

DIREÇÃO

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Luís Marques Guedes
Assembleia da República
1249-068 LISBOA

DISPENSAR A 19/10/2020

Lisboa, 15 de outubro de 2020

Assunto: Apreciação e Contributos sobre o Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.ª (PS), que aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital

Exmo. Senhor Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Senhor Deputado Luís Marques Guedes

A APEL – Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (adiante, abreviadamente, APEL) é uma associação sem fins lucrativos e pessoa coletiva de utilidade pública que conta, entre os seus associados, com pessoas singulares e coletivas que exercem, no território nacional, as atividades de editores, livreiros, alfarrabistas, distribuidores, revendedores e exportadores de livros.

Ciente de que se encontra em discussão, na Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, o Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.ª, da iniciativa do grupo parlamentar do Partido Socialista, que aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital, bem como o Projeto de Lei n.º 498/XIV/1.ª, da iniciativa do grupo parlamentar do PAN – Pessoas, Animais, Natureza, vem a APEL oferecer os seus contributos, por iniciativa própria, no sentido de auxiliar nos trabalhos de discussão dos projetos legislativos em apreço, com particular enfoque no primeiro desses projetos (adiante apenas Projeto). Enquanto associação representativa do sector editor e livreiro e entidade de gestão coletiva de direitos de autor e direitos conexos, a APEL entende ser essencial a sua participação em todas as fases do processo, de um diploma que pretende ser uma “Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital”.

É com surpresa e indignação que a APEL viu o Projeto ser aprovado na generalidade, sem que em momento algum tivesse sido convidada a participar no processo legislativo. Após uma primeira – e muito contestada – tentativa de fazer aprovar um diploma semelhante (então, o Projeto de Lei n.º 1217/XIII), que acabou por caducar com o termo da XIII Legislatura, tenta-se agora fazer passar um diploma que promove alterações radicais à

forma como se acede e dissemina conteúdo protegido por direitos de autor e direitos conexos. Tudo isto de forma pouco transparente e sem que as entidades que defendem os interesses daqueles que tanto contribuem para a atratividade do ambiente digital – os criadores de obras literárias e artísticas e aqueles que as promovem – tenham sido consultadas.

A omissão dessa consulta é sintomática da insensibilidade que os nossos governantes têm revelado em relação aos interesses e preocupações – no limite, à própria sobrevivência – de autores, artistas e agentes da Cultura em geral, e que já se fizera sentir com particular acuidade na resposta à profunda crise que se abateu sobre estes agentes em resultado da pandemia de Covid-19. Lamentavelmente, no contexto do Projeto em análise, tal insensibilidade acaba por traduzir-se em disposições normativas verdadeiramente desastrosas para quem cria e promove bens culturais, como sejam as obras literárias.

O contributo que a APEL ora apresenta divide-se em duas partes: (1) uma apreciação geral do Projeto, em especial da natureza das posições jurídicas ativas nele consagradas; (2) uma análise crítica da desconsideração de que são alvo os criadores de conteúdos protegidos por direitos de autor e direitos conexos e da desconformidade de algumas das suas disposições com normativos que gozam de primado sobre elas.

1. Apreciação geral

O Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.^ª, conforme referido na sua nota preambular, serve o objetivo de munir a ordem jurídica portuguesa de um catálogo de direitos fundamentais para o ciberespaço, atenta a incapacidade das organizações internacionais de adotar um instrumento jurídico de natureza semelhante a nível supranacional.

Em Portugal, como na generalidade dos sistemas jurídicos contemporâneos, os direitos fundamentais são objeto de proteção jurídica especial. A título de exemplo, tais direitos apenas podem ser restringidos por lei – e não por qualquer outro ato legislativo hierarquicamente inferior – e essas restrições devem ser adequadas, necessárias e proporcionais ao fim que se pretende alcançar, fim esse que deve, em qualquer caso, prender-se com a tutela de outros direitos fundamentais. A este respeito, importa desde já apontar que, não obstante o título do projeto legislativo (“Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital”), os direitos e liberdades nele consagrados não podem ser entendidos como direitos fundamentais *proprio sensu*. O que distingue os direitos fundamentais dos demais direitos subjetivos é, desde logo, o facto de se encontrarem previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) – a Lei *Fundamental* – ou em tratados supranacionais. Ora, se aprovado, o projeto legislativo em questão terá valor de (mera) lei, ocupando assim uma posição inferior à que a CRP assume na nossa hierarquia de normas.

Além da sua desacertada qualificação, muitas das posições jurídicas subjetivas reconhecidas no articulado do Projeto encontram-se já consagradas noutros diplomas – uns de fonte nacional, como a CRP, outros de fonte supranacional, como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ou o

Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). Com efeito, muitas das disposições constantes do Projeto parecem repetir direitos já reconhecidos nesses outros diplomas, **mas em moldes suscetíveis de alterar o sentido e alcance destes, alterando significativa e ilegítimamente os seus limites**. É o caso, por exemplo, da proibição de limitação da informação disseminada através da Internet (artigo 4.º, n.º 1), da proteção contra as práticas de *profiling* (artigo 7.º, n.º 4), ou do direito a ser esquecido (artigo 12.º).

Sublinhe-se ainda que os diplomas acima mencionados gozam já de plena aplicabilidade no ambiente digital. Aliás, alguns deles, como o RGPD, foram especificamente pensados para fazer face a desafios colocados pela utilização em larga escala de tecnologias digitais. Assim sendo, carece de sentido, por redundante, o esclarecimento insito no n.º 2 do artigo 1.º do Projeto de que “[a]s normas que na ordem jurídica portuguesa consagram e tutelem direitos, liberdades e garantias são aplicáveis no ciberespaço”. **Ao contrário do que o Projeto parece pressupor, a Internet não é, nem nunca foi, um espaço livre de Direito.**

2. A desconsideração do papel dos criadores de conteúdos protegidos por direitos de autor e direitos conexos

Sem prejuízo dos reparos genéricos acima formulados, a principal preocupação da APEL relaciona-se com a manifesta desconsideração revelada pelo Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.º para com a importância da tutela dos conteúdos protegidos por direitos de autor e direitos conexos no ambiente digital. A indiferença relativamente à proteção destas obras e prestações artísticas é, simultaneamente, a indiferença para com os seus criadores, que têm nelas, não raro, a sua principal fonte de sustento.

Não pode a APEL deixar de constatar que a preocupação com a promoção das liberdades de expressão e de acesso à rede não se fez acompanhar de qualquer preocupação com a proteção do ambiente em que as obras e prestações protegidas por direitos de autor e direitos conexos, em particular as obras literárias, são oferecidas. Lamentamos que em Portugal – Estado-Membro pioneiro na implementação de mecanismos de autorregulação e correção destinados a tutelar estes direitos na Internet – um projeto legislativo desta natureza não tenha assumido postura diversa neste que é um tema também ele fundamental para a sobrevivência dos criadores de conteúdos e dos agentes da Cultura.

Considerando, em especial, a “liberdade de expressão e direito à informação e opinião” prevista no artigo 3.º do Projeto, reconhece-se a tentativa de compatibilizar este direito com outros direitos fundamentais e interesses constitucionalmente relevantes. No entanto, na procura desse equilíbrio parece esquecer-se que os utilizadores da Internet, a coberto de um suposto (e ilegítimo) exercício das liberdades de expressão e de informação, incorrem frequentemente na partilha ilícita de conteúdos que, embora não se incluindo em qualquer uma das categorias enunciadas no n.º 3 do artigo 3.º (e.g., conteúdos terroristas ou racistas), produzem efeitos sociais e económicos nefastos. Como é sabido, a partilha não autorizada de conteúdos protegidos por direitos de autor e direitos conexos – coloquialmente conhecida como “pirataria digital” – causa danos avultados a autores, artistas e editores, prejudicando seriamente a economia cultural nacional.

A APEL nota, com especial inquietação, que a orientação garantística do Projeto se centra nas liberdades de acesso e uso de conteúdos em rede, esquecendo que tais liberdades conflituam frequentemente com a liberdade de criação cultural, consagrada no artigo 42.º da CRP, e com a propriedade intelectual dos criadores desses conteúdos, elevada a direito fundamental pelo artigo 17.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em sentido igualmente preocupante, o artigo 4.º, n.º 1 do Projeto proíbe “a interrupção intencional de acesso à Internet, seja parcial ou total, ou a limitação da informação que nela possa ser disseminada, salvo nos casos previstos na presente lei ou nos casos em que exista uma decisão judicial nesse sentido”. A fórmula adotada derroga implicitamente normas, previstas noutros diplomas, que atribuem a autoridades administrativas ou entes particulares o poder – ou, em alguns casos, um verdadeiro dever – de limitar a disseminação de informação através da Internet, para proteção de outros direitos fundamentais. É o caso, por exemplo, dos artigos 13.º, alínea c), 16.º, n.º 1 e 17.º, do Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva sobre o Comércio Eletrónico (Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000). Também a situação prevista no artigo 17.º da recente Diretiva sobre Direitos de Autor no Mercado Único Digital [Diretiva (EU) 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019], cujo prazo de transposição para o direito dos Estados-Membros se encontra em curso, parece ser deixada de fora da norma.

A preservação da vigência e do âmbito de aplicação destas normas é vital para uma defesa competente dos direitos de autor e direitos conexos, bem como para assegurar a conformidade da lei que vier a ser aprovada com o Direito da União Europeia, em particular com as citadas Diretiva sobre o Comércio Eletrónico e Diretiva sobre Direitos de Autor no Mercado Único Digital. O artigo 4.º, n.º 1 do Projeto, assim como o diploma no seu todo, deverão refletir uma conformidade *total* com estes atos legislativos.

A citada disposição põe igualmente em crise o memorando antipirataria, assinado em 2015 (e renovado em 2019) por entidades representativas dos titulares de direitos de autor e direitos conexos, associações de anunciantes e de agências de publicidade, associações de defesa dos consumidores, operadores de telecomunicações e a entidade responsável pela gestão, registo e manutenção de nomes de domínio. Trata-se de um instrumento que reconhece à Inspeção-Geral das Atividades Culturais – a entidade administrativa especializada na proteção dos direitos de autor em Portugal – o poder de notificar prestadores intermediários de serviços em rede para procederem ao bloqueio de sítios da Internet que disponibilizam conteúdos protegidos de forma não autorizada e que se tem revelado essencial para o combate célere e eficaz à pirataria digital em Portugal. Esse instrumento inovador, que tantos elogios tem valido a Portugal em fóruns internacionais, e a tutela efetiva dos direitos de autor e direitos conexos na Internet veem-se agora ameaçados por um diploma que se diz ser uma “Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital”...

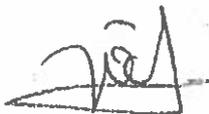
Em suma, é gritante a ausência de qualquer referência à necessidade de proteção dos criadores de conteúdos intelectuais e titulares de direitos de autor e direitos conexos no ambiente digital.

Conforme se deixou demonstrado, o Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.ª padece de problemas de ordem variada – entre eles, uma técnica legislativa desastrada e a incompatibilidade entre algumas das suas normas e normas de Direito da União Europeia – que só por si, estas debilidades justificam a sua rejeição e que se repense a iniciativa legislativa em apreço de modo global.

Numa tentativa de minimizar os danos que possam vir a ser causados aos agentes da Cultura, a APEL solicita a V. Exa. uma audiência para expor a sua posição e propostas em relação a esta proposta de Lei em apreciação nesta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Ficamos ao dispor de V. Exa. para apresentar com maior detalhe as nossas preocupações e propostas.

Com os melhores cumprimentos,



João Alvim
Presidente da Direção

