



## ICM ING2

### *Ingerência estrangeira: a resiliência legislativa, leis eleitorais ou campanhas de manipulação de informação*

Bruxelas, 1 de dezembro de 2022  
(Parlamento Europeu)

- *Delegação da Assembleia da República*

Deputado Pedro Anastácio (PS), Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias - chefe da delegação

Deputada Ofélia Ramos (PSD), Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Deputada Rosário Gambôa (PS), Comissão de Assuntos Europeus

Deputada Isabel Meirelles (PSD), Comissão de Assuntos Europeus

- *Assessoria*

Catarina Ribeiro Lopes, Representante da AR em Bruxelas

Equipas de apoio à 1.ª e 4.ª Comissões

- *Enquadramento*

A Comissão Especial para ingerência estrangeira em todos os processos democráticos na UE, incluindo a desinformação ([INGE](#)) foi constituída por decisão do Parlamento Europeu, a 18 de junho de 2020, em resposta a tentativas de intervenientes estatais de países terceiros e intervenientes não estatais de interferir no funcionamento da democracia na UE e nos seus Estados-Membros. Em parte, resulta do reconhecimento da ameaça de que a ingerência externa representa para o Estado de direito na União, uma ameaça que assume contornos sistémicos, com recurso a ferramentas complexas e de difícil monitorização.

A Comissão INGE estruturou os seus trabalhos em 4 eixos:

- eleições nacionais e europeias em toda a UE;
- campanhas de desinformação nas redes sociais para influenciar a opinião pública;
- ataques cibernéticos a infraestruturas críticas;
- apoio financeiro direto e indireto e coerção económica de atores políticos e subversão da sociedade civil.



Feito o diagnóstico geral, a Comissão identificou soluções e propôs ferramentas suscetíveis de potenciar a resiliência das instituições envolvidas, incluindo do Parlamento Europeu. Essas conclusões e recomendações constam do [Relatório](#) apresentado ao Conselho, à Comissão Europeia, ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e aos governos e Parlamentos dos Estados-Membros.

O mandato da Comissão Especial sobre Interferência Estrangeira em todos os Processos Democráticos da União Europeia, incluindo a Desinformação (INGE), terminou a 23 de março de 2022, tendo o Parlamento Europeu criado uma nova Comissão Especial (ING2) investida das responsabilidades de seguimento do relatório da INGE.

[Esta reunião interparlamentar, organizada pela Comissão ING2 com o intuito de debater \*A resiliência legislativa, leis eleitorais ou campanhas de manipulação de informação\*](#), apenas contará com a presença dos Parlamentos nacionais nos quais decorreram eleições em 2022 ou que terão eleições no início de 2023, incluindo, além da Assembleia da República, os Parlamentos da Suécia, Letónia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Itália, Alemanha, França, Eslovénia, Bulgária e Hungria.

## AGENDA ANOTADA - ÍNDICE

<b>NOTAS INTRODUTÓRIAS (10:00 – 10:15)</b>	<b>2</b>
<b>INTERVENÇÕES (10:15 - 10:45)</b>	<b>2</b>
<b>TROCA DE PONTOS DE VISTA ENTRE OS MEMBROS DA ING2 E OS MEMBROS DOS PARLAMENTOS NACIONAIS: <i>resiliência legislativa, leis eleitorais ou campanhas de manipulação de informação</i> (10:45 - 12:15)</b>	<b>2</b>
<b>CONCLUSÕES (12:15–12:30)</b>	<b>5</b>

## NOTAS INTRODUTÓRIAS (10:00 – 10:15)

Raphaël GLUCKSMANN, *Presidente da Comissão Especial para ingerência estrangeira em todos os processos democráticos na UE, incluindo a desinformação (ING2) do Parlamento Europeu*

## INTERVENÇÕES (10:15 - 10:45)

Jaume DUCH GUILLOT, *Diretor-Geral para a Comunicação e Porta-Voz do Parlamento Europeu*

Liubov TSYBULSKA, *Fundadora do Centro para Comunicações Estratégicas e Segurança de Informação do Ministério da Cultura e Política de Informação da Ucrânia*

## TROCA DE PONTOS DE VISTA ENTRE OS MEMBROS DA ING2 E OS MEMBROS DOS PARLAMENTOS NACIONAIS: RESILIÊNCIA LEGISLATIVA, LEIS ELEITORAIS OU CAMPANHAS DE MANIPULAÇÃO DE INFORMAÇÃO (10:45 - 12:15)

### Atividades desenvolvidas pela Comissão INGE (e ING2)

Em [setembro de 2020](#), a Comissão INGE iniciou os seus trabalhos. Ao mesmo tempo, o Parlamento Europeu disponibilizou um estudo de enquadramento sobre o tema - [Foreign interference in democracies: Understanding the threat and evolving responses](#).

Desde o início dos seus trabalhos, a Comissão INGE realizou [diversas reuniões](#) e [audições](#) e encetou várias diligências<sup>1</sup> cujos resultados serviriam para alimentar o projeto de relatório final<sup>2</sup>, nomeadamente, as suas recomendações. Com efeito, o [projeto de relatório](#) apresentou um enquadramento sustentado na [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#)<sup>3</sup>, no [Plano de Ação contra a Desinformação](#) e no [Relatório sobre a sua execução](#), no [plano de ação para a democracia europeia](#) e ainda no [Código de Conduta sobre Desinformação de 2018](#) e nas [Orientações da Comissão Europeia relativas ao seu reforço](#), reportando que a ingerência estrangeira, a manipulação da informação e a desinformação constituíam uma violação das liberdades fundamentais de expressão e de informação, pondo em perigo os processos democráticos na UE e nos seus Estados-Membros, nomeadamente, a realização de eleições livres e justas.

Quanto às áreas que requeriam uma intervenção, o relatório evidencia a necessidade de uma estratégia coordenada da UE contra a ingerência estrangeira, o reforço da resiliência da UE através do conhecimento situacional, a utilização de plataformas em linha para verificação da ingerência e manipulação de informação, a importância de uma gestão das ameaças às infraestruturas críticas e setores

---

<sup>1</sup> De que são exemplo as [questões](#) colocadas pelo Presidente da Comissão INGE, num debate no Parlamento Europeu, ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, encontrando-se a respetiva resposta disponível [aqui](#).

<sup>2</sup> Que teve como relatora, nomeada pela Comissão INGE, a Deputada ao Parlamento Europeu [Sandra KALNIETE](#).

<sup>3</sup> Artigos 7.º, 8.º, 11.º, 12.º, 39.º, 40.º, 47.º e 52.º.

estratégicos da UE, a cibersegurança e a necessidade de implementar uma dissuasão e sanções coletivas, entre outras.

Para cada uma das temáticas identificadas, o relatório propôs recomendações de ação específicas, como por exemplo a inclusão, pela Comissão Europeia, de uma perspetiva de manipulação da informação e de ingerência estrangeira na avaliação de impacto *ex ante* das novas propostas, a possibilidade de instar as instituições da UE a continuarem a desenvolver o importante trabalho da [Divisão StratCom do Serviço Europeu para a Ação Externa](#) (SEAE) com os seus grupos trabalhos, de solicitar a adoção de regras vinculativas pela UE a aplicar às plataformas em linha, exigindo que estas identificassem, avaliassem e atenuassem regularmente os riscos de manipulação da informação e de ingerência inerentes à utilização dos seus serviços, ou ainda de exortar a UE e os seus Estados-Membros a adotarem medidas adicionais contra a desinformação, nomeadamente através da criação de um regime de sanções<sup>4</sup> no domínio da ingerência estrangeira, incluindo a desinformação.

Neste âmbito, foram elaborados vários documentos de trabalho sobre a [situação em matéria de ingerência estrangeira na União Europeia, incluindo a desinformação](#), a [ingerência estrangeira através da utilização de plataformas em linha - ameaças, riscos e soluções](#), o [financiamento encoberto de atividades políticas por doadores estrangeiros](#) e sobre o [reforço da resiliência da UE contra as ameaças híbridas](#), correspondendo a trabalhos de apoio ao projeto de relatório final.

Refira-se ainda que, em 9 de novembro de 2021, a [Assembleia da República participou na reunião interparlamentar](#) promovida pela Comissão Especial do Parlamento Europeu sobre a Ingerência Estrangeira em Todos os Processos Democráticos na União Europeia, incluindo Desinformação (INGE) – *Responder à ingerência estrangeira em cooperação com democracias que partilham os mesmos princípios*<sup>5</sup>, na qual foi apresentado o projeto de relatório referido.

Em 9 de março de 2022, na sequência do relatório, o Parlamento Europeu aprovou uma [Resolução sobre a ingerência estrangeira em todos os processos democráticos na União Europeia, incluindo a desinformação](#).

No final dos seus trabalhos, a Comissão INGE disponibilizou ainda uma [síntese de artigos](#) sobre os temas da sua atividade.

A nova Comissão ING2 promoveu já audições sobre [a ingerência e atividades de desinformação da China em África](#), bem como sobre a [ingerência Russa na UE: casos da Hungria e Espanha](#); ou ainda [sobre a ingerência externa em países do alargamento](#), para além da também recente [audição de Jutus Von Daniels, da CORRECTIV](#). A Comissão empreendeu também uma [missão de uma delegação a Nova Iorque](#), que habilitou os membros da Comissão a debater com Embaixadores da ONU a sua abordagem à manipulação da informação e à ingerência, bem como a possibilidade de desenvolvimento de regras comuns sobre a matéria.

---

<sup>4</sup> Ao abrigo do artigo 29.º do Tratado da União Europeia (TUE) e do artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>5</sup> O respetivo [relatório](#) dá nota de que, além da apresentação do [projeto de relatório](#) da Comissão INGE, por parte da delegação portuguesa interveio nesta reunião o Deputado José Magalhães (PS), que deu nota da aprovação, pela Assembleia da República, da [Carta dos Direitos Humanos na Era Digital](#), através da Lei n.º 27/2021 (entretanto alterada pela [Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto](#)).

## Desinformação no contexto eleitoral - legislação eleitoral nacional

De acordo com um [estudo de 2019 da ERC](#) (Entidade Reguladora para a Comunicação Social) sobre o contexto nacional e europeu relativo à desinformação, *a capacidade de influência massificada e a rápida velocidade de difusão que o ambiente online proporciona, são duas características que suscitam grandes preocupações junto de entidades públicas e peritos.*

No quadro constitucional português, o artigo 113.º estabelece os princípios gerais do direito eleitoral, consagrando o n.º 3 os princípios aplicáveis às campanhas eleitorais:

- a) liberdade de propaganda; b) igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas;
- c) imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas; e d) transparência e fiscalização das contas eleitorais.

Já o quadro legal é mais diversificado: Lei Eleitoral do Parlamento Europeu (Lei n.º 14/87, de 29 de abril), Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto), Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro), Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de agosto), Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 19 de maio) e Lei Eleitoral do Presidente da República (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio). A estes acrescem outros tantos diplomas de desenvolvimento e regulamentação de aspetos específicos de organização do processo eleitoral, assim como os que preveem a transparência e os limites do financiamento dos partidos, como a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais), Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro (Lei de organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos), sem esquecer o regulamento aplicável aos partidos europeus, Regulamento (UE -Euratom) n.º 1141/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2014, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias.

A competência para a fiscalização destes normativos é atribuída à Comissão Nacional de Eleições, consagrando-se o princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, nos termos do qual todas têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas a fim de efetuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral.

Recorda o mesmo estudo que *no que respeita à cobertura jornalística em período eleitoral, foi aprovada, em julho de 2015, a Lei n.º 72-A/2015, que procurando uniformizar os direitos e deveres dos órgãos de comunicação social nos diversos períodos eleitorais, bem como definir os princípios aplicáveis ao tratamento por estes conferido às campanhas, estabeleceu como princípio orientador o da liberdade editorial e de autonomia de programação nos termos gerais, impondo a observância do «equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo relativos às diversas candidaturas, tendo em conta a sua relevância editorial e de acordo com as possibilidades efetivas de cobertura de cada órgão».*

O seu âmbito de aplicação é circunscrito aos órgãos de comunicação social sujeitos à jurisdição do Estado, independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada, sendo de exequibilidade limitada uma vez que *qualquer intervenção por parte da ERC ao abrigo deste diploma terá sempre uma natureza meramente opinativa, já que não dispõe de instrumentos coercivos de correção das condutas que violem os princípios nele consagrados, prevendo-se apenas uma única contraordenação, por publicidade comercial ilícita, sem se referir qual a entidade que deverá instruir o processo, aplicar a coima e recolher a respetiva receita, o que obsta necessariamente à sua aplicação.*

Defende o mesmo estudo que *Apesar da previsão específica para a utilização da internet e redes sociais, no seu artigo 11.º, que visa órgãos de comunicação social, cidadãos, mandatários de candidaturas, candidatos e partidos, entre outros, não resulta claro nem do artigo nem do diploma, qual a entidade competente para a sua fiscalização. A que acresce o facto de neste diploma apenas se encontrar consagrada uma única contraordenação, por publicidade comercial ilícita, sem se referir qual a entidade que deverá instruir o processo, aplicar a coima e recolher a respetiva receita, o que obsta necessariamente à sua aplicação.*

*Abarcando matérias que ora recaem no âmbito de competências da ERC, ora na esfera de competências da CNE, ora nas competências da Direção-Geral do Consumidor, a lei torna impossível, ou pelo menos muito intrincado, garantir o seu cumprimento. A que acresce ainda o facto de se manterem em vigor, em alguns dos diplomas eleitorais, normas que são suscetíveis de criar conflitos positivos de competências entre a CNE e a ERC, atentas as competências genéricas que esta última dispõe em matéria de pluralismo.*

A esse propósito, [notícias da mesma data](#) davam conta de constrangimentos identificados pela Comissão Nacional de Eleições relativamente ao *Facebook*, na sua tentativa de atuação contra a publicação de publicações de propaganda patrocinada.

Um [Relatório](#) do [Observatório da Comunicação](#) do mesmo período, sobre *fake news* em ano eleitoral, ilustra a realidade na Europa e em Portugal, enquadrando o tema e oferecendo pistas para reflexão.

## **CONCLUSÕES (12:15–12:30)**

Raphaël GLUCKSMANN, *Presidente da Comissão Especial para ingerência estrangeira em todos os processos democráticos na UE, incluindo a desinformação (ING2) do Parlamento Europeu*