

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Gabinete do Presidente*

A Sua Excelência  
Presidente da Assembleia da República  
Palácio de São Bento,  
1249-068 Lisboa

N/Ofício n.º 18/2023

Data: 09 de março de 2023

Autos de **Fiscalização Abstrata (sucessiva) n.º 814/2021**

Relativamente ao pedido de apreciação da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio – Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, por violação do direito à liberdade de expressão, previsto no artigo 37.º; do regime material dos direitos, liberdades e garantias, previsto no artigo 18.º; do princípio da proporcionalidade, decorrente do artigo 18.º; do princípio de Estado de direito, consagrado no artigo 2.º; da reserva de lei parlamentar, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, todos da Constituição da República Portuguesa, por violação do direito à propriedade privada e da liberdade de iniciativa económica privada, respetivamente consagrados nos artigos 62.º, n.º 1, e 61.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, ao não cumprir as exigências decorrentes dos princípios da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2) e da igualdade (artigo 13.º, n.º 1), cumpre-me notificar Vossa Excelência do **Acórdão n.º 66/2023**, proferido por este Tribunal no processo de fiscalização abstrata acima identificado.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos, *na estrema posição de*  
O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,



*Anexo: Fotocópia do Acórdão n.º 66/2023.*





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 66/2023

Processo n.º 814/2021

Plenário

Relatora: Conselheira Maria Benedita Urbano

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional

#### I – RELATÓRIO

1. O Presidente da República (PR) veio requerer, nos termos do artigo 281.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (CRP), a apreciação, com prioridade, da conformidade com a Constituição das normas, seguidamente identificadas, constantes do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio [versão original], que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital:

i) as normas constantes dos n.ºs 1 a 4 do artigo 6.º, na parte em que as mesmas definem o conceito de “desinformação”;

ii) a norma constante do n.º 5 do artigo 6.º, na parte em que atribui à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) competências relativamente aos procedimentos de queixa e deliberação e ao regime sancionatório nesta matéria;

iii) a norma constante do n.º 6 do artigo 6.º, que prevê a criação de estruturas de verificação de factos.

2. Já depois de admitido o primeiro pedido e de ouvido o órgão autor das normas, a Provedora de Justiça veio, ao abrigo do artigo 281.º, n.ºs 1, alíneas a) e b), e 2, alínea d), da CRP, requerer a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas constantes dos n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º, e, subsidiariamente, da ilegalidade da norma constante do n.º 5 do mesmo artigo 6.º da Lei n.º 27/2021 [versão original], dando o pedido em causa origem ao Processo n.º 538/2022.

3. Por estarem em causa pedidos com objeto idêntico, foi determinada, nos termos do disposto no artigo 64.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo no Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na redação que lhe foi dada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2022, de 04 de janeiro – LTC), a incorporação do Processo n.º 538/2022 no processo respeitante ao pedido inicial.

4. Para fundamentar o seu pedido, o Presidente da República alegou, em síntese, o seguinte:

“1.º

Pela Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, o Parlamento aprovou a «Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital».

2.º

Jurisprudência recente do Tribunal Constitucional traduz uma preocupação cada vez mais marcada e estrita relativamente à necessidade de maior densificação e determinabilidade de conceitos com reflexos em matéria de Direitos Liberdades e Garantias, como, de novo, se verificou, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 474/2021, publicado no Diário da República n.º 142/2021, Série I, de 23 de julho de 2021, relativo ao direito à autodeterminação da identidade de género e expressão de género e à proteção das características sexuais de cada pessoa.

3.º

Por outro lado, desenvolveu-se um importante debate público sobre o conteúdo e modalidades de aplicação das aludidas disposições da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, debate com reflexo na própria Assembleia da República, que aprovava esta Lei, por larguíssima maioria e sem votos contra, e também não tivesse sido até agora revogado – como chegou a estar proposto – ou alterado, o conteúdo do artigo 6.º, que tinha gerado boa parte da controvérsia havida naquele debate.

[...]

5.º

De acordo com uma visão mais marcada e estrita, o disposto no artigo 6.º, ao procurar definir o conceito de desinformação e ao estabelecer mecanismos para a sua eliminação, poderia restringir o conteúdo do direito à liberdade de expressão, previsto no artigo 37.º da Constituição.

Como é sabido, a lei restritiva de direitos, liberdades e garantias tem de respeitar o seu regime material, previsto no artigo 18.º da Constituição, devendo limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, em respeito pelo princípio da proporcionalidade.

6.º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Na medida em que esta restrição se manifestasse excessiva ou infundada, sobretudo porque indeterminada, poderia mostrar-se violadora do regime material dos direitos, liberdades e garantias, previsto no artigo 18.º, e do princípio da proporcionalidade dele decorrente.

7.º

Por outro lado, a lei restritiva de direitos, liberdades e garantias deve possuir uma densidade constitucional suficiente, não assentando em conceitos vagos e indeterminados nem remetendo o essencial do regime para atos que não tenham natureza legislativa, assim respeitando a reserva de lei parlamentar.

8.º

Ora, as normas em causa, em especial as contidas nos n.ºs 1 a 4 do artigo 6.º, conteriam um conjunto de conceitos vagos e indeterminados, de que são mero exemplo os seguintes: «narrativa comprovadamente falsa ou enganadora»; «ameaça aos processos políticos democráticos, aos processos de elaboração de políticas públicas»; ou «utilização de textos ou vídeos manipulados ou fabricados, bem como as práticas para inundar as caixas de correio eletrónico e o uso de redes de seguidores fictícios».

9.º

Afigura-se que, da ótica aludida, em matéria de direitos, liberdades e garantias, o legislador poderia ter tido outro cuidado na definição dos conceitos, sobretudo quando deles fosse deduzível um eventual efeito de censura o qual, ainda que indesejado pelo legislador, não seria suscetível de merecer acolhimento constitucional.

10.º

Deste modo, importaria clarificar que uma interpretação que conduza a um resultado censório não poderia, de todo e todo, subsistir no nosso sistema constitucional, atingindo de inconstitucionalidade a norma que a suporte.

11.º

Também o n.º 6 do artigo 6.º, ao prever que «o Estado apoia a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública», poderia incorrer em inconstitucionalidade na medida em que, assentando nos conceitos indeterminados já referidos, previsse a atuação do Estado na criação de estruturas de verificação de factos cujo âmbito de atuação é desconhecido – e não o deveria ser no plano de uma lei restritiva – e cuja natureza ficaria também por esclarecer”.

5. Por sua vez, os fundamentos convocados pela Provedora de Justiça para sustentar a inconstitucionalidade e a ilegalidade das normas impugnadas são, fundamentalmente, os seguintes:

**“I. Inconstitucionalidade do disposto no n.º 5 do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital**

*1. O Plano de Ação contra a Desinformação da Comissão Europeia*

1. O artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, determina que «[o] Estado assegura o cumprimento em



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, *de jure* ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação [...].».

2. O Plano de Ação contra a Desinformação é um documento da Comissão Europeia que veio responder ao apelo do Conselho Europeu no sentido de serem adotadas medidas para proteger os sistemas democráticos da União e combater a desinformação (Comissão Europeia, *Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, JOIN (2018) 36 final, Bruxelas, 5.12.2018).

[...]

4. Nesse contexto, em 2018 foi criado um código de conduta para as plataformas em linha, os anunciantes e outros intervenientes importantes, o qual surgiu, assim, como um instrumento de autorregulação em matéria de desinformação. Entre os seus signatários encontram-se empresas como *Facebook, Google, Mozilla, Twitter*, bem como grandes associações comerciais que representam o sector europeu da publicidade, tais como a *European Association of Communications Agencies*, a *Interactive Advertising Bureau Europe* e a *World Federation of Advertisers*.

5. No Plano de Ação para a Democracia Europeia, documento em que o combate à desinformação é elencado como uma das três prioridades, a Comissão veio propor que se vá mais longe na responsabilização das plataformas em linha, o que passa, entre outras medidas, por rever e reforçar o código de conduta sobre desinformação (Comissão Europeia, «Plano de Ação para a Democracia Europeia», COM (2020) 790 final, Bruxelas, 3.12.2020). Isto porque, com a evolução da tecnologia e da própria natureza da desinformação, o código de conduta carece de ser constantemente atualizado e adaptado para poder ser eficaz.

[...]

10. A revisão do Código de Conduta sobre Desinformação deve ser interpretada como um processo de transição de um modelo de *autorregulação* para um modelo de *corregulação*. Tanto assim que o novo Código de Conduta revisto, embora continue a ser de adesão voluntária, será algo mais do que um simples instrumento de *soft law*. Com efeito, a fim de intensificar o combate à desinformação, a proposta de Regulamento Serviços Digitais (RSD) da Comissão Europeia estabelece um quadro de *corregulação* por meio de códigos de conduta para dar resposta a riscos sistémicos associados à desinformação.

[...]

12. Ora, as novas responsabilidades assumidas pelas plataformas nos termos do novo Código de Conduta revisto correspondem em larga medida àquilo que resulta do modelo de *corregulação* consagrado no RSD, pelo que mesmo antes da entrada em vigor deste último, deve entender-se que o quadro atualmente existente em matéria de combate à desinformação é já o da *corregulação*.

13. Não obstante essa evolução no sentido da *corregulação*, resulta claramente do debate ao nível da União Europeia que se rejeitou um modelo de regulação totalmente pública, justamente por ser contrário aos valores da União uma excessiva interferência dos Estados ou da União na regulação do espaço público. «Desde o seu início, a abordagem da UE em matéria de combate à desinformação baseou-se na proteção da liberdade de expressão e de outros direitos e liberdades garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Em consonância com esses direitos e liberdades, em vez de criminalizar ou de proibir a desinformação como tal, a estratégia da UE visa tornar o ambiente em linha e os respetivos intervenientes mais transparentes e responsabilizáveis, dotando as práticas de moderação de conteúdos de maior transparência, capacitando os cidadãos e promovendo um debate democrático aberto» (Comissão Europeia, *supra*, ponto 8, p. 1).





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Não obstante a relevância do combate à desinformação, em lugar de um modelo de tutela estadual, concentrado em estruturas estaduais, ainda que independentes dos governos, favorece-se um modelo de correção que envolve e responsabiliza vários intervenientes. Tal opção justifica-se, desde logo, por razões de eficácia: atendendo à natureza da tecnologia, à constante evolução das técnicas manipuladoras, designadamente com base em sistemas de inteligência artificial, e ao ecossistema onde se desenvolve o fenómeno da desinformação, é indispensável a colaboração da própria indústria, que tem a *expertise*, os meios e a escala. Além disso, a opção justifica-se também por razões *eminentemente constitucionais*: trata-se de dispersar os mecanismos de controlo pelos vários atores envolvidos, seja responsabilizando-os seja devolvendo-lhes o exercício de poderes públicos de autoridade.

15. Além desse aspeto, e mesmo no quadro da correção, no que respeita a conteúdos legais, mesmo que lesivos, nunca se vai ao ponto de impor às plataformas em linha, designadamente às redes sociais, que procedam à remoção de conteúdos. [...]

16. Com efeito, se é verdade que o indivíduo tem um direito à proteção contra a desinformação como forma de poder participar livremente no espaço público digital, as medidas a adotar não podem deixar de ser equilibradas e proporcionadas, sem comprometer a liberdade de expressão e de informação. *Tudo* pode e deve ser feito para garantir o acesso a conteúdos diversificados, na medida em que isso contribui para um debate público pluralista e para a livre participação no processo democrático. *Nada* pode ou deve ser feito que contribua para que o indivíduo se sinta inibido de exercer a sua liberdade de expressão e de informação no ambiente em linha, com medo de ser censurado ou intimidado. Numa palavra, o combate à desinformação só será legítimo na medida em que seja ainda uma forma de proteger a própria liberdade de expressão e de informação.

[...]

18. A complexidade do combate à desinformação analisa-se em vários níveis. Num primeiro nível, a resposta ao fenómeno da desinformação é complexa porque requer uma abordagem multidimensional. Num outro nível, a complexidade decorre da necessidade de compreender o próprio ecossistema digital e algorítmico no qual se baseia a criação e a difusão da desinformação e, portanto, necessariamente, da sofisticação tecnológica de uma resposta eficaz a esse fenómeno; por último, a resposta é complexa no plano eminentemente jurídico-constitucional, dado tratar-se de uma problemática extremamente delicada, em que, em nome da proteção da liberdade de expressão e de informação, se promove a adoção de mecanismos que, de outra maneira, seriam encarados como restrições – e restrições intensas – a essa mesma liberdade de expressão e de informação. Sem prejuízo da prioridade deste último, todos estes níveis em que se analisa a complexidade do combate à desinformação são relevantes para o seu correto enquadramento jurídico-constitucional.

## 2. O combate à desinformação e a liberdade de expressão e de informação

19. É para nós inquestionável que o combate à desinformação é uma política pública de primordial relevância. Não só não é [tal combate] estranho a uma ordem constitucional de liberdade como, pelo contrário, é instrumental à sua não-corrupção. Com efeito, é legítimo sustentar-se que do próprio conteúdo da liberdade de expressão e de informação se retira um *dever do Estado de proteger o indivíduo contra a desinformação*. Esse dever legitima, desde logo, que o Estado atue na identificação das causas da desinformação e que procure contrariar os seus efeitos,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

designadamente criando condições para um ambiente digital seguro ou para melhorar a literacia mediática dos cidadãos.

20. O conteúdo de tal dever bem como os limites a que, face às demais dimensões em que se analisa a liberdade de expressão e de informação, se encontra sujeito é, assim, quanto a nós, o correto enquadramento jurídico-constitucional das questões relacionadas com o combate à desinformação.

21. Ora, a liberdade de expressão e de informação compreende situações jurídicas diversas constitucionalmente protegidas. Está, desde logo, em causa a liberdade de qualquer indivíduo exprimir, livremente, as suas ideias, opiniões e pensamentos pessoais sem poder ser impedido por parte do poder político e de quaisquer outras autoridades de fazê-lo e sem o receio de pelo exercício dessa liberdade sofrer qualquer retaliação. Simplesmente, o exercício pleno dessa liberdade pressupõe a capacidade de formar opinião e de construir as suas ideias e o seu pensamento. A liberdade de expressão e a liberdade de informação estão por isso intimamente relacionadas.

[...]

23. A complexidade dogmática da liberdade de expressão e de informação vai, porém, bem além da mera enunciação deste conjunto de direitos e liberdades. A liberdade de expressão e de informação, consagrada no artigo 37.º da Constituição da República, é seguramente e antes do mais um direito subjetivo de defesa contra intervenções abusivas do Estado, como o são todos os demais direitos, liberdades e garantias pessoais. Contudo – e por causa do particular bem jurídico que por ela é protegido – *é também muito mais do que isso*, detendo uma *dimensão objetiva e institucional* que não pode deixar de ser considerada, sempre que se determina o âmbito de proteção da norma constitucional que consagra este tipo de liberdade. Com efeito, o bem ou valor jurídico que, aqui, é constitucionalmente protegido não é outro senão o da formação de uma opinião pública livre e robusta, sem a qual se não concebe o correto funcionamento da democracia. Por isso, o exercício, sem obstáculos, desta *liberdade* não configura apenas um bem para quem a certo momento a exerce; a sua prática continuada é algo que, *objetivamente*, detém valor para a própria comunidade política.

[...]

33. Simplesmente, se o dever do Estado de proteger os indivíduos contra a desinformação legítima uma atuação estadual *a nível sistémico*, designadamente ao nível do desenvolvimento de atividades de sensibilização da população para os riscos da desinformação (projetos de literacia mediática e digital), da recolha de informação sobre o fenómeno da desinformação e na elaboração de estudos ou de relatórios, ou para efeitos do próprio acompanhamento da aplicação do Código de Conduta Europeu sobre Desinformação a nível nacional, em nosso modo de ver jamais pode permitir uma intervenção estatal *casuística*, consista ela em interferir ou mesmo censurar determinada interação ou conteúdo concreto ou apenas em sinalizá-lo, etiquetá-lo ou de algum outro modo sobre ele tomar «posição oficial».

34. É, no entanto, justamente tal inadmissível intervenção estatal que subjaz ao disposto no n.º 5 do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital.

### 3. O modelo de queixa à ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

[...]





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. O modelo de queixa à ERC ou a qualquer outra entidade pública que viesse a ser criada para o efeito é, desde logo, uma interferência *inadequada* na liberdade de expressão e de informação. Com efeito, no contexto das redes sociais, em que a informação circula a uma velocidade instantânea, tanto a escala, como a precisão de técnicas complexas de microdirecionamento e de perfilagem psicológica ou o próprio *timing* de reação a uma campanha de desinformação exigem uma capacidade de reagir e comunicar de forma eficaz que permita alertar em tempo real para o lançamento de campanhas de desinformação com base numa infraestrutura tecnológica altamente sofisticada. Esse sistema pressupõe o envolvimento e a corresponsabilização das próprias plataformas em linha e de outros interessados através da adoção de ferramentas tecnológicas específicas e sujeitas a uma constante atualização. O procedimento de queixa junto da ERC é, assim, pela sua natureza, pela morosidade do procedimento e pela sua manifesta ineficácia, uma ferramenta obsoleta, da era analógica, absolutamente inadequada para combater um fenómeno da era digital que constitui uma ameaça séria para a democracia e a sociedade.

37. Além de inadequado, tal procedimento de queixa constitui uma interferência *desnecessária* na liberdade de expressão e de informação. Com efeito, a liberdade de expressão engloba o respeito da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação, bem como o direito dos cidadãos à liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias «sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras» (cfr. artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia). A principal obrigação dos intervenientes estatais no que se refere à liberdade de expressão e à liberdade dos meios de comunicação social é abster-se de interferir e censurar e garantir um ambiente favorável a um debate público inclusivo e pluralista. O conteúdo legal, mesmo que se trate de conteúdo alegadamente nocivo, está geralmente protegido pela liberdade de expressão e deve ser abordado de forma diferente dos conteúdos ilegais, no caso dos quais se pode justificar a remoção do próprio conteúdo. A essa luz, é absolutamente incompatível com a liberdade de expressão um procedimento de queixa a uma entidade pública, ainda que independente. É constitucionalmente inadmissível ser uma entidade estadual a verificar, de modo concentrado e vertical, a veracidade, integridade ou fiabilidade de um determinado conteúdo (Andrés Boix Palop, «La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, 2016, pp. 55-112, pp. 102-105). A verificação e avaliação da credibilidade dos conteúdos deve antes ser assegurada de forma desconcentrada, difusa e horizontal, ser baseada em critérios metodológicos objetivos e aprovados por associações de órgãos de comunicação social, em consonância com os princípios e processos jornalísticos. Ela deve estar a cargo de uma rede densa de verificadores de factos credíveis, fortes e independentes. A introdução de instrumentos de acesso fácil aos utilizadores para sinalizar e denunciar potenciais casos de desinformação diretamente junto das próprias plataformas em que os mesmos estão a ser difundidos é, desde que feita de forma transparente e acompanhada do devido escrutínio, um elemento importante para realizar com eficácia os objetivos de combate à desinformação.

38. Assim, e independentemente da sanção legalmente estabelecida ou concretamente aplicada, é, desde logo, constitucionalmente inadmissível que alguém possa ser alvo de um processo de contraordenação por se limitar a exprimir ou difundir uma ideia, um pensamento ou mesmo determinado conteúdo informativo no ambiente digital.

39. Ora, se já seria constitucionalmente censurável, também à luz do que dispõe o n.º 2 do artigo 10.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, a circunstância de a lei não estabelecer, ela própria, com o mínimo de critério ou



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rigor quais as consequências jurídicas que pode vir a sofrer quem praticar um ato que constitua uma infração por se reconduzir ao conceito de desinformação, deixando para o momento de aplicação da lei pela autoridade administrativa a densificação desse conceito, o principal problema não está sequer aí. Está bem para além dele. Está logo na própria possibilidade abstrata de um processo contraordenacional que tenha por objeto a difusão ou partilha de ideias ou conteúdos *legais* (ainda que nocivos). A norma em apreciação é, assim, desde logo, um «corpo estranho» na ordem jurídica de um Estado de direito.

40. O artigo 6.º, n.º 5, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, determina que «[t]odos têm o direito de apresentar e ver apreciadas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social queixas contra as entidades que pratiquem os atos previstos no presente artigo, sendo aplicáveis os meios de ação referidos no artigo 21.º e o disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, relativamente aos procedimentos de queixa e deliberação e ao regime sancionatório».

41. O artigo 21.º vem prever um conjunto de meios de ação para garantia dos direitos reconhecidos na presente lei, determinando expressamente, no seu n.º 1, a aplicabilidade da legislação referente à ação popular, «devidamente adaptada à realidade do ambiente digital». Por sua vez, o n.º 2 desse preceito, determina que «[o] Estado apoia o exercício pelos cidadãos dos direitos de reclamação, de recurso e de acesso a formas alternativas de resolução de litígios emergentes de relações jurídicas estabelecidas no ciberespaço».

42. No que respeita à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, a referência feita no n.º 5 do artigo 6.º [da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio], circunscreve a aplicabilidade das disposições desse diploma aos procedimentos de queixa e deliberação e ao regime sancionatório. Tal significa que se atribui a todos o direito de apresentar e ver apreciadas pela ERC queixas «por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, *de jure ou de facto*, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação», em violação do disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 6.º. Portanto o legislador admite que a essa entidade sejam conferidas atribuições em matéria de combate à desinformação no ambiente digital, alargando a essa matéria as suas competências relativamente a procedimentos de queixa bem como relativamente a procedimentos sancionatórios.

[...]

45. Face ao teor do artigo 6.º, n.º 5, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que remete em bloco para o «regime sancionatório» previsto nos Estatutos da ERC, sem qualquer precisão, deve entender-se que, para efeitos de combate à desinformação, a ERC reagirá com todos os meios de que estatutariamente dispõe, não podendo, aliás, sob pena de violação de lei, deixar de fazê-lo.

46. Tal significa que a recusa de acatamento ou o cumprimento deficiente de deliberações da ERC em procedimentos relativos a desinformação constitui crime de desobediência qualificada, punível com pena de prisão até 2 anos ou multa até 240 dias (artigo 66.º dos Estatutos da ERC e artigo 348.º, n.º 2, do Código Penal).

47. Em matéria de ilícito de mera ordenação social, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 67.º dos Estatutos da ERC, «compete-lhe processar e punir a prática das contraordenações previstas nos presentes Estatutos, bem como aquelas que lhe forem atribuídas por qualquer outro diploma, em matéria de comunicação social».

48. As contraordenações previstas nos próprios Estatutos da ERC são a «recusa de colaboração», prevista e punida no artigo 68.º, a «recusa de acesso para averiguações e exames», prevista e punida no artigo 69.º, a «não preservação de registo», prevista e punida no artigo 70.º e a «recusa de acatamento e cumprimento deficiente de decisão», prevista e punida no artigo 71.º.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. Não é evidente, designadamente aos olhos do cidadão, em que termos a prática das condutas proibidas que constituem crime de desobediência qualificada ou as contraordenações referidas no ponto anterior se relacionam com os atos previstos no artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que possam constituir desinformação.

50. Por outro lado, é manifesto que do n.º 5, do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, se não retira nenhuma proibição, nele não vindo especificada nenhuma conduta proibida nem valorada como constituindo crime ou contraordenação.

51. Desse preceito legal também se não retira qualquer competência decisória da ERC para efeitos de combate à desinformação cuja recusa de acatamento ou cujo cumprimento deficiente fosse passível de gerar as respetivas sanções.

52. Aliás, para além da existência de todas essas dúvidas quanto ao regime sancionatório que, neste domínio, à luz das exigências constitucionais de lei prévia, escrita, estrita e certa, são difíceis de superar, a mera circunstância de a lei não especificar minimamente nem o âmbito da sua intervenção nem os poderes especificamente atribuídos à ERC para efeitos de combate à desinformação é só por si problemática, desde logo, à luz das exigências dos princípios da precedência de lei e da reserva de lei.

53. No que respeita, desde logo, ao âmbito da intervenção da ERC não vem especificado, expressamente e pela positiva, quais as entidades sujeitas à sua atividade regulatória (apenas os órgãos de comunicação social?; todos os prestadores de serviços de armazenagem em servidor no sentido do RDS ou, entre estes, apenas as plataformas em linha tais como as redes sociais?; os serviços de mensagens privadas tais como *WhatsApp* ou *Telegram* também são abrangidos?).

54. Além disso, fica-se sem saber se o legislador contempla a possibilidade de, no domínio do combate à desinformação, a ERC, no exercício das suas funções regulatórias, poder determinar a remoção de conteúdos específicos ou se, não querendo ir tão longe (até porque, argumentativamente, tal implicaria uma invasão da «reserva do juiz», sendo incompatível com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 202.º da Constituição da República), lhe é apenas reconhecido o poder de impor aos operadores das plataformas em linha a rotulagem obrigatória de determinado conteúdo como falso ou enganoso, com potencial para causar danos públicos ou pessoais, ou tão-somente a respetiva sinalização como «conteúdo não-verificado»; determinar a publicação de desmentidos ou de informação oficial ou fidedigna de interesse público ou de exigir a transparência dos algoritmos. Se o que se pretende é, enfim, que a ERC possa, mediante as queixas recebidas, identificar *sites* de desinformação que se assemelham a órgãos de comunicação social mas não cumprem os necessários requisitos jornalísticos e, eventualmente, elaborar e publicar uma espécie de «lista negra», tal competência teria que ser expressamente atribuída através de uma norma clara e precisa. O mesmo se diga no que respeita à possibilidade de atribuição de um selo de certificação ERC que permitisse aos cidadãos identificar, de imediato, *sites* fidedignos, devidamente registados no regulador.

55. Atendendo ao que está em causa, designadamente a severidade de afetação no exercício da liberdade de expressão e de informação, mesmo admitindo – sem conceder – que seria constitucionalmente tolerável combater a desinformação por essa via, a decisão sobre quais as competências decisórias especificamente atribuídas ao regulador jamais poderia deixar de ser efetuada a nível legislativo e ser deixada ao livre critério do próprio regulador.

56. Ora, faltam na lei normas claras e tão precisas quanto possível a definir os critérios legais de atuação da administração-reguladora, desde logo o âmbito de intervenção da ERC, bem como os poderes regulatórios de que dispõe e que tão severamente afetam ou são suscetíveis de afetar o exercício da liberdade de expressão e de informação. Essa clareza e precisão é, no entanto, uma





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exigência que decorre, desde logo, da primeira parte do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República.

57. Ora, face a tudo isto há que concluir que, desacompanhada de critérios legais da sua atuação, de uma especificação das medidas concretas que, neste domínio, poderá adotar, bem como de uma arquitetura especificamente desenhada para o controlo do exercício desses novos poderes que minimamente protegesse e acautelasse ainda o exercício da liberdade de expressão e de informação, a previsão legal da intervenção da ERC no domínio do combate à desinformação é intolerável em Estado de direito democrático.

58. Tanto assim que, note-se, a devolução à administração-reguladora de amplos poderes regulatórios no combate à desinformação é unidirecional e, nessa medida, desequilibrada. Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 6.º, apenas se prevê a intervenção da ERC para apreciação de queixas *contra* as entidades que, alegadamente, pratiquem desinformação. No entanto, nada é dito quanto ao papel, que, em princípio, também haveria de caber ao regulador, relativamente a queixas por parte de pessoas ou entidades que houvessem sido vítimas de censura ou de qualquer outro tipo de atuação, em nome do combate à desinformação, designadamente por parte dos *media* ou de verificadores de factos (por exemplo, prevendo-se o direito de apresentarem queixa junto da ERC contra a classificação de um conteúdo como «falso» ou «enganador», contra o facto de não terem tido oportunidade de se defender ou expor o seu ponto de vista antes de uma decisão de remoção de conteúdo, ou contra o facto de não terem sido devidamente informados dos motivos que justificaram tal decisão ou das possibilidades de reclamação). Ora, a regulação de uma matéria como esta sempre teria que ser completa, equilibrada e imparcial. É, no entanto, a própria lei a limitar e a privilegiar uma política regulatória de sentido único. Esse «bias» do legislador é, só por si, incompatível com as exigências constitucionais de proteção da liberdade de expressão e de informação, que decorrem do artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição da República. Se, de facto, o objetivo da lei – e também, já agora, o seu único possível fundamento jurídico-constitucional – é o de promover a proteção da liberdade de expressão e de informação, então há que protegê-las na sua totalidade, perante todo o tipo de ameaças diversas (e não de forma *seletiva*).

### **II. Inconstitucionalidade do disposto no n.º 6 do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital**

59. O n.º 6.º do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, determina que «[o] Estado apoia a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública».

60. Não se questiona o papel fundamental dos verificadores de factos no quadro de uma estratégia global, e integrada, de combate à desinformação. Os documentos da Comissão Europeia a que já se fez referência são bem elucidativos quanto à sua relevância e eficácia.

61. Face a essa relevância, e não obstante as diversas iniciativas já existentes com particular destaque para os padrões internacionais consensualizados e estabelecidos no Código de Princípios da Rede Internacional de Verificação de Factos (IFCN), subscrito por várias organizações de verificação de factos, não se questiona que, em abstrato, o Estado possa, de alguma maneira, incentivar e apoiar a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados ou incentivar a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

62. No entanto, uma vez que se trata de matéria que, pelas razões que já desenvolvemos e não vale a pena repetir, incide sobre o âmbito de proteção da liberdade de expressão e de informação, a definição dos termos concretos desse apoio estadual não pode deixar de estar expressamente previsto na lei.

63. Ora, o preceito cuja apreciação se requer ao Tribunal Constitucional é todo ele silente sobre a natureza e o modo de operacionalização desse apoio, não satisfazendo de modo minimamente satisfatório, e em violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República, as exigências de densidade normativa de uma lei restritiva de direitos, liberdades e garantias.

64. Com efeito, o preceito é de tal modo vago que nem sequer vem determinado, com um mínimo de precisão, aspetos como: o que é, para efeitos da lei, uma «estrutura de verificação de factos»?; que entidades são elegíveis para ser beneficiárias dos apoios a conceder pelo Estado e que outras condições de elegibilidade devem ser preenchidas?; quais os meios ou os instrumentos legais através dos quais tal apoio estadual pode legitimamente ser concretizado (admite-se tão-somente que o Estado possa estabelecer protocolos ou parcerias com os órgãos de comunicação social ou está-se a pensar em apoios financeiros como subsídios ou em isenções ou benefícios fiscais?); que órgão do Estado é competente para instruir as candidaturas e qual o procedimento a observar?.

[...]

66. Além desse aspeto essencial, a lei não estabelece quaisquer garantias ou salvaguardas para contrariar a tendência para que as estruturas de verificação de factos, uma vez beneficiando de apoios por parte do Estado, qualquer que seja a sua natureza, estejam em condições de garantir a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, designadamente através de requisitos de transparência e de diligência devida nos procedimentos e metodologias adotados, na obrigatoriedade de elaboração de relatórios e de outros mecanismos de escrutínio e de prestação de contas, ou na garantia de apartidarismo, de imparcialidade e de igualdade na aplicação de técnicas de *fact-checking*, sendo que tal corresponde justamente aos padrões mínimos consensualizados e estabelecidos no Código de Princípios da Rede Internacional de Verificação de Factos (*supra*, ponto 61).

67. Tal exigência é, desde logo, particularmente necessária se estiverem envolvidos dinheiros públicos. Sendo certo que, nos termos da lei, cabe às comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) a fiscalização da execução de incentivos do Estado à comunicação social, também é certo que tal fiscalização se cinge a incentivos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 23/2015, de 6 de fevereiro. Ora, não sendo impossível reconduzir o apoio à criação de estruturas de verificação de factos a um dos múltiplos incentivos previstos nesse diploma legal – embora tal não seja impossível não deixaria de ser forçado, atendendo a que tais incentivos têm um objetivo muito distinto, tendo, aliás, como destinatários essencialmente os órgãos de comunicação social de âmbito regional e local –, o que é certo é que, dada a especial sensibilidade do que está em causa, sempre se exigiria disposições legais específicas, quer quanto aos requisitos materiais quer procedimentais que, pura e simplesmente, inexistem. Note-se, aliás, que a fiscalização por parte das CCDR – entidade que é também responsável pela instrução dos procedimentos de atribuição dos incentivos bem como da própria decisão de atribuição dos mesmos – tem como escopo a verificação do cumprimento dos projetos apresentados por parte das entidades beneficiárias. Ora, o que importaria aqui seria prever-se a fiscalização, por uma entidade independente, da própria atribuição dos incentivos pelas CCDR.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

68. Com efeito, e até independentemente da circunstância de estarem envolvidos dinheiros públicos, a observância dos requisitos referidos no ponto 66 é a única maneira de assegurar o respeito pela exigência constitucional de independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político (artigo 38.º, n.º 4, 1.ª parte, da Constituição). Como ensinam Gomes Canotilho / Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 585), «[tal exigência constitucional] implica nomeadamente: igualdade de tratamento independentemente da sua orientação editorial, proibição de discriminação nos apoios públicos, nomeadamente nas regalias, subvenções e isenções concedidas [...]».

69. Por sua vez, no que respeita ao segmento relativo ao incentivo à atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas, também se verifica uma total ausência de definição de critérios legais que sirva de instrumento dirigente e de parâmetro de controlo da atividade administrativa. Com efeito, a Administração fica sem qualquer guião minimamente operacional sobre como incentivar a atribuição desses selos, designadamente quanto à densificação dos conceitos de «qualidade» ou de «entidades fidedignas», ficando o seu preenchimento na sua total discricionariedade, e, por conseguinte, sem qualquer possibilidade de controlo efetivo, seja ele judicial ou outro.

[...]

### III. Ilegalidade do disposto no n.º 5 do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital

71. Na eventualidade de o Tribunal Constitucional não declarar a sua inconstitucionalidade, requer-se, subsidiariamente, a fiscalização abstrata da ilegalidade do disposto no n.º 5 do artigo 6.º, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital.

72. O disposto nesse preceito legal viola os artigos 5.º e 6.º dos Estatutos da ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, e que dela fazem parte integrante, sendo este último diploma uma lei de valor reforçado (artigos 112.º, n.º 3 e 168.º, n.º 6, alínea *a*), da Constituição da República).

73. A título de questão prévia, para acautelar eventuais objeções ao conhecimento desta parte do pedido, importa esclarecer que a norma em questão, embora não venha ela própria, enquanto tal, alterar os Estatutos da ERC, na medida em que não confere a essa entidade independente novas atribuições ou competências, tendo antes como destinatários os cidadãos em geral, reconhecendo-lhes o direito de apresentar e ver apreciadas pela ERC queixas em matéria de desinformação, a verdade é que não deixa de produzir imediatamente efeitos jurídicos, tornando aplicáveis, nos termos que já foram analisados (*supra*, pontos 42 e segs.), os procedimentos de queixa e os procedimentos sancionatórios estabelecidos nos Estatutos da ERC. A sua existência na ordem jurídica tem, desde logo, o efeito de permitir que, ao abrigo dessa disposição legal, os cidadãos se dirijam à ERC iniciando procedimentos de queixa que terão, naturalmente, que ser recebidos e tramitados nos termos legais.

74. Assim, a norma em questão tem implicações não-irrelevantes na atividade da ERC, obrigando essa entidade a dar resposta a solicitações num domínio que constitui uma novidade e que não tem cobertura legal ou estatutária, nos termos dos artigos 5.º e 6.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, e que dela fazem parte integrante. Tal circunstância compromete seriamente, dada a escassez de recursos humanos e de tempo, a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

capacidade efetiva da ERC para desempenhar as tarefas de que está estatutariamente incumbida e cujas atribuições assumem dignidade constitucional (artigo 39.º da Constituição da República).

75. Com efeito, as entidades sujeitas a supervisão e intervenção da ERC encontram-se taxativamente elencadas no artigo 6.º dos Estatutos. Ora, não disponibilizando as plataformas em linha, elas próprias, conteúdos, muito menos sendo eles «submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente», não é possível considerar que a atuação da ERC no domínio da desinformação em ambiente digital tem cobertura na alínea e) do artigo 6.º. As demais alíneas também não são aplicáveis.

76. O problema está, aliás, logo no facto de o fenómeno da desinformação através das plataformas em linha (por exemplo, redes sociais ou serviços de mensagens privadas tais como *Whats.App* ou *Telegram*) extravasar o âmbito do conceito de «atividades de comunicação social», pelo que qualquer reorientação da ERC nessa direção sempre pressuporia «a redefinição da noção de órgão de comunicação social, tendo como referência a Deliberação da ERC 202/2015 (OUT), integrando as entidades que efetuem a produção, agregação ou difusão *online* de conteúdo de comunicação social» (ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, *supra*, ponto 35, pp. 30 e segs. e 71)».

6. Notificado do primeiro pedido, nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da LTC, o Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos e remeteu uma nota técnica sobre os trabalhos preparatórios da Lei n.º 27/2021, elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Igualmente notificado, agora nos termos do artigo 65.º, n.º 4, da LTC, para se pronunciar sobre o pedido de atribuição de prioridade à apreciação e decisão do presente processo, formulado pelo requerente, o Presidente da Assembleia da República nada disse.

Notificado do segundo pedido, nos termos e para os efeitos dos artigos 55.º, n.º 3, e 64.º, n.º 3, da LTC, o Presidente da Assembleia da República ofereceu o merecimento dos autos e remeteu novamente a referida nota técnica.

7. Submetido a discussão, no Plenário, o memorando apresentado pelo Presidente deste Tribunal, e fixada a orientação do Tribunal sobre as questões a resolver, cumpre decidir em conformidade com essa orientação, tal como preceituado nos artigos 63.º, n.º 2, e 65.º, n.º 1, da LTC.

## II – FUNDAMENTAÇÃO



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. O presente processo tem como objeto a apreciação e a declaração com força obrigatória geral de normas que integram, conforme mencionado *supra*, a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital. Mais concretamente, as normas impugnadas são as que constam dos n.ºs 1 a 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, na sua versão original.

Atentemos no seu teor:

### “Artigo 6.º

#### Direito à proteção contra a desinformação

1 - O Estado assegura o cumprimento em Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, *de jure* ou *de facto*, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação, nos termos do número seguinte.

2 - Considera-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 de políticas públicas e a bens públicos.

3 - Para efeitos do número anterior, considera-se, designadamente, informação comprovadamente falsa ou enganadora a utilização de textos ou vídeos manipulados ou fabricados, bem como as práticas para inundar as caixas de correio eletrónico e o uso de redes de seguidores fictícios.

4 - Não estão abrangidos pelo disposto no presente artigo os meros erros na comunicação de informações, bem como as sátiras ou paródias.

5 - Todos têm o direito de apresentar e ver apreciadas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social queixas contra as entidades que pratiquem os atos previstos no presente artigo, sendo aplicáveis os meios de ação referidos no artigo 21.º e o disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, relativamente aos procedimentos de queixa e deliberação e ao regime sancionatório.

6 - O Estado apoia a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública”.

Entretanto, em momento ulterior à apresentação dos pedidos de fiscalização ora em análise, a Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto, alterou o n.º 1 e revogou os n.ºs 2 a 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021 (cfr. os artigos 2.º e 3.º).

O artigo 6.º, objeto do presente processo, passou a ter a seguinte redação:

### “Artigo 6.º

#### Direito à proteção contra a desinformação



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1 - O Estado assegura o cumprimento em Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, *de jure* ou *de facto*, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação”.

Assim, atualmente, do conjunto de normas objeto dos pedidos em análise apenas se mantém em vigor a constante do n.º 1 do artigo 6.º – agora amputada da remissão para o número seguinte –, tendo as restantes normas sido revogadas. Temos, portanto, que a maioria das normas fiscalizadas foi eliminada do ordenamento jurídico.

Por sua vez, a única norma que permanece em vigor não tem, nos termos em que o primeiro pedido – o único que a ela se refere – se encontra formulado, autonomia relativamente às normas, entretanto revogadas, dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º. Efetivamente, revogado o n.º 2 para o qual remetia, o n.º 1 fica esvaziado de sentido e de utilidade prática, uma vez que a sua interpretação e aplicação dependiam do que fosse entendido por “desinformação”, situação configurada, justamente, no n.º 2.

Dito isto, e tendo em conta, por um lado, que as normas dos n.ºs 2 a 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021 foram revogadas e, por outro, que a norma do n.º 1 do mesmo preceito, apesar de permanecer em vigor, não pode valer como objeto autónomo de controlo de constitucionalidade, importa, a título de questão prévia, aferir da utilidade processual de uma eventual declaração de inconstitucionalidade [e de ilegalidade], com força obrigatória geral, das normas sindicadas.

9. O Tribunal Constitucional tem entendido, em jurisprudência constante e uniforme, que a revogação das normas objeto do pedido de controlo não obsta a que delas se conheça, desde que exista um “interesse jurídico relevante” em que se proceda à sua apreciação.

O interesse prático na apreciação de normas revogadas tem que ver com os distintos efeitos temporais que, em regra, produzem, de um lado, a revogação de normas, e, do outro, a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral. Com efeito, a revogação reveste-se, regra geral, de eficácia prospetiva (efeitos *ex nunc*), o que significa que os efeitos que produz enquanto esteve em vigor não serão, em princípio, eliminados da ordem jurídica. Ao invés, a declaração de inconstitucionalidade tem, como efeito-regra, a retroatividade, produzindo essa declaração efeitos “desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal” – efeitos *ex tunc* (cfr. artigo





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

282.º, n.º 1, da CRP). Por assim ser, e por via do princípio *tempus regit actum*, pode acontecer que, não obstante as normas terem sido revogadas, os seus efeitos possam continuar a produzir-se, aplicando-se a situações que ocorreram à luz das normas entretanto revogadas.

Mas não basta um mero interesse em controlar normas já revogadas, devendo existir, como já afluído, um interesse jurídico relevante. E, quanto ao que se deva entender por “interesse jurídico relevante”, já este Tribunal se pronunciou de forma reiterada e uniforme no sentido de que se trata de um interesse apreciável. Mais concretamente, haverá um interesse jurídico relevante quando se afigure pertinente o controlo abstrato de normas revogadas na medida em que isso se mostre indispensável para corrigir ou eliminar os efeitos que a norma controlada produziu *medio tempore*, e, de igual modo, na medida em que, “por alguma específica razão relativa à aplicação da lei no tempo, seja de esperar que a norma em causa venha a aplicar-se a um número significativo de casos” (ver Acórdão n.º 525/2008). Daqui decorre que há casos, já devida e profusamente assinalados por este Tribunal, em que, manifestamente, não se vislumbra a existência de um interesse jurídico relevante e, concomitantemente, a necessidade do controlo abstrato de normas revogadas.

Pense-se, desde logo, naqueles casos em que é possível antecipar que a eventual declaração de inconstitucionalidade não se revestiria de qualquer alcance prático, em virtude de este Tribunal, por razões de segurança jurídica, equidade ou interesse público de excecional relevo, ir optar por atribuir à sua decisão efeitos temporais mais restritos do que os efeitos-regra (ou seja, ir optar por efeitos prospetivos, ao invés dos habituais efeitos retroativos), tal como permitido pelo n.º 4 do artigo 282.º da CRP. Valendo os efeitos da decisão apenas para o futuro, apenas serão por ela abarcadas situações ocorridas já depois de revogadas as normas impugnadas, esvaziando de sentido a declaração de inconstitucionalidade.

Igualmente, também não se verificará interesse jurídico relevante naqueles casos em que a norma revogada vigorou num período de tempo muito limitado ou em que, em todo o caso, não foi aplicada a um número significativo de situações. Nestas circunstâncias, em que as situações reguladas pela norma revogada não serão quantitativamente significativas, afigura-se excessivo o prosseguimento do processo de controlo (abstrato), tanto mais que – e este é mais um aspeto a ter em consideração para efeitos de aferição da existência de um interesse jurídico relevante – nos





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

litígios eventualmente emergentes da aplicação das normas revogadas ainda será possível lançar mão do controlo concreto da constitucionalidade, pelo que os direitos e interesses envolvidos estão devidamente acautelados. Ou seja, e quanto a este último aspeto, mantém-se ao dispor dos eventuais interessados a via da fiscalização concreta da constitucionalidade, como meio idóneo e suficiente para impedir a aplicação ao seu específico caso dos dispositivos cuja constitucionalidade foi por si questionada. Por assim ser, não se mostra adequada a via mais complexa do controlo abstrato da constitucionalidade para prosseguir os propósitos acima identificados. Em suma, os efeitos corretivos ou eliminatórios deverão ser de longo alcance e/ou não deverão existir outros meios igualmente aptos e suficientes para atingir o propósito dos interessados numa decisão de inconstitucionalidade de normas revogadas.

No Acórdão n.º 171/2021, a cujos fundamentos aderiram, mais recentemente, os Acórdãos n.ºs 127/2022, 255/2022 e 420/2022, afirmou-se o seguinte, quanto à existência de um interesse jurídico relevante na apreciação do pedido:

“Este afere-se em função de uma dupla exigência: por um lado, que a norma revogada tenha produzido efeitos jurídicos constitucionalmente relevantes durante a sua vigência; por outro, requer-se que declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral seja «indispensável para atingir efeitos corretivos ou eliminatórios de largo alcance, mormente quando seja conhecida a pendência de número significativo de casos em que foram aplicadas as normas objeto de controlo» (v. os Acórdãos n.ºs 238/88, 186/94, 188/94, 57/95, 117/97, 497/97, 45/2000, 32/2002, 485/2003, 76/2004, 19/2007, 497/2007, 31/2009, 539/2012), devendo tal indispensabilidade ser evidente e manifesta (v. os Acórdãos n.ºs 238/88 e 32/2002). O alcance desta jurisprudência é o seguinte: como o único efeito útil potencial da invalidação é o que se projeta no passado, é necessário que a norma tenha produzido efeitos relevantes antes de ter sido revogada, efeitos estes a que só com a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade se possa obviar de forma cómoda e segura.

Tal interesse jurídico relevante não existirá, segundo jurisprudência constitucional sedimentada, sempre que se verifique uma de três situações. Em primeiro lugar, quando seja previsível que a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade venha acompanhada de uma decisão de fixação de efeitos, nos termos do n.º 4 do artigo 282.º da Constituição, que mitigue ou elimine a sua repercussão no passado (v. os Acórdãos n.ºs 238/88, 135/90, 308/93, 186/94, 57/95, 580/95, 497/97, 671/99, 45/2000, 531/2000, 140/2002, 404/2003, 497/2007 e 31/2009). Em segundo lugar, quando se demonstre que a declaração de inconstitucionalidade de normas não alteraria a posição jurídica dos interessados, designadamente porque as decisões que as aplicaram transitaram em julgado (v. os Acórdãos n.ºs 188/94, 592/99, 45/2000, 32/2002 e 76/2004), as normas eventualmente inconstitucionais seriam mais favoráveis aos arguidos (Acórdão n.º 288/88) ou os efeitos jurídicos produzidos são, por natureza, irreversíveis (Acórdão n.º 135/90). Em terceiro lugar, quando seja reduzido o número de casos em que sejam aplicáveis



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

as normas revogadas, casos esses em que permanece aberta a via do recurso de constitucionalidade (v. os Acórdãos n.ºs 17/83, 32/2002, 187/2003, 485/2003 e 539/2012). A estas três categorias de casos aplica-se o entendimento segundo o qual, «seria inadequado e desproporcionado acionar um mecanismo de índole genérica e abstrata, como é a declaração de inconstitucionalidade (...) para eliminar efeitos eventualmente produzidos que sejam constitucionalmente pouco relevantes ou que possam facilmente ser removidos por outro modo. Por conseguinte, estando em causa normas revogadas, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, só deverá ter lugar – ao menos em princípio – quando for evidente a sua indispensabilidade» (Acórdão n.º 238/88)».

Em face de todo o exposto, e no que concerne às normas objeto dos pedidos de controlo apresentados pelo Presidente da República e pela Provedora de Justiça, a questão que se coloca é, desde logo, a de saber se chegaram a ser efetivamente aplicadas e, sendo a resposta afirmativa, se o foram a um número significativo de casos.

Da análise efetuada resulta que o período de vigência das normas impugnadas foi relativamente curto – pouco mais de um ano –, pelo que dificilmente a sua aplicação terá produzido efeitos tais que tornem indispensável acionar um controlo de constitucionalidade em processo de fiscalização abstrata. Em concreto, não há registo conhecido da aplicação por parte da Entidade Reguladora para a Comunicação Social de quaisquer sanções pela prática de atos de “desinformação” ou, sequer, de qualquer intervenção dessa Entidade ao abrigo do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021 (sendo que esta é a vertente da lei com maior aplicabilidade prática). O mesmo se diga relativamente à pendência de casos em que tenham sido aplicadas as normas sindicadas, pelo que é seguro afirmar que essa aplicação não foi fonte de litigiosidade.

Por outro lado, caso tenham sido, durante o curto período de vigência das normas, produzidos efeitos que devam ser eliminados ou caso esteja pendente alguma ação administrativa em que a questão da inconstitucionalidade das normas seja decisiva, sempre estará à disposição dos interessados a via da fiscalização concreta e difusa da constitucionalidade.

Assim sendo, é legítimo sustentar que as normas fiscalizadas não produziram efeitos jurídicos constitucionalmente relevantes durante a sua vigência, não surgindo a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral como um meio “indispensável para atingir efeitos corretivos ou eliminatórios de largo alcance” (Acórdão n.º 238/88). Nestas circunstâncias, afigura-se excessivo e desproporcionado o prosseguimento do presente processo de fiscalização abstrata.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Consequentemente, dada a inexistência de interesse jurídico relevante em controlar as normas revogadas, e dado que a norma do n.º 1 do artigo 6.º, sem as normas revogadas – para as quais remetia –, não tem autonomia applicativa, deve concluir-se pela inutilidade superveniente de uma decisão de mérito.

### III. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, propõe-se que, em razão da inutilidade superveniente verificada, o Tribunal Constitucional não tome conhecimento dos pedidos formulados.

Lisboa, 7 de março de 2027

Mário Bernardo Urbano  
V. L. M. L. L.  
Manoel Carlos Telles  
João Francisco Costa  
Antonio  
José  
José António  
V. L. M. L. L.  
José Manuel  
José Manuel  
José Manuel

Atite a nota de compreensão de Juntas Constitucionais  
Pereira e Lino Ribeiro que podem por meio de  
Mário Bernardo Urbano

