



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 633/1.ª-CACDLG/2019
NU: 613330/635423

Data: 19-07-2019

Assunto: Relatório Final Conjunto das Petições n.ºs:

- 537/XIII/3.ª - Solicitam a revogação do Capítulo VI do Título I do Livro II do Código Penal, relativo aos crimes de honra

- 630/XIII/4.ª - Solicitam a revogação dos artigos 184.º e 328.º do Código Penal.

Nos termos do n.º 11 do art.º 17.º da Lei n.º. 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, 45/2007, de 24 de agosto, e 51/2017, de 13 de julho), junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o Relatório Final Conjunto referente às Petições n.ºs 537/XIII/3.ª – “Solicitam a revogação do Capítulo VI do Título I do Livro II do Código Penal, relativo aos crimes de honra” e 630/XIII/4.ª - Solicitam a revogação dos artigos 184.º e 328.º do Código Penal, cujo parecer, aprovado por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 16 de julho de 2019, é o seguinte:

- a) Que a **Petição n.º 537/XIII** seja objeto de publicação em *Diário da Assembleia da República*, acompanhada do relatório correspondente, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Lei de Exercício do Direito de Petição;
- b) Que, relativamente à **Petição n.º 537/XIII**, dado tratar-se de uma petição subscrita por mais de 4000 cidadãos, a mesma deverá objeto de apreciação em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da referida Lei, o que apenas deverá suceder na próxima Legislatura atento o calendário de trabalhos parlamentares;
- c) Que seja dado conhecimento aos peticionários de ambas as petições do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º do RJEDP.



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

Cumpre-me ainda informar V. Ex.^a que, de acordo com a alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, e 51/2017, de 13 de julho, já notifiquei os petiçãoários do presente relatório conjunto, conforme previsto no parecer conclusivo do relatório anexo, tendo também sido oportunamente promovida a publicação da Petição n.º 537/XIII/3.^a

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Bacelar de Vasconcelos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO FINAL CONJUNTO

Petição n.º 537/XIII/3.ª

Petição n.º 630/XIII/4.ª

Nome do 1.º Peticionário:

Luís Alberto Júdice Veiga da Silva

N.º de assinaturas: 8675

Nome do 1.º Peticionário:

Pedro Petiz Viana

N.º de assinaturas: 6

Solicita a revogação do Capítulo VI do Título I do Livro II do Código Penal, relativo aos crimes de honra

Solicitam a revogação dos artigos 184.º e 328.º do Código Penal

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I – Nota Prévia

A Petição n.º 537/XIII/3.ª, subscrita por 8675 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República em 31 de julho de 2018, tendo sido remetida, a 06 de setembro de 2018, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

Por sua vez, a Petição n.º 630/XIII/4.ª, subscrita por 6 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República em 21 de maio de 2019, tendo sido remetida, a 30 de maio de 2019, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

Por se considerarem cumpridos os devidos requisitos formais, foram ambas as petições admitidas por esta Comissão, respetivamente, no dia 26 de setembro de 2018 e no 12 de junho de 2019, tendo sido, em ambos os casos, subsequentemente nomeado o Deputado Relator para os devidos efeitos.

Atendendo à similitude dos respetivos objetos e pretensões formuladas foi solicitado pela Comissão e autorizado pelo Presidente da Assembleia da República, em 17 de junho de 2019, a sua apreciação conjunta num único processo de tramitação.

Atendendo ao número de assinaturas reunido pela Petição n.º 537/XIII/3.ª, a mesma foi objeto de publicação em Diário da Assembleia da República e de promoção do debate em plenário, implicando ainda a realização de audição dos peticionários, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 21.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º, e no n.º 1 do artigo 26.º do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição (RJEDP)¹, que já ocorreu.

¹ Vd. Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de março, Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto e Lei n.º 51/2017, de 13 de julho, incluindo Declaração de Retificação n.º 23/2017, de 5 de setembro.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

II – Objeto das Petições

A **Petição n.º 537/XIII/3.^a** pretende (i) a revogação do Capítulo VI do Título I do Livro II do Código Penal, (ii) a *«revogação de quaisquer normas processuais e administrativas que se mostrem aptas à prossecução do malsão propósito de inviabilizar a defesa de quaisquer direitos pela vulnerabilidade da Liberdade de Expressão, seja em protesto, seja em juízo»*, e (iii) a realização de inquérito parlamentar *«à formação teórica e prática dos juristas, com levantamento das fórmulas incompatíveis com o Direito Europeu dos Direitos do Homem que em compêndio se detetem e bem assim, o levantamento e edição, com menção da identidade dos membros dos colégios decisores, das decisões jurisdicionais (e disciplinares contra juízes e advogados) desde o início do novo milénio e que também se mostrem incompatíveis com o Direito Europeu dos Direitos do Homem (tenham ou não sido objeto de queixa contra o Estado)»*.

Os peticionários argumentam que *«a constância dos tribunais portugueses na violação do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem tem estado na origem de condenações sucessivas do Estado Português no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, ante as quais não pode deixar de se exigir o integral respeito pelas decisões condenatórias»*.

Consideram estes peticionários que os tribunais se mantêm *«no papel persecutório das liberdades públicas, entre as quais as de protesto»* mediante a aplicação dos artigos 180.º e 189.º do Código Penal.

Entres os argumentos apresentados, alegam os peticionários que *«os processos instaurados ao abrigo destas indecorosas disposições [...] têm durado, em muitas das experiências conhecidas, até ao limite prescricional [...] de tal modo que processo se*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

faz mal em si mesmo, punição em si próprio, e, por isso, modo apto ao mais odioso controlo repressivo da liberdade de expressão, designadamente, para aqueles que fazem profissão de informar a opinião pública, ou de arguir os direitos violados de outros».

Criticam ainda o ensino do Direito que, na sua perspetiva, *«consegue trazer às fórmulas jurisprudenciais frases sem nexos, como “a honra é a essência da personalidade humana».*

Por sua vez, a **Petição n.º 630/XIII/4.ª** visando *«proteger a liberdade de expressão»*, pretende a revogação dos artigos 184.º e 328.º do Código Penal.

Na respetiva justificação, estes peticionários, constatando que na legislação portuguesa *«são estabelecidas fortes limitações à liberdade de expressão em benefício do direito à honra dos titulares dos cargos políticos»*, e reconhecendo que estes devem ser protegidos quanto à sua honra, concluem, porém, que *«nada justifica que beneficiem de um regime mais protetor que o resto da população».*

No seu entendimento, *«tendo em conta o princípio de “accountability” que deve pautar a nossa democracia, os titulares de cargos públicos têm necessariamente de estar mais expostos ao escrutínio e crítica da população».*

III – Enquadramento

O artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito à liberdade de expressão, submetendo as infrações cometidas no seu exercício aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, prevendo o seguinte:

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

«Artigo 37.º

Liberdade de expressão e informação

- 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.»*

O Capítulo VI do Título I do Livro II do Código Penal, na redação atual, ora visado pela Petição n.º 537/XIII/3.^a, trata dos crimes de difamação, injúria, calúnia, ofensa à memória de pessoa falecida, ofensa a organismo, serviço ou pessoa coletiva.

Os artigos 184.º e 328.º do Código Penal, sobre os quais incide a Petição n.º 630/XIII/4.^a, estabelecem, atualmente, o seguinte:

«Artigo 184.º

Agravação

As penas previstas nos artigos 180.º (difamação), 181.º (injúria) e 183.º (publicidade e calúnia) são elevadas de metade nos seus limites mínimo e máximo se a vítima for uma das pessoas referidas na alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º, no exercício das suas funções ou por causa delas, ou se o agente for funcionário e praticar o facto com grave abuso de autoridade.

Artigo 328.º

Ofensa à honra do Presidente da República

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

1 - Quem injuriar ou difamar o Presidente da República, ou quem constitucionalmente o substituir é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

2 - Se a injúria ou a difamação forem feitas por meio de palavras proferidas publicamente, de publicação de escrito ou de desenho, ou por qualquer meio técnico de comunicação com o público, o agente é punido com pena de prisão de 6 meses a 3 anos ou com pena de multa não inferior a 60 dias.

3 - O procedimento criminal cessa se o Presidente da República expressamente declarar que dele desiste.»

IV – Audição aos peticionários

Em conformidade com o disposto no artigo 21.º n.º 1 do RJEDP, no passado dia 04 de janeiro de 2019, foi realizada audição pelo Deputado relator aos peticionários representados pelo Dr. José Manuel Preto da Costa (advogado), Luís Alberto Júdice Veiga da Silva, João Alexandre Pauleta Grazina e pelo Dr. Horácio Rodrigues Coimbra (advogado), tendo sido entregue documentação que ora se anexa ao presente relatório.

V – Opinião do relator

A questão de fundo subjacente às petições em análise afigura particular pertinência quer no que respeita à evolução do Direito Penal contemporâneo, quer no que concerne à leitura integrada do sistema de Direitos Fundamentais plasmado na Constituição da República Portuguesa e nos instrumentos de Direito da União Europeia e de Direito Internacional Público a que a Portugal se encontra vinculado. Senão vejamos.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em primeiro lugar, a natureza do Direito Penal como remédio último da ordem jurídica, guiado por uma estrita vinculação a um princípio da necessidade e que convoca necessariamente a sua identificação como *ultima ratio* das opções punitivas ou reintegratórias a que o legislador deve recorrer, pode potencialmente entrar em crise perante uma utilização desequilibrada e mesmo redutora do exercício de outros direitos fundamentais, como é o caso da liberdade de expressão.

Não se pretende por esta via sublinhar nem a inexistência de situações em que o recurso ao Direito Penal não se possa ter por bem fundado, nem a conclusão de que a liberdade de expressão deve ter um alcance irrestrito na sua tutela, desprotegendo por essa via direitos e valores constitucionalmente tutelados, como a honra ou o bom nome, mas tão-somente evidenciar que quer o recurso à via ressarcitória civil, por um lado, quer a reserva aos casos mais graves da sanção penal se pode afigurar mais conforme com o juízo de ponderação que deve estar subjacente à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Esse, aliás, parece ser o claro sentido propugnado pelo Conselho da Europa, que pelo menos desde 2007 tem vindo a sustentar a descriminalização da difamação (Resolução n.º 1577 da respetiva Assembleia Parlamentar), em linha aliás com uma leitura adequado do disposto na Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Perante o caso português, aliás, sublinha-se nos vários elementos remetidos complementarmente à petição a existência de sucessivas condenações do Estado Português pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos neste domínio.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A esta temática se dedicou também o *International Press Institute*, cuja visita de estudo realizada em 2015 a Portugal e o respetivo relatório (que anexamos ao presente parecer) focaram precisamente a necessidade de revisitação normativa do tema, formulando importantes recomendações que devem ser tidas em conta pelo legislador nacional e que cujas conclusões sumárias se transcrevem:

1. *“O artigo 184º do Código Penal português sobre a “agravação da difamação” envolvendo agentes públicos deve ser completamente revogado.*
2. *Os artigos 180º a 183º sobre difamação criminosa devem ser revogados (no mínimo, as potenciais penas de prisão que acarretam devem ser eliminadas).*
3. *Os artigos 187º, 322º, 323º e 332º devem ser revogados (no mínimo, as potenciais penas de prisão pelas ofensas em questão devem ser eliminadas).*
4. *O artigo 185º sobre a “ofensa à memória de pessoa falecida” deve ser revogado ou modificado de forma a remover a possibilidade de prisão, a encurtar o prazo prescricional para não mais de um ano em circunstâncias normais, e especificar que, para ser legalmente responsabilizável, o conteúdo também deve direta e intencionalmente prejudicar a reputação de uma pessoa viva.*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

5. *Os legisladores devem considerar restringir o âmbito do artigo 365º às denúncias falsas perante as autoridades.*

6. *A legislação civil portuguesa em matéria de difamação deve ser reformulada de forma a prever normas claras de defesa, incluindo a verdade, a publicação razoável e a opinião; e a definir um limite razoável para as indemnizações, ou pelo menos especificar que qualquer indemnização atribuída deve ser razoável e proporcional ao dano causado.”*

Não sendo já possível, no decurso da XIII Legislatura, proceder à discussão da matéria em plenário, atenta a lista de petições já agendadas e a necessidade de seguir a respetiva ordem de apresentação, deverá, no entanto, assegurar-se no início da próxima Legislatura que a matéria possa ser objeto de agendamento e de abertura do necessário debate em torno da revisão legislativa do tema, envolvendo um debate alargado à sociedade civil e à comunidade académica, de forma a fazer evoluir num sentido mais equilibrado o recurso à via penal, reservando-o aos casos cuja gravidade e a finalidade das sanções com aquela natureza o justifique.

VI – Parecer

Face a todo o exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é do seguinte parecer:

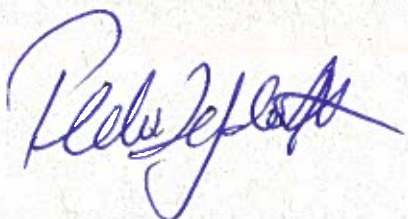
- a) Que a Petição n.º 537/XIII seja objeto de publicação em *Diário da Assembleia da República*, acompanhada do relatório correspondente, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da Lei de Exercício do Direito de Petição;

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- b) Que, relativamente à Petição n.º 537/XIII, dado tratar-se de uma petição subscrita por mais de 4000 cidadãos, a mesma deverá objeto de apreciação em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da referida Lei, o que apenas deverá suceder na próxima Legislatura atento o calendário de trabalhos parlamentares;
- c) Que seja dado conhecimento aos peticionários de ambas as petições do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º do RJEDP.

Palácio de São Bento, 16 de julho de 2019

Deputado Relator



(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão



(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

ANEXOS:

- *Documentação entregue na audição dos peticionários*
- *Relatório Criminalização da Difamação em Portugal (resumo da visita de trabalho do International Press Institute em junho de 2015)*