



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

613  
Offício n.º /XIV/1.ª – CACDLG/2020

Data: 30-09-2020

NU: 663404

ASSUNTO: Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 473/XIV/1.ª (PS) e 498/XIV/1.ª (PAN)

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo aos **Projetos de Lei n.ºs 473/XIV/1.ª (PS)– “Aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital” e 498/XIV/1.ª (PAN) – “Aprova a Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital”**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, do PAN e do Deputado único representante do CH, na reunião de 30 de setembro de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 473/XIV/1.ª - APROVA A CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ERA DIGITAL**

**PROJETO DE LEI N.º 498/XIV/1.ª - APROVA A CARTA DOS DIREITOS DIGITAIS E UM CONJUNTO DE MEDIDAS COMPLEMENTARES QUE ASSEGURAM O REFORÇO DAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS NO DOMÍNIO DIGITAL**

#### PARTE I - CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 9 de julho de 2020, o Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.ª - “Aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital”.

Posteriormente o PAN apresentou à Assembleia da República, em 11 de setembro, o Projeto de Lei n.º 498/XIV/1.ª – “Aprova a Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital”<sup>1</sup>.

Estas apresentações foram efetuadas nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, as iniciativas vertentes baixaram, respetivamente, em 14 de julho e 16 de setembro de 2020, à Comissão

---

<sup>1</sup> O PAN substituiu o texto inicial do Projeto de lei em 28 de setembro.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer, enquanto comissão competente, tendo o Projeto de lei nº 498/XIV baixado igualmente à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação.

Em 11 de setembro passado, relativamente ao Projeto de lei do PS, a Comissão solicitou contributo escrito das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados, Comissão Nacional de Proteção de Dados, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, Autoridade Nacional de Comunicações (Anacom), Iniciativa Portuguesa do Fórum da Governação da Internet (IPFGI), Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações (APDC), Plataforma de Associações Casa da Cidadania, Movimento pela Utilização Digital Ativa, Internet Society Portugal Chapter, RTP, Associação Portuguesa de Imprensa e Sindicato dos Jornalistas.

Quanto ao Projeto de lei nº 498/XIV do PAN, em 22 de setembro, foram solicitados pareceres às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, CNPD - Comissão Nacional de Proteção de Dados, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e Ordem dos Advogados. Refira-se que o PAN substituiu o texto seu do Projeto de lei em 28 de setembro.

Até à data da elaboração do presente relatório, relativamente ao Projeto de lei nº 473/XIV, foram recebidos na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em 24 de julho passado, o contributo da DECO, a informação do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em 24 de setembro, em 21 de setembro o parecer da Ordem dos Advogados, e em 28 de setembro o contributo da Associação ISOC.

A discussão na generalidade das iniciativas legislativas em apreço encontra-se agendada para o próximo dia 1 de outubro.

Atenta a matéria em apreço considera-se oportuno o envolvimento da 12ª Comissão na apreciação das presentes iniciativas legislativas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

- **Projeto de Lei nº 473/XIV/1ª (PS) - “Aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital”**

O Projeto de Lei apresentado pelo PS visa a aprovação de uma “Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital”, elencando, para tal, um conjunto de princípios que consagram e tutelam os direitos, liberdades e garantias aplicáveis no ciberespaço.

A iniciativa debruça-se designadamente no direito de acesso e de proteção individual na utilização dos mecanismos digitais, consagrando-se simultaneamente as obrigações do Estado nesse domínio, em especial no sentido de impulsionar a eliminação de desigualdades no acesso à Internet e tecnologias digitais.

Destaca-se na exposição de motivos do diploma a crescente importância que esta questão tem merecido por parte das organizações internacionais, dos Estados e das organizações da sociedade civil, acrescentando-se que embora em 2018, pela primeira vez, mais de metade da Humanidade tenha passado a ter acesso à Internet, persistem, todavia, enormes assimetrias e desigualdades que poderão *“comprometer a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável e da Agenda 2030, designadamente a erradicação da pobreza e da fome, o combate às desigualdades, a educação de qualidade, a promoção da saúde para todos, o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”*.

É também realçado pelos proponentes que *“o combate à pandemia COVID-19 veio pôr a nu os benefícios da expansão do uso de ferramentas tecnológicas digitais, mas também as insuficiências no acesso e riscos vários”*, considerando-se fundamental que os esforços no desenvolvimento de estratégias governamentais digitais após a crise do COVID-19 se concentrem em melhorar políticas de proteção de dados e inclusão digital, bem como fortalecer as capacidades políticas e técnicas das instituições públicas.

Refira-se ainda que na exposição de motivos do presente projeto de lei salienta-se que apesar dos diversos instrumentos nacionais e internacionais que proliferam nesta área, ainda não existe, todavia, uma Carta Internacional dos Direitos Humanos na era digital, devidamente aprovada no âmbito da ONU.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A presente legislativa compreende vinte artigos, destacando-se sumariamente algumas das disposições:

O artigo 1.º (Direitos fundamentais na era digital) estabelece que «*A República Portuguesa participa no processo mundial de transformação da Internet num instrumento de conquista de liberdade, igualdade e justiça social e num espaço de promoção, proteção e livre exercício dos direitos humanos*», determinando ainda que «*as normas que na ordem jurídica portuguesa consagram e tutelam direitos, liberdades e garantias são aplicáveis no ciberespaço*»;

No artigo 2.º consagra-se a universalidade do direito de livre acesso em condições de igualdade à Internet e tecnologias digitais em geral, definindo-se igualmente um elenco de obrigações que competem ao Estado, com vista a assegurar um ambiente digital que promova e defenda os direitos humanos;

Nos artigos seguintes o diploma estabelece um conjunto de direitos individuais, entre os quais salientam-se: a liberdade de expressão, informação e participação na Internet; a proteção de dados pessoais; o direito ao esquecimento; o direito ao testamento digital.

São ainda garantidos os direitos de resposta e de retificação nas plataformas digitais, aplicando-se as mesmas regras que aos serviços de comunicação social audiovisual, obrigando-se adicionalmente a incluir na peça original uma hiperligação para o conteúdo da retificação enviada (artigo 13.º).

No artigo 15.º define-se o direito à proteção contra a geolocalização abusiva, estabelecendo-se que a recolha e o tratamento desta informação só podem ter lugar nos casos legalmente previstos nos domínios da segurança, defesa e investigação criminal.

De referir, ainda, que o artigo 17.º define os direitos digitais face à Administração Pública, designadamente à adoção de procedimento administrativo digital.

Por último, estabelece-se a obrigação do Governo apresentar anualmente à Assembleia da República, até 31 de março, um relatório sobre a execução do Plano de Ação para a Transição Digital, no que respeita aos direitos humanos, avaliando-se os objetivos atingidos e apresentando os indicadores de realização e monitorização (art.º 19º).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A entrada em vigor do diploma está prevista para o primeiro dia do segundo mês ao da sua publicação.

- **Projeto de Lei n.º 498/XIV/1.ª (PAN) – “Aprova a Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital”**

Com a presente iniciativa legislativa o PAN propõe a aprovação de uma “Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital”, concretizando, de acordo com os proponentes, algumas das propostas constantes do seu programa eleitoral.

Na exposição de motivos do projeto de lei os proponentes destacam um conjunto de propostas nas seguintes áreas: medidas que asseguram o combate às desigualdades no acesso à internet e que efetivam o direito ao seu livre acesso; medidas de combate à produção ou difusão de difusão online; consagração do direito de acesso neutral à Internet; medidas que visam garantir a transparência das entidades públicas e o reforço do direito à informação dos cidadãos; medidas aplicáveis à administração pública; criação da figura da ação popular digital.

A iniciativa é composta por vinte e dois artigos, salientando-se as seguintes disposições:

O “Princípio da Igualdade de Tutela de Direitos, Liberdades e Garantias no Ciberespaço” (art.º. 2º) que determina a aplicabilidade no ciberespaço das normas que na ordem jurídica consagrem e tutelem direitos, liberdades e garantias.

O “Direito de livre acesso à Internet” (art.º. 3º) que estabelece o acesso universal à internet e elenca os deveres do Estado para garantir a concretização desse direito.

A “Garantia de acesso e uso” (art.º.4º), onde se prevê a fixação anual, pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), de valores de velocidades mínimas de acesso à Internet que os operadores ou prestadores de serviços deverão assegurar em todo o território nacional e que se incumpridas serão objeto de sanção.

A criação de uma “Tarifa Social de Acesso aos Serviços de Internet” (art.º.5º) a aplicar a clientes finais considerados como economicamente vulneráveis, tais como os agregados



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

familiares de baixos rendimentos, as pessoas em situação de desemprego ou as pessoas que beneficiem de certas prestações sociais (como a pensão de invalidez, o complemento solidário para idosos, entre outros).

O direito à “Liberdade de expressão e direito à informação e opinião (art.º 6º) bem como o “Direito à proteção contra a desinformação (art.7º) onde se estabelece, nomeadamente, o compromisso do Estado no cumprimento do disposto do Plano Europeu de Luta contra a Desinformação, de 5 de Dezembro de 2018, e o reforço das competências da ERC neste domínio.

Os “Direitos de reunião, manifestação, associação e participação (art. 8º.) onde se propõe, entre outros, a obrigatoriedade de disponibilização no respetivo portal da Internet, ou de outra plataforma digital, das gravações em suporte vídeo das reuniões públicas dos órgãos municipais.

O “Direito à neutralidade da Internet” (art.10º.) prevendo-se o acesso universal à Internet com todas as suas funcionalidades, nos termos previstos no Regulamento (UE) 2015/2120 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, e estabelecendo-se a limitação de práticas de zero-rating e a possibilidade de sanção pela ANACOM dos operadores que violem este direito ou recorram a práticas abusivas de zero-rating.

Os “Direitos digitais face à Administração Pública” (art.17º.) onde se propõe, nomeadamente, que o Governo apresente à Assembleia da República uma proposta de lei que enquadre e defina as regras aplicáveis ao processo administrativo em suporte eletrónico, nos termos do disposto no número 4 do artigo 64.º do Código do Procedimento administrativo.

Os “Deveres da Administração Pública em matéria digital” (art. 18º) onde se prevê a criação de sistemas gráficos de notificação de todos os atos administrativos e regulamentos administrativos dirigidos aos consumidores, a realização por entidade independente de auditorias aos algoritmos de software dos órgãos e serviços da administração pública, e a migração do seu software para software livre, sempre que possível.

Consagram-se ainda o “Direito à privacidade digital” (art.9º.), o “Direito à literacia digital” (art.11º.), o “Direito à identidade e outros direitos pessoais” (art.12º.), o “Direito ao





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

esquecimento” (art. 13.º), os “Direitos em plataformas digitais” (art. 14.º), o “Direito à cibersegurança” (art. 15.º), o “Direito à proteção contra a geolocalização abusiva” (art. 16.º). Estabelece-se o Direito de Ação Digital Popular (art. 19.º), nos termos da Lei nº 83/95, de 31 de agosto.

Por último, determina-se ao Governo a apresentação à Assembleia da República, até 31 de março de cada ano, de um relatório sobre a execução do Plano de Ação para a Transição Digital no que diz respeito aos direitos humanos, avaliando os objetivos atingidos e apresentando os indicadores de realização e monitorização (art. 20.º).

Prevê-se a entrada em vigor do diploma com o Orçamento do Estado à sua publicação, salvo o disposto no artigo 5.º (Tarifa Social de Acesso aos Serviços de Internet) cuja entrada em vigor só se concretizará após a respetiva regulamentação pelo Governo (art. 22.º).

### I. c) Enquadramento constitucional e legal

Na Constituição é o artigo 35.º (Utilização da informática) que consagra a proteção dos cidadãos perante o tratamento de dados pessoais informatizados. Este preceito constitucional garante o cidadão contra a recolha e o tratamento abusivo de dados informáticos de natureza pessoal, isto é, contra o uso abusivo de elementos que, de acordo com a formulação particularmente ampla do nº 1 do artigo 35.º, “dizem respeito ao cidadão”<sup>2</sup>.

O nº 2 do artigo 35.º da CRP prevê que é a lei que estabelece a tutela dos cidadãos relativamente à utilização da informática e o conteúdo dos seus direitos, nomeadamente o conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização.

É a Lei nº 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à

---

<sup>2</sup> Cfr. Jorge Miranda – Rui Medeiros; Constituição da República Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora 2005.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

livre circulação desses dados, o diploma que visa proteger as pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à circulação desses dados.

Ainda no campo da proteção dos dados pessoais, refira-se a Lei n.º 2/94, de 19 de fevereiro, que estabelece os mecanismos de controlo e fiscalização do Sistema de Informação Schengen, bem como a Lei da Organização e Funcionamento da Comissão Nacional de Proteção de Dados, aprovada pela Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto.

A proteção de dados tem igualmente legislação especial ao nível das comunicações eletrónicas através da Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no sector das comunicações eletrónicas, a qual foi alterada e republicada pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto.

Por sua vez, a Lei n.º 32/2008, de 17 de julho, transpôs a Diretiva da Retenção de Dados, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações. E através da Lei das Comunicações Eletrónicas, aprovada pela Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, prevê-se a criação de uma base de dados de assinantes devedores de serviços de comunicações eletrónicas.

O regime vigente no ordenamento jurídico nacional relativo ao quadro das contraordenações do setor das comunicações, encontra-se plasmado na Lei n.º 99/2009, de 4 de setembro.

O regime jurídico da segurança do ciberespaço encontra-se consagrado na Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, que transpôs a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União.

Em termos de legislação penal o combate aos crimes informáticos vem consagrado nos artigos 193.º (Devassa por meio de informática), 194.º (Violação de correspondência ou de telecomunicações) 221.º (Burla informática e nas comunicações) e 384.º (Violação de segredo de correspondência ou de telecomunicações) do Código Penal e na Lei do Cibercrime que foi aprovada pela Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Já não no plano legislativo nacional, mas no que respeita ao vasto acervo comunitário relacionado com a matéria em apreço, remete-se nesta sede para a Nota Técnica (*em anexo*) onde o tema é tratado de forma exaustiva, deixando somente uma referência prospetiva quanto à Comunicação da Comissão Europeia “Construir o Futuro Digital da Europa”, de 19 de fevereiro de 2020, que define a estratégia da futura intervenção da Comissão (2020-2025)<sup>3</sup> sobre as tecnologias digitais, e que assenta nos seguintes pilares:

- Uma tecnologia ao serviço das pessoas, força motriz de uma aposta europeia na proteção dos cidadãos contra as ciberameaças, no desenvolvimento seguro e eficaz da inteligência artificial e na implantação da banda larga ultrarrápida;
- Uma economia justa e competitiva, onde sejam uma realidade a responsabilização das plataformas de serviços digitais, a concorrência equitativa entre as empresas europeias e a melhoria do acesso a dados de elevada qualidade, combinada com a proteção simultânea dos dados pessoais e sensíveis; e
- Uma sociedade aberta, democrática e sustentável, que combine a utilização das tecnologias digitais com as metas climáticas europeias e que combata a desinformação, promovendo conteúdos fiáveis nos meios de comunicação social.

### I. d) Antecedentes parlamentares

Em termos de antecedentes parlamentares refira-se que a iniciativa legislativa do PS retoma, com alterações, o Projeto de Lei nº 1217/XIII - “Aprova a Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital” que caducou no final da anterior legislatura, em 24 de outubro de 2019.

Conforme mencionado na exposição de motivos da iniciativa ora apresentada pelo PS, no anterior projeto de lei incluíam-se matérias que os signatários optaram agora por expurgar, designadamente normas sobre direitos dos trabalhadores na era digital.

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quanto a iniciativas recentes sobre matéria conexa destaca-se o Projeto de Resolução n.º 561/XIV/1.ª (PS) - Recomenda ao Governo que crie uma tarifa social de acesso a serviços de Internet que foi discutido na sessão plenária do passado dia 17 de setembro.

### I. e) Necessidade de consulta escrita adicional

Tendo em conta o teor de ambos os projetos de lei em apreciação, que atribuem competências ao Centro Nacional de Cibersegurança, importa promover adicionalmente a audição escrita desta entidade.

## PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

A relatora signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o presente Projeto de Lei, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

## PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 473/XIV/1.ª que visa a aprovação de uma “Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital” consagrando um conjunto de princípios que consagram e tutelam os direitos, liberdades e garantias aplicáveis no ciberespaço.
2. Posteriormente o PAN apresentou o Projeto de Lei n.º 498/XIV/1.ª – “Aprova a Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital”.
3. A iniciativa apresentada pelo PS debruça-se designadamente no direito de acesso e de proteção individual na utilização dos mecanismos digitais, consagrando simultaneamente as obrigações do Estado nesse domínio, em especial no sentido de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

impulsionar a eliminação de desigualdades no acesso à Internet e tecnologias digitais.

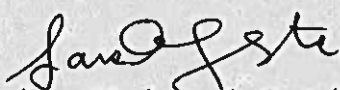
4. Na iniciativa do PAN os proponentes destacam um conjunto de propostas nas seguintes áreas: medidas que asseguram o combate às desigualdades no acesso à internet e que efetivam o direito ao seu livre acesso; medidas de combate à produção ou difusão de difusão online; consagração do direito de acesso neutral à Internet; medidas que visam garantir a transparência das entidades públicas e o reforço do direito à informação dos cidadãos; medidas aplicáveis à administração pública; criação da figura da ação popular digital.
5. Tendo em conta o teor de ambos os projetos de lei em apreciação, que atribuem competências ao Centro Nacional de Cibersegurança, importa promover adicionalmente a audição, por escrito, desta entidade.
6. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.ºs 473/XIV/1.ª e 498/XIV/1ª reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em Plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 30 de setembro de 2020

A Deputada Relatora

  
(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão

  
(Luís Marques Guedes)

