemanha, existem limites ao exercício do direito de exprimir, e divulgar,

¹⁰ Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14-01-2010, respeitante ao processo [1869/06.0TVPRT.S1](#).

¹¹ Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

livremente o pensamento, e a sua violação pode conduzir á punição criminal ou administrativa. Esses limites visam salvaguardar os direitos ou interesses constitucionalmente protegidos de tal modo importantes que gozam de protecção, inclusive, penal.

VII – A liberdade de expressão não pode prevalecer quando o seu exercício violar outros valores aos quais a lei confere tutela adequada. Tais valores tanto podem emanar de uma necessidade de defesa de bens jurídicos radicados na ordem constitucional, e cuja valoração é intuitiva, como podem resultar de uma necessidade de tutela de valores que inscritos no espaço jurídico em que o nosso país se inscreve nomeadamente o comunitário. (...)»¹²;

«(...)

III - Os direitos em colisão com a liberdade de expressão só podem prevalecer sobre esta na medida em que a própria Constituição os acolha e valorize.

IV – Havendo colisão de direitos iguais ou da mesma espécie, devem os titulares ceder na medida do necessário para que todos produzam igualmente o seu efeito, sem maior detrimento para qualquer das partes, o que traz ínsita a ideia de limites ao próprio exercício do direito, que, uma vez ultrapassados, conduzirá o agente para o campo da ilicitude. (...)»¹³.

– Em conformidade com o estatuído nos n.ºs 2 e 3 do [artigo 18.º da CRP](#), a limitação ou restrição dessa liberdade fundamental deve respeitar o seu núcleo essencial, o que deve só ocorrer quando outros direitos ou liberdades fundamentais estejam em causa e devam ser protegidos, de modo a assegurar o seu exercício.

Também a lei ordinária, o [artigo 335.º](#) do Código Civil aborda a questão da colisão de direitos e da sua restrição:

¹² Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 05-07-2012, respeitante ao processo [48/12.2YREVR.S1](#).

¹³ Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 02-12-2013, respeitante ao processo [1667/08.7TBCBR.L1.S1](#).

- «1. Havendo colisão de direitos iguais ou da mesma espécie, devem os titulares ceder na medida do necessário para que todos produzam igualmente o seu efeito, sem maior detrimento para qualquer das partes.
2. Se os direitos forem desiguais ou de espécie diferente, prevalece o que deva considerar-se superior.».

Todavia, essa restrição deve respeitar os princípios da proporcionalidade, da necessidade e da adequação:

«I - A liberdade de expressão e a honra conformam dois direitos fundamentais, que, dada a sua relevância, mereceram a consagração constitucional.

(...)

IV – À luz da Constituição, a liberdade de expressão e a honra têm o mesmo valor jurídico, inviabilizando-se qualquer princípio de hierarquia abstracta entre si.

V – Importa, assim, recorrer ao princípio da concordância prática ou da harmonização.

VI – Todavia, revelando-se impossível alcançar uma solução de harmonização, para se obter uma solução justa para a colisão de direitos haverá que proceder a uma ponderação de bens, seguindo-se uma metodologia de balanceamento adaptada à especificidade do caso.

VII – Razão pela qual a resolução do conflito não poderá deixar de assumir uma natureza concreta, esgotando-se em cada caso que resolve.

(...)»¹⁴.

«I – O correcto exercício da liberdade de expressão (art. 10.º da [CEDH](#)¹⁵ e n.º 1 do art. 37.º da CRP) pressupõe o cumprimento de deveres e responsabilidades, sendo passível de ser restringido, conquanto a restrição imposta seja necessária numa sociedade democrática, corresponda a uma necessidade social imperiosa, se revele proporcional

¹⁴ Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 31-01-2017, respeitante ao processo [1454/09.5TVLSB.L1.S1](#).

¹⁵ Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

e os fundamentos invocados pelas autoridades sejam suficientes e relevantes (n.º 2 do art. 10.º do TEDH). (...)»¹⁶;

– Em conformidade com o disposto na al. b) do [artigo 9.º da CRP](#), uma das incumbências prioritárias do Estado consiste em:

«Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;».

Essa função pode resultar em prestações negativas, ou melhor, o dever de não intervir no exercício dos direitos dos cidadãos e, em prestações positivas, isto é, o imperativo de atuar e de garantir a salvaguarda do gozo dos direitos e liberdades fundamentais quando estes, por alguma forma, são restringidos.

A presente iniciativa legislativa versa sobre os seguintes diplomas legais:

O [Código Penal](#) (versão consolidada) aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, e revisto e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, concretamente o [artigo 240.º](#) (na redação conferida pelo artigo 2.º da [Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto](#)) estabelece:

«2- Quem, publicamente, por qualquer meio destinado a divulgação, nomeadamente através da apologia, negação ou banalização grosseira de crimes de genocídio, guerra ou contra a paz e a humanidade:

(...)

b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;

(...)

é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos.».

Esta norma penal encontra-se inserida no [Título III – Dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal](#) do Código Penal e o conceito material da conduta humana

¹⁶ Sumário do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 05-06-2018, respeitante ao processo [517/09.1TBLGS.L2.S1](#).

contrária à lei aqui tipificado e punível corresponde a comportamentos discriminatórios contra outra pessoa de carácter racial, étnico, religioso e sexual e de incitamento ao ódio e à violência.

Os bens jurídicos tutelados nesta conformação legal são eminentemente privados e pessoais como a vida, a integridade física e psíquica, a liberdade, a intimidade da vida privada e familiar e a honra de outra pessoa.

O [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#), aprova a orgânica do [Alto Comissariado para as Migrações](#) (ACM, I.P.). Vem a alínea b) do artigo 6.º estipular que cabe ao ACM coordenar e presidir à [Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial](#) (CICDR), sendo que este órgão funciona junto do ACM, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 36.º do [Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro](#), norma que foi alterada pelo artigo 13.º do [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#).

A [Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto](#) (versão consolidada) fixa, no seu articulado, o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.

No [artigo 3.º](#) são elencados e definidos os vários tipos de discriminação e aponta-se o significado de assédio;

Ao longo da regra jurídica constante no [artigo 4.º](#), no seu n.º 1 é instituída a proibição de qualquer forma de discriminação e no n.º 2 são particularizadas as várias práticas discriminatórias.

Por sua vez, o [artigo 5.º](#) reconhece os níveis mínimos de proteção.

No [Capítulo II](#) (artigos 6.º a 9.º) é determinada a composição, as competências e o funcionamento da CICDR.

No que concerne ao [Capítulo III](#) (artigos 10.º a 15.º), aqui são estipulados os vários meios de proteção e defesa ao dispor dos cidadãos que forem sujeitos a práticas discriminatórias.

Relativamente ao [Capítulo IV](#) (artigos 16.º a 26.º) é-nos dado a conhecer o regime contraordenacional, ou seja, as coimas aplicáveis ao tipo de práticas elencadas neste diploma legal, bem como é prescrito todo o procedimento desde a denúncia e participação, qual o órgão competente para receber as denúncias, a instrução do processo e a aplicação das respetivas sanções.

E, por fim, o [Capítulo V](#) (artigos 27.º a 29.º) acolhe as disposições transitórias e finais.

Foi através da [Lei n.º 134/99, de 28 de agosto](#) que foi criada a CCIDR, porém, desde 1 de setembro de 2017 que este dispositivo legal não se encontra em vigor na nossa ordem jurídica, por força da revogação operada pela al. a) do [artigo 28.º](#) conjugada com o [artigo 29.º](#), ambas as normas da [Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto](#).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

- [Projeto de Resolução n.º 275/XIV/1.ª \(PS\)](#) - Recomenda ao Governo a adoção de medidas transversais de combate ao racismo;

- [Projeto de Resolução n.º 292/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Recomenda a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de combate ao racismo.

A discussão dos projetos de resolução estava prevista na agenda da sessão plenária do dia 20-03-2020, alterada em virtude da situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

- [Proposta de Lei n.º 153/XIII/4.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, iniciativa que está na origem da [Lei n.º 113/2019, de 11 de setembro](#), que “*Estabelece o regime jurídico da segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, alterando a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho*”;

- [Proposta de Lei n.º 61/XIII/2.ª \(GOV\)](#) - Estabelece o regime jurídico da prevenção, proibição e combate da discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, cuja aprovação deu origem à [Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto](#), que aprova o “*Regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*”;

- [Projeto de Lei n.º 471/XIII/2.ª \(BE\)](#) - Altera o Código Penal, reforçando o combate à discriminação racial, iniciativa rejeitada por votação na reunião plenária de 19-07-2017;
- [Projeto de Lei n.º 470/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - Reforça o regime sancionatório aplicável à discriminação em razão da deficiência, alterando o artigo 240.º do Código Penal, que esteve na origem da [Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto](#), que Altera o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, a Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro, que regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância (vigilância eletrónica), e a Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se não existirem petições sobre a matéria objeto desta iniciativa legislativa ou sobre matéria conexas.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Deputado Único Representante do Partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora careça de aperfeiçoamento, e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela

consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Em caso de aprovação da presente iniciativa, para efeitos de eventual ponderação pela Comissão em sede de apreciação na especialidade, cabe assinalar:

- Os artigos 1.º a 5.º não incluem epígrafe. As regras de legística formal preconizam que seja atribuída uma epígrafe a cada artigo, a qual deve dar a conhecer o conteúdo do artigo a que se refere;
- No artigo 3.º, que altera o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, é utilizado o termo “eliminado” relativamente às normas que se pretende que deixem de vigorar. Para este efeito, a expressão correta, que deve constar, é “revogado”.

O projeto de lei em análise deu entrada em 6 de março de 2020, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) em 12 de março, data do seu anúncio em reunião Plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário¹⁷ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Desde logo, cabe mencionar que o título do projeto de lei em apreciação - «Pela defesa da liberdade de expressão e da dignidade da pessoa humana» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei, embora deva ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação.

De facto, verifica-se que a presente iniciativa, tal como enuncia no seu artigo 1.º, visa alterar o Código Penal e o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro. Deve ter-se em

¹⁷ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

conta, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida (...)”.

No que se refere ao Código Penal, atendendo ao elevado número de alterações sofridas, somos de opinião que não deve ser feita essa menção, não obstante a exigência que decorre do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário. Há que ter em consideração que esta lei foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, como é o caso, “Leis Gerais”, “Regimes Gerais”, “Regimes Jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Relativamente ao [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#), que aprova a orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., consultada a base de dados Digesto (*Diário da República Eletrónico*), foi possível constatar que o mesmo ainda não sofreu qualquer modificação, pelo que, em caso de aprovação, constituirá a presente a sua primeira alteração. A menção ao número de ordem de alteração introduzida a um diploma deve constar preferencialmente do título do ato jurídico de alteração, de acordo com as regras de legística formal, embora essa exigência não decorra do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário. No caso em apreço, considerando que não deve ser indicado o número de ordem de alteração ao Código Penal, pelas razões já expostas, por uma questão de coerência na formação do título, sugerimos que, em caso de aprovação, a referência ao número de ordem de alteração ao decreto-lei em causa conste do artigo 1.º do articulado, relativo ao objeto.

Pretende ainda a presente iniciativa revogar duas leis: a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (artigo 4.º), e a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, que proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica (artigo 5.º). A segunda já se encontra revogada, pela Lei

n.º 93/2017, de 23 de agosto, pelo que, em caso de aprovação da presente iniciativa, deve ser eliminado o artigo 5.º do articulado e ser aperfeiçoada a redação do artigo 1.º, de forma a ser suprimida a referência a esta revogação.

Ora, para a formação do título da iniciativa deve ter-se em consideração, para além das normas da lei formulário referidas, as regras de legística formal, que preconizam que o título de um ato de alteração deve identificar o diploma alterado e fazer menção às vicissitudes que afetem os diplomas, no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo e por razões informativas e de segurança jurídica.

Em face do exposto, em caso de aprovação, no sentido de melhor traduzir o conteúdo do projeto de lei *sub judice*, sugere-se o seguinte título:

«Defende a liberdade de expressão, alterando o Código Penal e o Decreto-Lei n.º 31/2017, de 27 de fevereiro, que aprova a orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P, e procedendo à revogação da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei referida, dispõe o artigo 6.º que a iniciativa entrará em vigor no dia seguinte ao da publicação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A liberdade de expressão e a dignidade da pessoa humana, enquanto valências onto-axiológicas ou direitos fundamentais, são especialmente protegidas na União Europeia e pela sua legislação cuidadosamente burilada com vista a assegurar o nível máximo de proteção que a matéria – em sentido lato, os Direitos Fundamentais – merece.

Nessa ordem, o nível macro dos Tratados constitutivos revela, em largos momentos, incisos cujo escopo demonstra aquela incidência. Pela ordem da sua instituição cronológica, o [Tratado da União Europeia](#) dispõe:

- No artigo 2.º, que a União se funda *nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres;*
- No artigo 3.º, número 2, 2.º parágrafo, que a *União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança;*
- E, no artigo 6.º, que a União *reconhece* o lastro de direitos constante da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e *adere* à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cujos direitos consignados são parte do direito da União.

Umbilicalmente ligada aos Tratados, a [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) estatui que são direitos fundamentais, *inter alia*, a *dignidade do ser humano* (artigo 1.º), a *liberdade de expressão e de informação* (artigo 11.º), a *igualdade perante a lei* (artigo 20.º), a *não discriminação* (artigo 21.º), a *igualdade entre homens e mulheres* (artigo 23.º), os *direitos das pessoas idosas* (artigo 25.º) e a *integração das pessoas com deficiência* (artigo 26.º). De igual modo, a [Convenção Europeia dos Direitos do Homem](#) giza como direitos a *liberdade de expressão* (artigo 10.º) – *qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras* – e a

proibição de discriminação (artigo 14.º), especialmente reforçada pelo Protocolo Adicional n.º 12, cujo artigo 1.º prevê em epígrafe uma *interdição geral de discriminação* – *O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação*).

Por seu turno, o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) reconhece que da cidadania europeia emana o gozo dos direitos previstos nos tratados (artigo 20.º) e que a constituição de um espaço de liberdade, segurança e justiça, sustentada pelo respeito dos direitos fundamentais, não dispensa a União de envidar *esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos* (artigo 67.º, número 3).

No âmbito deste quadro normativo a União vem desenvolvendo um largo número de iniciativas políticas e legislativas sobre um tema que, já em 1986 e pela Comissão Delors, mereceu atenção particular por via da [Resolução contra o racismo e a xenofobia](#). Ali se condenaram *todas as manifestações de intolerância, de hostilidade ou de utilização da força contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas em função de diferenças raciais, religiosas, culturais, sociais ou nacionais*; ao mesmo tempo que se sublinhou *a importância de uma informação adequada e objectiva e da sensibilização de todos os cidadãos para os perigos do racismo e da xenofobia, bem como a necessidade de uma vigilância constante para prevenir ou reprimir qualquer acto ou forma de discriminação*.

Dentro dos atos jurídicos da União Europeia, foi adotado o [Regulamento \(UE\) n.º 1381/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que cria o Programa «Direitos, Igualdade e Cidadania» para o período de 2014 a 2020](#), com o *objetivo geral* (artigo 3.º) *de contribuir para um maior desenvolvimento de um espaço em que a igualdade e os direitos das pessoas, tal como consagrados no TUE, no TFUE, na Carta e nas convenções internacionais de direitos humanos subscritas pela União, sejam promovidos, defendidos e efetivamente exercidos*. Trata-se de um desiderato a

alcançar através de *objetivos específicos* previstos pelo mesmo regulamento no seu artigo 4.º. São de realçar, com correspondência nas alíneas deste artigo:

- a) Promoção da *aplicação efetiva do princípio da não discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual e respeitar o princípio da não discriminação em razão dos motivos enunciados no artigo 21.o da Carta;*
 - b) Prevenção e combate contra o *racismo, a xenofobia, a homofobia e outras formas de intolerância;*
 - c) Promoção e defesa dos *direitos das pessoas com deficiência;*
 - d) Promoção da *igualdade entre mulheres e homens e avançar com a integração horizontal das questões de género;*
- (...).

Regista-se também a vigência do [Regulamento \(CE\) n. o 1922/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, que cria um Instituto Europeu para a Igualdade de Género](#), cujo fito é o de *contribuir para a promoção e o reforço da igualdade de género, nomeadamente mediante a integração da perspectiva de género em todas as políticas comunitárias e nas políticas nacionais delas decorrentes e o combate contra a discriminação em razão do sexo, e sensibilizar os cidadãos da UE para a igualdade de género.*

De notar, ainda, a [Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho de 28 de Novembro de 2008, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia](#), com a prescrição clara da sua tipificação como infrações penais quando resultem de comportamento doloso (artigo 1.º, número 1), embora a decisão permita aos Estados-Membros *optar por punir apenas os actos que forem praticados de modo susceptível de perturbar a ordem pública ou que forem ameaçadores, ofensivos ou insultuosos* (número 2). A decisão-quadro tem o especial cuidado da estatuição das sanções correspondentes, de que deve resultar uma punição *adequada, proporcionada e dissuasiva, com penas com duração máxima de, pelo menos, um a três anos de prisão*, devendo tomar-se as *medidas necessárias para assegurar que a motivação racista e xenófoba seja considerada circunstância agravante*

ou, em alternativa, possa ser tida em conta pelos tribunais na determinação das sanções (artigos 3.º e 4.º).

A mesma Decisão-Quadro não oblitera o jogo de harmonização necessário com outras normas constitucionais e princípios fundamentais (artigo 7.º), aí prescrevendo que *não tem por efeito alterar a obrigação de respeito pelos direitos fundamentais e pelos princípios jurídicos fundamentais, incluindo a liberdade de expressão e de associação, nem tem por efeito impor aos Estados-Membros a obrigação de tomarem medidas contrárias aos princípios fundamentais em matéria de liberdade de associação e de liberdade de expressão (...).*

De grande valia para o tema em análise é a [Directiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica](#), de onde ressalta um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica subordinado ao princípio de igualdade de tratamento referido, definido na diretiva negativamente (artigo 2.º), isto é, como *ausência de qualquer discriminação, directa ou indirecta, em razão da origem racial ou étnica*, sendo que se considera existir:

- *discriminação directa sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objecto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;*
- *discriminação indirecta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objectivamente justificada por um objectivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.*

A diretiva consagra um extenso campo de aplicação, desde:

- as condições de acesso ao emprego, ao trabalho independente ou à actividade profissional;
- o acesso a todos os tipos e a todos os níveis de orientação profissional, formação profissional, formação profissional avançada e reconversão profissional, incluindo a experiência profissional prática;

- as condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração;
- a filiação ou envolvimento numa organização de trabalhadores ou patronal, ou em qualquer organização cujos membros exerçam uma profissão específica, incluindo as regalias concedidas por essas organizações;
- a protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde;
- os benefícios sociais;
- a educação;
- o acesso e fornecimento de bens e prestação de serviços postos à disposição do público, incluindo a habitação;

Por outro lado, a partir do reconhecimento das democracias, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como realidades em constante necessidade de afirmação, a União adotou o [Regulamento \(UE\) n.º 235/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento financeiro para a democracia e os direitos humanos a nível mundial](#). No seu âmbito prevê-se que a assistência da União Europeia visará, entre outros domínios, *a promoção da liberdade de associação e de reunião, da livre circulação de pessoas, da liberdade de opinião e expressão* (artigo 1.º, número 1, alínea a), bem como que a promoção e protecção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais terá incidência sobre (artigo 1.º, número 1, alínea b):

- *a luta contra o racismo, a xenofobia e a discriminação baseada em qualquer motivo, como sexo, raça, cor, casta, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade, orientação sexual e identidade de género;*
- *a liberdade de pensamento, de consciência e de religião ou de convicção, nomeadamente através de medidas destinadas a eliminar todas as formas de ódio, de intolerância e de discriminação em razão da religião ou das convicções, e promovendo a tolerância e o respeito pela diversidade cultural e religiosa dentro das sociedades e entre elas;*

- *os direitos das pessoas que pertencem a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas;*
- *os direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgéneros e intersexuais (LGBTI);*
- *os direitos das mulheres consagrados na Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e nos seus Protocolos Opcionais.*

No seio da União, por fim, foi criada em 2007 a [Agência dos Direitos Fundamentais](#) (FRA) com a missão de prestar apoio e consultoria em matéria de direitos fundamentais às instituições europeias e aos Estados-Membros. Trata-se, pois, de um organismo independente especializado, com um mandato plenipotenciário sobre o território da União, cujo quadro plurianual de atividades em curso (2018-2022), aprovado pela [Decisão \(UE\) 2017/2269 do Conselho, de 7 de dezembro de 2017](#), aponta domínios temáticos (artigo 2.º) como:

- *Igualdade e discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual, ou em razão da nacionalidade;*
- *Racismo, xenofobia e intolerância a eles associada.*

Os seus trabalhos têm sido de grande relevo e de abrangência diversificada. A título de exemplo, pela maior atualidade, merece destaque o inquérito – e as conclusões correlacionadas – [EU-MIDIS II Ser Negro na União Europeia / Segundo Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia](#), realizado no ano de 2019.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e França.

ESPAÑA

O [artigo 10](#) da [Constituição](#)¹⁸ reconhece a dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito pela lei e pelos direitos dos outros como fundamento da ordem política e da paz social. O [artigo 14](#) consagra que todos os espanhóis são iguais perante a lei, não podendo existir discriminação em razão do nascimento, raça, sexo, religião, opinião ou qualquer outra condição ou circunstância pessoal ou social.

Inserida no Capítulo IV do [Código Penal](#)¹⁹, dedicado aos delitos relativos ao exercício dos direitos fundamentais e liberdades públicas, a Secção 1.ª versa sobre os delitos cometidos em relação ao exercício dos direitos fundamentais e das liberdades públicas garantidas pela Constituição.

Nos termos do [artigo 510](#), é punido com pena de prisão de um a quatro anos e multa de seis a doze meses quem publicamente fomenta, promova ou incite, direta ou indiretamente, ao ódio, hostilidade, discriminação ou violência contra um grupo, uma parte do mesmo ou uma pessoa, por razões da sua pertença a esse grupo, por motivos racistas, antisemitas ou outros referentes à ideologia, religião ou crença, situação familiar, pertença dos seus membros a uma etnia, raça ou nação, origem nacional, sexo, orientação ou identidade sexual, bem como por razões de género, doença ou incapacidade.

A mesma pena é aplicável a quem produza, elabore, possua com a finalidade de distribuir, facilite o acesso a terceiros, distribua, difunda ou venda textos escritos ou qualquer outro tipo de material ou suporte que, pelo seu conteúdo, sejam adequados a fomentar, promover ou incitar, direta ou indiretamente, ao ódio, hostilidade, discriminação ou violência contra um grupo, uma parte do mesmo ou uma pessoa, pelas mesmas razões acima descritas.

Quem negar publicamente, banalizar gravemente ou enaltecer os delitos de genocídio, contra a Humanidade ou contra as pessoas e bens protegidos em caso de conflito armado, bem como quem enaltecer os seus autores, quando essa ação for cometida

¹⁸ Versão consolidada retirada do portal www.boe.es

¹⁹ Versão consolidada retirada do portal www.boe.es

contra um grupo ou parte do mesmo ou uma pessoa determinada, pelas razões acima descritas, incorre na mesma pena.

O mesmo artigo prevê uma pena de prisão de seis meses a dois anos e de multa de seis a doze meses para quem prejudique a dignidade das pessoas por ações que envolvam humilhação, menosprezo ou descrédito de alguns dos grupos anteriormente referidos, parte deles ou pessoas, pelas mesmas razões referidas, bem como a quem produza, elabore, possua com a finalidade de distribuir, facilite o acesso a terceiros, distribua, difunda ou venda textos escritos ou qualquer outra classe de material ou suporte que, pelo seu conteúdo, sejam adequados a prejudicar a dignidade das pessoas através de humilhação, menosprezo ou descrédito de alguns dos grupos anteriormente referidos, parte deles ou pessoas determinadas. Igualmente, para quem enalteça ou justifique por qualquer meio de expressão pública ou difusão os delitos cometidos contra um grupo, uma parte dele ou uma pessoa, por razão da sua pertença àquele por motivos racistas, antisemitas ou outros referentes à ideologia, religião ou crença, situação familiar, pertença dos seus membros a uma etnia, raça ou nação, sua origem nacional, sexo, orientação ou identidade sexual, por razões de género, doença ou incapacidade. A moldura penal é agravada para um a quatro anos de prisão e multa de seis a doze meses quando de esse modo se promova e favoreça um clima de violência, hostilidade, ódio ou discriminação contra os mencionados grupos.

As penas previstas neste artigo aplicar-se-ão na sua metade superior quando os atos tenham sido realizados através de um meio de comunicação social, por meio da *Internet* ou mediante o uso de tecnologias de informação, de modo a que tenham sido acessíveis a um elevado número de pessoas. A pena pode ainda ser agravada se os factos foram adequados à alteração da paz pública ou à criação de um grave sentimento de insegurança ou temor entre os integrantes do grupo referido.

É aplicável ainda a sanção acessória de proibição do exercício de profissão, no âmbito da docência, desportivo ou de ocupação de tempos livres, por um período entre três e dez anos após o cumprimento da pena de prisão, atendendo à gravidade e número de delitos cometidos.

O juiz ou o tribunal ordenará a destruição ou inutilização dos livros, arquivos, documentos, artigos e quaisquer suportes objetos do delito ou através dos quais tenha sido cometido. Se foram utilizadas tecnologias de informação e comunicação, ordenará a retirada dos conteúdos, ou o bloqueio do acesso à Internet ou serviço da sociedade

de informação se os mesmos difundirem exclusiva ou preponderantemente esses conteúdos.

Quando o responsável pela prática destes crimes for uma pessoa jurídica, ser-lhe-á aplicada uma pena de multa de dois a cinco anos, podendo-lhe ainda ser aplicadas as penas previstas nas alíneas b) a g) do n.º 7 do [artigo 33](#)²⁰.

O [artigo 511](#) prevê uma moldura penal de seis meses a dois anos de prisão e multa de doze a vinte e quatro meses e proibição do exercício de funções por um período entre um e três anos para o responsável de um serviço público que negue a uma pessoa um serviço a que tenha direito em razão da sua ideologia, religião ou crença, pertença a uma etnia ou raça, origem nacional, sexo, orientação sexual, situação familiar e ainda por razões de género, doença ou incapacidade. A mesma pena é aplicável quando os factos tenham sido cometidos contra uma associação, fundação, sociedade ou corporação ou contra os seus membros, pelas mesmas razões. Aos funcionários públicos que pratiquem estes atos são aplicáveis as mesmas penas, na sua metade superior, e a proibição de exercício de funções públicas por um período entre dois e quatro anos. Será ainda aplicada a sanção acessória de proibição do exercício de profissão, no âmbito da docência, desportivo ou de ocupação de tempos livres, por um período entre um e três anos após o cumprimento da pena de prisão, atendendo à gravidade do delito.

Finalmente, o [artigo 512](#) prevê a aplicação da pena de proibição do exercício da profissão, ofício, indústria ou comércio e proibição de exercício de profissão, no âmbito da docência, desportivo ou de ocupação de tempos livres, por um período entre um a quatro anos a quem, no exercício da sua atividade profissional ou empresarial, negue a uma pessoa uma prestação ou serviço a que tenha direito por razão da sua ideologia, religião ou crença, pertença a uma etnia, raça ou não, sexo, orientação sexual, situação familiar e ainda por razões de género, doença ou incapacidade.

²⁰ Nestas alíneas prevê-se a sanção de dissolução da pessoa jurídica; suspensão das atividades por um prazo máximo de cinco anos; encerramento dos estabelecimentos por um prazo máximo de cinco anos; proibição de exercício, para o futuro, de atividades onde tenha cometido, favorecido ou encoberto o delito, seja definitiva ou temporal, caso em que o prazo máximo é de 15 anos; proibição de obter subvenções ou ajudas públicas, de contratar com o setor público e obter benefícios ou incentivos fiscais ou da segurança social, por um prazo máximo de 15 anos; intervenção judicial para salvaguardar os direitos dos trabalhadores e dos credores pelo tempo que se estime necessário, nunca superior a cinco anos.

Em Espanha, é o [*Defensor del Pueblo*](#) que tem competência para atuar em relação aos diversos tipos de discriminação fundada no género, orientação sexual, origem étnica, pertença a uma confissão religiosa, incapacidade ou qualquer outra condição ou circunstância pessoal ou social.

Esta entidade foi criada pela [*Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo*](#) e tem como atribuições a defesa dos direitos contidos no [*Título I*](#) da Constituição, pode supervisionar a atividade da Administração para aferir do seu cumprimento e presta contas às *Cortes Generales*.

Nos termos do [*artigo 10*](#) desta lei, podem dirigir-se ao *Defensor del Pueblo* todas as pessoas, naturais ou jurídicas, que invoquem um interesse legítimo, sem qualquer restrição. Não pode constituir impedimento para esse acesso a nacionalidade, residência, sexo, idade, incapacidade legal, internamento em estabelecimento prisional ou, em geral, qualquer relação especial de sujeição ou dependência de uma administração ou poder público.

FRANÇA

A [*Constituição da República*](#)²¹ declara, logo no seu [*artigo 1.º*](#), que a República francesa assegura a igualdade perante a lei de todos os cidadãos, sem distinção de origem, raça ou religião, respeitando todos os credos.

O [*Código Penal*](#)²² prevê os crimes atentatórios da dignidade da pessoa num capítulo próprio, integrado no título sobre os atentados à pessoa humana, que por sua vez está incluído no Livro II, sobre os crimes e delitos contra as pessoas. Nos termos do [*artigo 225-1*](#), constitui «discriminação» “a distinção feita entre as pessoas com fundamento na sua origem, sexo, situação familiar, gravidez, aparência física, vulnerabilidade particular resultante da situação económica aparente ou conhecida, património, lugar de residência, estado de saúde, perda de autonomia, deficiência, características genéticas, maneiras, orientação sexual, identidade de género, idade, opiniões políticas, atividades sindicais, capacidade de se exprimir noutra língua que não o francês, pertença ou não,

²¹ Disponível no portal www.legifrance.gouv.fr

²² Versão consolidada

verdadeira ou suposta, a uma etnia, uma nação, uma suposta raça ou uma determinada religião”.

A discriminação é punida com pena de prisão de três anos e multa de 45 000 euros se consistir na recusa de fornecimento de bens e serviços (se esta recusa ocorrer num local público ou tiver a finalidade de interdição de acesso, é punida com pena de prisão até cinco anos e multa até 75 000 euros), no impedimento do exercício normal de uma atividade económica, na recusa de contratar, sancionar ou demitir uma pessoa, na sujeição do fornecimento de bens ou serviços, de um emprego, estágio ou período de formação a uma das condições previstas no artigo 225-1 do Código Penal, ou na recusa de aceitação de uma pessoa num dos estágios previstos no [artigo L412-8](#) do [Código da Segurança Social](#).

O portal [Service-Public](#) informa que a [injúria](#) é punida por lei, pode ser privada ou pública, pode ter carácter racista, sexista ou homofóbico, e que a injúria pública tem um processo próprio que permite sancioná-la preservando a liberdade de expressão.

A injúria é definida como “uma palavra, um texto, qualquer expressão do pensamento dirigidos a uma pessoa com a intenção de a magoar ou ofender”. A injúria pública é aquela que pode ser ouvida ou lida por um público. Por contraposição, a injúria privada é aquela que é dirigida à vítima sem a presença de uma terceira pessoa ou pronunciada pelo seu autor num círculo restrito de pessoas que partilhem os mesmos interesses, na presença ou não da vítima. A injúria pública é punida com multa de 12 000 euros, mas se for considerada uma injúria racista, sexista, homofóbica ou dirigida a um deficiente, a pena é agravada para um ano de prisão e 45 000 euros de multa.

O mesmo portal define [difamação](#) como “uma alegação ou a imputação de um facto que atenta contra a honra e consideração de uma pessoa.” Pode ser classificada como racista, sexista ou homofóbica. Tal como a injúria, pode ser pública ou privada e o perpetrador incorre em penas similares às da injúria.

Por sua vez, a [incitação ao ódio racial](#) é definida como “o facto de levar terceiro a manifestar ódio, violência ou discriminação em relação a certas pessoas, em razão da sua cor de pele, origem nacional ou étnica.” Quem praticar incitação ao ódio racial incorre em pena de prisão de um ano e multa de 45 000 euros.

A prática destes crimes é prevista e punida na [Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse](#)²³. O [artigo 24](#) prevê que quem, por qualquer dos meios enunciados no [artigo 23](#)²⁴, incite à discriminação, ao ódio ou à violência contra uma pessoa ou um grupo de pessoas, em razão da sua origem, pertença ou não pertença a uma etnia, nação, raça ou religião determinada, é punido com pena de prisão de um ano e 45 000 euros de multa, ou a uma dessas penas. Igual cominação é aplicada a quem, pelos mesmos meios, incite ao ódio ou à violência contra uma pessoa, em razão do seu sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência.

Dispõe o [artigo 50-1](#) que, por solicitação do Ministério Público ou de qualquer pessoa física ou moral com interesse na ação, o juiz pode ordenar o encerramento dos serviços de comunicação ao público em linha que veiculem os atos previstos nos artigos 24 e 24 bis, nas alíneas 2.^a e 3.^a do artigo 32 e nas 3.^a e 4.^a do artigo 33.

O [artigo 29](#) tipifica o crime de difamação como toda a alegação ou imputação de um facto de atenta contra a honra e consideração de uma pessoa ou da entidade à qual ela pertence e considera punível a publicação direta ou por reprodução dessa alegação ou imputação, mesmo se for feita sob forma dubitativa ou visando uma pessoa ou entidade não expressamente nomeada, mas cuja identificação possa ser feita através do discurso, ameaças, texto impresso, *placard* ou cartaz usado. Por sua vez, a injúria é toda a expressão ultrajante, termos de desprezo ou invetiva que não contenha qualquer imputação.

O [artigo 30](#) e o [artigo 31](#) punem com multa de 45 000 euros a difamação cometida contra um vasto conjunto de entidades públicas. O [artigo 33](#) prevê igual multa para a injúria proferida contra as mesmas entidades públicas.

Se a difamação tiver por objeto um particular, nos termos do [artigo 32](#), o agente é punido com uma multa de 12 000 euros. Essa cominação é agravada para um ano de prisão e multa de 45 000 euros se a difamação se fundar na origem, pertença ou não pertença a uma etnia, nação, raça ou religião determinada da vítima, bem como o seu sexo,

²³ Versão consolidada retirada do portal www.legifrance.gouv.fr

²⁴ Os meios referidos no artigo 23 são: discursos, gritos, ameaças proferidos em lugares ou reuniões públicas; textos impressos, desenhos, gravuras, pinturas, emblemas, imagens ou qualquer outro suporte de escrita, da palavra ou de imagens, vendidos, distribuídos, colocados à venda ou expostos em locais públicos, através e *placards* ou de cartazes expostos à vista do público, seja através de meio de comunicação público ou por via eletrónica, que levem o autor ou autores a cometer a dita ação

orientação sexual, identidade de género ou deficiência. Multas de igual valor e pena de prisão com a mesma duração são aplicadas para sancionar injúrias cometidas contra um particular.

As difamações e as injúrias não públicas são punidas nos termos da parte regulamentar do Código Penal. O [artigo R621-1](#) pune a difamação privada com a pena de multa aplicada às contravenções de 1.ª classe, que, nos termos do [artigo 131-13](#) do mesmo Código, corresponde a um valor mínimo de 38 euros. A mesma pena manda o artigo [R621-2](#) aplicar às injúrias privadas. São punidas com a mesma pena a difamação ou a injúria privadas cometidas contra uma pessoa ou um grupo de pessoas em razão da sua origem, pertença ou não a uma etnia, nação ou raça ou a uma religião. A mesma pena é aplicada se a injúria tiver por base o sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência da vítima. Por sua vez, o [artigo R625-7](#) pune o incitamento privado à discriminação, ao ódio e à violência com base nos mesmos fundamentos com a mesma pena de multa acima referida.

Em França existiu, entre 2004 e 2011, a *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* (HALDE), criada pela [Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004](#)²⁵. Esta entidade tinha competência para conhecer de todas as discriminações, diretas ou indiretas, proibidas por lei ou por acordo internacional no qual a França fosse parte. A HALDE foi extinta pela [LOI n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits](#), passando para este as competências detidas pela HALDE.

A atividade do *Défenseur des droits* é regulada pela [Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits](#). Este é uma entidade administrativa independente, que, no exercício das funções, não recebe nem solicita instruções. De entre as suas atribuições, que constam do [artigo 4](#), destaca-se a de lutar contra as discriminações, diretas ou indiretas, proibidas por lei ou por acordo internacional regularmente ratificado e aprovado pela França e ainda promover a igualdade.

Em cada *departement* pode ser criada uma comissão departamental da coesão social, nos termos dos [artigos R145-4](#) e [R145-5](#) do [Code de l'action sociale e des familles](#). Estas comissões têm competência para elaborar e colocar em prática políticas públicas de coesão social; para participar na colocação em prática, no departamento, de políticas

²⁵ Versão consolidada retirada do portal www.legifrance.gouv.fr. Esta lei foi revogada

de inserção social, de prevenção e luta contra a exclusão, de prevenção de expulsões, de acolhimento e integração dos imigrantes, decididas pelo Estado.

As comissões departamentais de coesão social regem-se pelos [artigos 8 e 9](#) do [décret n° 2006-665 du 7 juin 2006](#).

Outros países

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Têm relevância para apreciar o objeto desta iniciativa os seguintes instrumentos escritos de Direito Internacional Público, onde se proclamam os princípios da igualdade perante a lei de todos os cidadãos e da proteção contra a discriminação:

- A [Declaração Universal dos Direitos Humanos](#);
- O [Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos](#);
- O [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#);
- A [Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial](#).

É também importante atentar no programa de ação e nas conclusões da [Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa](#)

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 12 de março de 2020, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados [na página da iniciativa](#) na *Internet*.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração positiva do impacto de género na maior parte dos aspetos tidos em consideração.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento Bibliográfico²⁶

ASH, Timothy Garton – **Liberdade de expressão: dez princípios para o mundo interligado**. 1ª ed. Lisboa: Temas e Debates: Círculo de Leitores, 2017. 512 p. ISBN 978-989-644-423-5. Cota: 12.36 - 75/2017.

Resumo: «Dispondo de acesso à Internet, qualquer pessoa pode publicar online quase tudo o que quiser, onde teoricamente poderá ser visto por uma audiência de milhões de pessoas. E nunca os males da livre expressão ilimitada - intimidação violenta, violação da privacidade e vagas de insultos - fluíram tão facilmente através das fronteiras. Um pastor evangélico queima um exemplar do Alcorão na Florida e soldados da ONU morrem no Afeganistão». O autor «defende que neste mundo interligado a que chama

²⁶ Atendendo ao tema em análise, não é possível apresentar toda a bibliografia relevante disponível na coleção da Biblioteca, destacando-se neste contributo apenas alguns dos documentos mais recentes nesta área. Para uma informação bibliográfica mais exaustiva deverá ser consultado o catálogo da Biblioteca Passos Manuel.

cosmópolis há uma maneira de conjugar liberdade e diversidade que passa por dispor de mais e melhor liberdade de expressão. Podemos aprender a conviver com diferenças irreduzíveis sem passarmos a vias de facto».

BRAVO, Jorge dos Reis – Liberdade de expressão na Era digital: o resgate de um direito humano?. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. Ano 40, nº 160, (out.-dez. 2019), p. 9-58. Cota: RE-179.

Resumo: «Apresenta-se no texto um feixe de reflexões sobre a modificação de paradigmas da atividade mediática e a sua transição para ambientes de tecnologia digitais, avaliando o seu impacto na consideração e ponderação de direitos fundamentais e humanos, como a liberdade de expressão e a liberdade de informação, em confronto com outros direitos como a honra e bom nome, a presunção de inocência, o direito à imagem, à palavra e à privacidade. Procura-se, em seguida, identificar os principais núdulos de problematidade dogmático-jurídica atinentes à (auto)regulação e responsabilização da atividade dos agentes de novos meios de difusão digital de informação num cenário contemporâneo de «pós-verdade», caracterizado pelos fenómenos da desterritorialização dos recursos tecnológicos de comunicação eletrónica e da pulverização das ações passíveis de responsabilização».

HUME, Mick – **Direito a ofender: a liberdade de expressão e o politicamente correcto**. 1ª ed. Lisboa: Tinta-da-China, 2016. 316 p. ISBN 978-989-671-321-8. Cota 162/2016.

Resumo: Nesta obra o autor coloca as questões: «estará o medo de ofender a limitar a liberdade de expressão? E, se sim, é legítimo fazê-lo?» De seguida debruça-se sobre a questão do assassinio a sangue-frio dos cartoonistas do Charlie Hebdo em janeiro de 2015 e as suas consequências, pois «colocaram a questão da liberdade de expressão em primeiro plano. Os líderes das democracias de todo o mundo uniram-se para condenar os ataques. Mas, pouco tempo depois, muitos comentadores começaram a defender que o massacre obrigava a impor limites sobre a liberdade de expressão, e que era necessário limitar o direito a ofender».

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes – Liberdade de expressão, informações falsas e figuras públicas : o perigo de manipulação da esfera do discurso público. **Boletim da Faculdade de Direito**. Coimbra. ISSN 0303-9773. Vol. 95, Tomo I, (2019), p. 43-96. Cota: RP-176.

Resumo: «A liberdade de expressão constitui uma dimensão estrutural do Estado de direito democrático, imprescindível ao autogoverno da comunidade política, à transformação pacífica da sociedade e à autorrealização individual. Com efeito, ela não se esgota numa valência autocentrada, enquanto direito de expressão individual e colectiva. De forma altruística, a liberdade de expressão oferece-se ainda ao serviço da proteção dos demais direitos, liberdades e garantias, constitucionalmente consagrados, assim como os direitos humanos, proclamados nos instrumentos normativos internacionais. É o que sucede, nomeadamente, quando se denuncia a violência sobre as crianças ou idosos, em que se exerce o direito da liberdade de expressão e, em simultâneo, contribui-se para a defesa do direito à integridade física e moral de pessoas particularmente vulneráveis».

TERUEL LOZANO, Gérman M. - Cuando las palabras generan odio : límites a la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Madrid. ISSN 0211-5743. Ano 28, nº114 (set./dez. 2018), p. 13-45. Cota: RE-343.

Resumo: «Este trabalho tem como objetivo estudar o discurso do ódio como um limite à liberdade de expressão na ordem constitucional espanhola. Primeiro, esse sistema constitucional será identificado como aberto e personalista, o que exige justificar os limites da liberdade de expressão na existência de uma ofensa a um ativo legal sem que a defesa pura de uma ideia seja considerada como tal. Em segundo lugar, as insuficiências na jurisprudência constitucional em relação ao discurso de ódio se tornarão evidentes. Em terceiro lugar, serão propostos alguns cânones abstratos para justificar os limites da liberdade diante desse tipo de discurso. Por fim, será oferecida uma caracterização do discurso de ódio apropriada à estrutura constitucional».

ZILLER, Jacques – **Liberté d’expression, une perspective de droit comparé** [Em linha]. Bruxelles : Union Européenne, 2019. ISBN 978-92-846-5864-0. [Consult. 02 abril 2020]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129737&img=15169&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129737&img=15169&save=true)>.

Resumo: «Este estudo é parte de um projeto maior que visa estabelecer as bases para uma comparação dos regimes legais aplicáveis à liberdade de expressão em diferentes ordens jurídicas. O documento estabelece, em relação ao Conselho da Europa e em relação ao tema do estudo, a legislação em vigor, a jurisprudência mais significativa e o conceito de liberdade de expressão com os seus limites atuais e prospetivos, e termina com algumas conclusões com possíveis soluções para desafios futuros. A liberdade de expressão - o direito de comunicar e receber a comunicação de informações, factos, ideias e opiniões numa sociedade democrática - é protegida de forma desenvolvida e adequada, principalmente com base no artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na jurisprudência pertinente do Tribunal, que equilibram de forma justa a proteção de outros direitos e valores, que, no entanto, dependem do respeito desse direito pelos Estados-Membros do Conselho».