



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Exmo. Senhor
Dr. Luís Marques Guedes
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

Lisboa, 5 de agosto de 2021

Of.º N.º SAI-ERC/2021/5098
(E-mail)

V.ª Ref.ª
Ofício n.º 648/1.ª-CACDLG/2021

N.ª Ref.ª
EDOC/2021/5159

Assunto: Projeto de Lei n.º 914/XIV/2.ª, do PAN, que procede à alteração da Lei n.º 27/2021,
de 17 de maio que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

Exmo. Senhor Presidente,

Na sequência da solicitação de V. Excelência em 21 de julho, remeto a Deliberação ERC/2021/221 (Parecer Leg) relativa ao assunto *supra* identificado, e adotada pelo Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social em 4 de agosto de 2021.

Com os melhores cumprimentos, e toda a consideração.

O PRESIDENTE DO CONSELHO REGULADOR,

Sebastião Póvoas

NV: 682716

Ref. 1358/1ª-CACDLG - 06/08/21

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2021/221 (Parecer Leg)

Assunto: Projeto de Lei n.º 914/XIV/2.ª, do PAN, que procede à alteração da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

O Conselho Regulador, nos termos dos seus Estatutos, aprovou, por unanimidade, o Parecer n.º 8/DAM/DJ/DS/2021, sobre os Projetos de Lei n.ºs 884/XIV/2.ª (PS); 888/XIV/2.ª (CDS-PP) e 890/XIV/2.ª (IL), em anexo.

Remeta-se o mencionado Parecer ao Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República.

Lisboa, 4 de agosto de 2021

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas
Mário Mesquita
Fátima Resende

PARECER N.º 10/DAM/DJ/DS/2021

Projeto de Lei n.º 914/XIV/2.ª, do PAN, que procede à alteração da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

I. Enquadramento

1. Por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, que deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no dia 21 de julho de 2021, foi solicitado pronunciamento sobre o Projeto de Lei supra identificado.

2. O Projeto de Lei versa sobre a Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, especificamente sobre o seu artigo 6.º, propondo a alteração dos números 1, 3 e 6 do referido artigo e uma reordenação dos alguns números, nos seguintes termos:

- a. No n.º 1 é eliminada a menção à “reprodução” de desinformação, garantindo-se apenas a proteção dos cidadãos contra a produção e difusão. Ainda neste número é consagrado o direito de reunião e manifestação, em ambiente digital, para fins políticos, sociais e culturais, assegurando-se, ainda, a todos o direito de usar meios de comunicação digitais para a organização e divulgação das ações cívicas ou a sua realização no ciberespaço.
- b. É proposta a alteração dos números 2, 3 e 5 do artigo, que passariam a conter o previsto, respetivamente, nos números 5, 2 e 4 do artigo 6.º do diploma em vigor.
- c. É alterada a redação do número 3, que agora passa a 4, consagrando critérios para a densificação do conceito de «informação comprovadamente falsa».
- d. É ainda alterado o n.º 6 do artigo em causa, eliminando-se a possibilidade de concessão de apoios do Estado à criação de estruturas de verificação de factos e

eliminando-se o incentivo à atribuição de selos de qualidade. Propõe-se agora, a promoção, pelo Estado, de ações de formação e sensibilização dos órgãos de comunicação social «com o intuito de promover o cumprimento dos padrões de autorregulação para combater a desinformação vertidos no Código de Prática sobre Desinformação da União Europeia».

3. Nos termos do artigo 25.º dos seus Estatutos¹, a ERC pronuncia-se sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições, afigurando-se pacífico que incidindo o Projeto de Lei sobre uma norma que atribui competências a este regulador, trata de matéria que se insere no quadro das atribuições elencadas no artigo 8.º dos mesmos Estatutos.

II. Questão Prévia

4. A título prévio não se poderá deixar de referir que a 28 de julho do corrente, Sua Excelência o Presidente da República submeteu um requerimento ao Tribunal Constitucional, para efeitos de fiscalização sucessiva da constitucionalidade do artigo 6.º da Carta Portuguesa dos Direitos Humanos na Era Digital, aprovada pela identificada Lei n.º 27/2021².

5. Todavia, até declaração em contrário daquele Tribunal, o referido preceito mantém a sua força jurídica, não há suspensão da aplicação, eficácia ou vigência da norma impugnada, pelo que se impõe, no exercício da competência consultiva desta entidade, emitir parecer sobre qualquer proposta de alteração que sobre a norma impugnada impenda.

6. A Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, consagra, no seu artigo 6.º, o “Direito à proteção contra a desinformação”, cometendo à ERC a responsabilidade pela apreciação de «queixas contra as entidades que pratiquem os atos previstos no presente artigo», ou seja, que «produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação», sendo esta

¹ Aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro

² Requerimento disponível para consulta em: <https://www.presidencia.pt/media/ugd/lau2f/requerimento-tc-sucessiva-carta-direitos-era-digital.pdf>

definida como «toda a narrativa comprovadamente falsa ou enganadora criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que seja suscetível de causar um prejuízo público, nomeadamente ameaça aos processos políticos democráticos, aos processos de elaboração de políticas públicas e a bens públicos».

7. A ERC teve oportunidade de se pronunciar quanto às iniciativas legislativas³ que conduziram à aprovação da lei em análise, cfr. Deliberação ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020⁴, bem como sobre outras propostas mais recentes de alteração do diploma⁵, cfr. Deliberação ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021, tendo ali manifestado reservas a algumas das propostas apresentadas, e que aqui se dão por integralmente reproduzidas.

III. Projeto de Lei n.º 914/XIV/2.ª, do PAN, que procede à alteração da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

8. O Projeto de Lei melhor identificado supra, propõe-se clarificar o que se entende ou deverá entender por desinformação e concretamente «informação comprovadamente falsa ou enganadora», eliminando a proposta de atribuição de selos de qualidade por entender que é «de perigosa aplicabilidade», procurando garantir o acesso dos cidadãos a uma informação «livre, justa e segura».

9. As alterações propostas pelo Projeto de Lei em análise, no que à ERC concerne, em particular no que respeita ao seu âmbito subjetivo de intervenção, foram já objeto de pronúncia por esta entidade, remetendo-se, portanto, para o evidenciado nas Deliberações

³ Projeto de Lei n.º 473/XIV (PS), que aprova a *Carta dos Direitos Fundamentais na Era Digital*, e Projeto de Lei n.º 498/XIV (PAN), que aprova a *Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital*

⁴ Disponível em

<https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvJjtzOjM5OjJtZWRpYS9kZWNPc29leY9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvNzk3NC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvJjtzOjM0OjJkZWxpYmVvYWVhby1lcmlkMyMDIwMjE5LXBhcmVjZlItbGVnJit9/deliberacao-erc2020212-parecer-leg>

⁵ Projetos de Lei n.ºs 884/XIV/2.ª, do PS, 888/XIV/2.ª, do CDS-PP, e 890/XIV/2.ª, da Iniciativa Liberal, relativos à Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020, e ERC/2021/208 (Parecer-Leg), de 14 de julho de 2021.

10. A alteração do número 1 do artigo 6.º promove, tão-somente e s. m. o., a reiteração de direitos constitucionalmente já salvaguardados, como os direitos à reunião, manifestação e associação (artigo 45.º e 46.º da CRP), à liberdade de expressão (artigo 37.º da CRP) e à participação na vida pública (artigo 48.º da CRP), assegurando a possibilidade do seu exercício em “ambiente digital” ou “no ciberespaço”.

11. A aplicação de tais direitos em “ambiente digital” decorria já necessariamente da aplicação dos princípios constitucionais, afigurando-se, por conseguinte, a sua consagração nesta sede como redundante. Quanto à eliminação da menção à “reprodução” de desinformação entende-se que a mesma pouco ou nada contribui para uma qualquer valia da norma.

12. É de evidenciar, aliás, que a redação proposta não só reitera direitos já consagrados, mas replica o disposto no atual artigo 7.º, n.º 1, da Carta, não propondo o Projeto de Lei em análise qualquer alteração a este artigo. Replicação esta que, mais do que redundante, apenas se poderá entender como tendo sido um lapso.

13. Quanto aos critérios propostos para a identificação de «informação comprovadamente falsa ou enganadora» - n.º 4 do artigo 6.º do Projeto -, importa atentar à redação proposta, que estabelece que «[p]ara efeitos do número anterior consideram-se informação comprovadamente falsa ou enganadora, designadamente: a) a informação fabricada ou imprecisa; c) a utilização de contas automáticas para *astroturfing*; d) a utilização de redes de seguidores fictícios; e) as práticas para inundar as caixas de correio eletrónico e o *trolling* organizado; f) as comunicações dirigidas por algoritmo de perfilamento não autorizado».

14. O número anterior referido é o atual n.º 2 do artigo 6.º, no qual se pode ler que «[c]onsidera-se desinformação toda a narrativa comprovadamente falsa ou enganadora criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que seja suscetível de causar um prejuízo público,

nomeadamente ameaça aos processos políticos democráticos, aos processos de elaboração e políticas públicas e a bens públicos».

15. Desde logo, é de sublinhar que o preceito que antecede o número 4 ora proposto refere-se a “narrativa comprovadamente falsa ou enganadora” e não a «informação comprovadamente falsa ou enganadora». Já em momento anterior, a ERC havia alertado para a insegurança jurídica gerada pela utilização de diferentes conceitos ao longo do mesmo diploma, não sendo claro se reportados a uma única e à mesma realidade.

16. Por outro lado, são questionáveis as propostas consagradas para a determinação do conceito «informação comprovadamente falsa ou enganadora».

17. A desinformação não abrange erros na comunicação de informações, sátiras, paródias ou notícias e comentários claramente identificados como partidários, nem deverão estar em causa conteúdos ilegais. Os critérios propostos misturam, não sendo cumulativos, a avaliação do conteúdo com os meios utilizados para a transmissão da informação. A delimitação dos critérios nos termos propostos afigura-se confusa e pouco precisa. A optar-se pela delimitação por via legal do conceito de desinformação, s.m.o., não deverá ficar dependente de uma redação pouco clara e fundada em tecnologias eletrónicas potencialmente datadas e que ao determinar umas, deixa de fora outras formas de difusão de desinformação.

18. Acresce que é imprescindível que qualquer debate ou análise sobre estas matérias garanta o respeito e equilíbrio entre os diferentes direitos e princípios fundamentais, como a liberdade de expressão, o pluralismo, a diversidade e a fiabilidade da informação. E os critérios propostos afiguram-se, pela sua imprecisão, datação e difícil conjugação de conceitos, como sendo suscetíveis de pôr em causa tal equilíbrio.

19. É ainda alterado o n.º 6 do artigo em causa, eliminando-se a possibilidade de concessão de apoios do Estado à criação de estruturas de verificação de factos e eliminando-se o incentivo à atribuição de selos de qualidade.

20. A propósito da eliminação destes dois aspetos, atento o referido pela ERC a respeito do Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª(PS), nos pontos 10 e seguintes da Deliberação ERC/2021/208, de 14 de julho de 2021, para os quais se remete, entende-se nada mais haver a referir ou acrescentar.

21. No que respeita à proposta agora apresentada de promoção, pelo Estado, de ações de formação e sensibilização dos órgãos de comunicação social «com o intuito de promover o cumprimento dos padrões de autorregulação para combater a desinformação vertidos no Código de Prática sobre Desinformação da União Europeia», entende-se que a redação do preceito não é clara.

22. Os órgãos de comunicação social não são subscritores do Código de Conduta da UE sobre Desinformação, não resultando claro se se pretende promover a autorregulação dos órgão de comunicação social no combate à desinformação, se se pretende que, com as necessárias adaptações, dado do Código de Conduta ser, em primeira linha, dirigido a plataformas, que os órgãos de comunicação social adotem algumas das medidas propostas no Código ou se se pretende que os órgãos de comunicação social promovam a autorregulação atendendo aos padrões definidos no Código.

23. Já em anterior momento⁶ a ERC teve oportunidade de sublinhar que a clareza das normas é garante da compreensão do conteúdo e alcance do estatuído e, por conseguinte, da segurança e certeza jurídica necessárias à sua correta aplicação, o que, no caso, se entende não existir.

IV. Conclusão

Analisado o Projeto de Lei n.º 914/XIV/2.ª, do PAN, que procede à alteração da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio que aprova a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, remetido à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC, entende-se subsistirem fortes reservas ao

⁶ Deliberação ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro de 2020

Projeto ora apresentado, por tudo o explanado nas Deliberações ERC/2020/212 (Parecer-Leg), de 21 de outubro, e ERC/2021/208, de 14 de julho de 2021, para as quais se remete e que são parte integrante da presente proposta, mas ainda porque também quanto ao Projeto de Lei em análise se conclui pela necessidade de maturação de objetivos e conceitos, clarificação das normas e melhor coordenação entre os instrumentos legais aplicáveis.

Submete-se a consideração superior a proposta de um parecer sobre o Projeto de Lei n.º 914/XIV/2.ª, do PAN, com manifestação de fortes reservas por parte da ERC.

A Técnica do
Departamento de Análise
de Media

(Eulália Pereira)

A Técnica do
Departamento Jurídico

(Marta Carvalho)

A Técnica do
Departamento de
Supervisão

(Joana Duarte)

O Técnico do
Departamento de
Supervisão

(Francisco Azevedo)