



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2021/208 (Parecer Leg)

Solicitação de emissão de Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 884/XIV/2.ª (PS), 888/XIV/2.ª (CDS-PP) e 890/XIV/2.ª (IL) (Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital)

Lisboa
14 de julho de 2021

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2021/208 (Parecer Leg)

Assunto: Solicitação de emissão de Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 884/XIV/2.ª (PS), 888/XIV/2.ª (CDS-PP) e 890/XIV/2.ª (IL) (Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital)

O Conselho Regulador, nos termos dos seus Estatutos, aprovou, por unanimidade, o Parecer nº 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, 14 de julho de 2021

O Conselho Regulador,
Sebastião Póvoas
Mário Mesquita
Francisco Azevedo e Silva
Fátima Resende
João Pedro Figueiredo

PARECER N.º 8/DAM/DJ/DS/2021

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

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 30 de junho de 2021, foi solicitado pronunciamento sobre os Projetos de Lei supra identificados.
2. Os Projetos de Lei versam 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. Dois deles - CDS-PP e IL – propõem a revogação *tout court* do artigo em causa, e o Projeto de Lei do PS propõe a sua regulamentação.
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 os Projetos de Lei sobre uma norma que atribui competências a este regulador, tratam de matéria que se insere no quadro das atribuições elencadas no artigo 8.º dos mesmos Estatutos.

II. Questão Prévia

4. 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

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

contra as entidades que pratiquem os atos previstos no presente artigo», ou seja, que «produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação», sendo esta 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».

5. A ERC teve oportunidade de se pronunciar quanto às iniciativas legislativas² que conduziram à aprovação da lei em análise, cfr. Deliberação ERC/2020/212 [Parecer-Leg], de 21 de outubro de 2020³, tendo ali manifestado algumas reservas às propostas apresentadas sublinhando que «em ambos os documentos apresentados parece resultar não só uma intenção de concatenar os princípios e direitos fundamentais em ambiente digital, acrescentando normas programáticas, mas também estabelecendo normas processuais e procedimentais, algumas detalhadas, com novas competências para instituições independentes, como a ERC, ao abrigo de conceitos abstratos e indefinidos, sem clarificação do âmbito de aplicação do diploma, seus destinatários, definição clara do nível de proteção que se pretende conferir, consagrando-se mesmo restrições e limitações para as quais não se preveem consequências ou sanções, nem tão pouco as entidades responsáveis pela sua fiscalização, salvo algumas exceções de questionável correspondência com as leis orgânicas das instituições a que se destinam».
6. Mais se referiu, quanto à previsão do atual artigo 6.º, n.º 5, «que tem necessariamente de ser conjugada com o disposto no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, no que respeita ao

² 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*

³ Disponível para consulta em

<https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OjItZWRpYS9kZW50c29lc3VvYmplY3RvX29mZmxpbmUvNzk3NC5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvIjtzOjM0OjIjZmVjZmVvYWNhby1lcmMyMDIwMjE5LXBhcmVjZlthbGVnljt9/deliberacao-erc2020212-parecer-leg>

âmbito subjetivo de intervenção desta entidade. As entidades sujeitas a supervisão e intervenção da ERC encontram-se taxativamente elencadas no referido preceito, e a menos que as pessoas singulares ou coletivas referidas no artigo 5.º, n.º 2, do Projeto agora em análise [atual 6.º, n.º 1, da Carta] se enquadrem no ali previsto, não poderá a ERC intervir sem violar o princípio da legalidade a que está vinculada e das competências que lhe estão cometidas. Considerando o valor reforçado da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, apenas a sua alteração viabilizaria a intervenção deste regulador junto de entidades que não se encontram sujeitas à sua supervisão».

7. Por outro lado, sublinhou-se também que «[n]o n.º 3 do artigo 5.º [atual n.º 5 do artigo 6.º da Carta], salvo melhor opinião, consagra-se uma das referidas normas procedimentais, dispensável no âmbito do presente diploma, desde logo porque condicionaria, se tal fosse possível, a intervenção da ERC a situações de queixa, em que os particulares teriam necessariamente de ser titulares de um direito disponível para que se pudesse prosseguir nos termos do regime proposto», isto porque o procedimento de queixa tem em vista, em primeira linha, situações nas quais estejam em causa direitos disponíveis e individuais. É efetivamente um procedimento especial face ao geral do CPA. A própria possibilidade de realização de uma audiência de conciliação (precisamente visando a composição dos interesses em presença) é reveladora dessa especialidade e só se poderá ter por concebível num caso em que estão em causa direitos disponíveis, pois que se assim não fosse a conciliação estaria, necessariamente, votada ao insucesso.
8. Ora, a atuação da ERC não depende só de queixas (na aceção dos artigos 55.º e seguintes dos Estatutos da ERC). Efetivamente, quando esteja em causa um valor ou matéria que afeta todos aqueles que estão expostos à atividade de comunicação social e por conseguinte dizem respeito a direitos ou interesses que estão fora da disponibilidade das partes – os designados procedimentos de participação (enquanto resultantes de participações ou denúncias de particulares) deverão ser tratados nos termos gerais do CPA.

9. Não cabendo neste sede apreciar a Lei n.º 27/2021, algumas das questões suscitadas a propósito das iniciativas legislativas⁴ que a antecederam, mantêm o seu relevo para efeitos de análise das iniciativas legislativas ora apresentadas, nomeadamente no que respeita ao Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª, pelo que e não obstante as dúvidas explanadas quanto à eficácia e exequibilidade de algumas das previsões da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, atenta a competência consultiva deste regulador, nos termos do artigo 25.º dos seus Estatutos, cumpre apreciar os Projetos de Lei ora apresentados.

III. Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª (PS) – *Desenvolve o regime do artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, assegurando o apoio às entidades privadas que exerçam atividades de verificação de factos e de atribuição de selos de qualidade*

10. O Projeto de Lei melhor identificado supra, visa densificar a previsão do n.º 6 do artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital (doravante, Carta), que estabelece 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».
11. A premissa para a atribuição de apoios do Estado, consagrada na mencionada Carta e também no artigo 2.º do Projeto de Lei em análise, é a de estarem em causa estruturas dedicadas à verificação de factos criadas por entidades de comunicação social registadas na Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
12. A merecer concordância a atribuição de tais apoios, afigura-se redutora, para não dizer questionável, a opção legislativa de apoiar apenas estruturas que sejam extensões de

⁴ 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*

órgãos de comunicação social registados na ERC, aliás nos considerandos do próprio Projeto de Lei, depois de ser qualificado como “razoável” a inexistência de apoio público a “outras entidades que se autointitulem *fact-checkers*”, reconhece-se a existência de um número cada vez maior de «organizações de verificação de factos estabelecidas internacionalmente. Entre elas incluem-se Organizações Não-Governamentais e outras entidades que não fazem parte do ecossistema mediático», acrescentando-se mesmo que «será bom que pertençam a redes internacionais de verificação ou a consórcios dedicados à difusão das boas práticas».

13. A lógica associada às “estruturas de verificação de factos” é a de independência e imparcialidade, até sobre os próprios meios de comunicação social, podendo tais estruturas integrar académicos, jornalistas, investigadores independentes, sem quaisquer ligações a órgãos de comunicação social pré-existent.

14. Sendo inquestionavelmente salutar que os órgãos de comunicação social promovam uma “cultura” de *fact-checking*, criando até estruturas para o efeito, sedimentando a credibilidade da informação que prestam, facto resta que tal obrigação decorre já das regras da atividade jornalística a que o seu trabalho informativo deve obedecer, conforme, aliás, a ERC teve oportunidade de sublinhar no estudo “A Desinformação – Contexto Europeu e Nacional”:

«Há que não esquecer que estes operadores e imprensa já estão sujeitos a um conjunto diversificado de obrigações decorrentes quer dos códigos de conduta, quer das respetivas leis sectoriais, tais como garantir o exercício do direito de resposta, exigências de rigor, isenção, proteção de menores, limites à publicidade, etc, e também a obrigações de transparência de propriedade e principais fontes de financiamento.

(...)

É essencial que, no ambiente digital atual, os media noticiosos pugnem por alcançar o nível máximo de credibilidade junto do público de maneira a serem encarados como as melhores alternativas para obtenção de informação noticiosa rigorosa, independente e plural»⁵.

15. Por outro lado, e pese embora se trate de uma questão que não cabe aqui aprofundar, antecipando cenários possíveis, importa referir que à luz do atual enquadramento legal, as “estruturas de verificação de factos” não recaem no âmbito subjetivo do regulador da comunicação social.
16. Recorde-se que a missão constitucional deste regulador, nos termos do artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa, incide sobre meios de comunicação social, cabendo-lhe garantir o respeito pelo direito à informação e liberdade de imprensa, independência perante o poder político e o poder económico, respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais, respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social, etc.
17. As entidades sujeitas a supervisão e regulação da ERC encontram-se, conforme já referido, taxativamente elencadas no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro. Reitera-se o já explanado na Deliberação ERC/2020/212 [Parecer-Leg], de 21 de outubro de 2020, a respeito do âmbito subjetivo de intervenção da ERC, sublinhando a impossibilidade de intervenção da ERC sem violação o princípio da legalidade a que está vinculada e das competências que lhe estão cometidas.
18. O valor reforçado, constitucionalmente reconhecido⁶, da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que aprova os Estatutos da ERC, impossibilita, em regra, que o nela consagrado possa ser considerado derogado ou ampliado por uma lei posterior, exceto se a lei posterior tiver igual valor, o que manifestamente não é o caso.

⁵ Disponível em <https://www.flipsnack.com/ERCpt/estudo-a-desinforma-o-contexto-europeu-e-nacional/full-view.html>, páginas 16 e 51

⁶ Artigo 112.º, n.º 3, conjugado com o artigo 168.º, n.º 6, alínea a), da CRP

19. Assim, não só as estruturas dedicadas à verificação de factos não estão integradas no âmbito subjetivo de competências cometidas à ERC, como não poderão ser inscritas no registo por este assegurado, nos termos da alínea g) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos, dado não resultar de qualquer diploma setorial aplicável à atividade dos órgãos de comunicação social nem do Decreto Regulamentar dos registos⁷, qualquer obrigação de registo destas entidades. Porém, afigura-se que a opção legislativa adotada na Carta e refletida no Projeto de Lei em análise consagra uma discriminação relativamente a potenciais estruturas independentes que se tem por infundada.
20. Por outro lado, ainda no artigo 2.º, n.º. 1, prevê-se um princípio de especialidade para estas entidades, mas alicerçado na obediência a um documento que não é legalmente vinculativo e cuja subscrição é voluntária.
21. De entre muitas questões que tal opção suscita, ressalta a de saber se o incumprimento do “Código de Princípios de redes internacionais de verificação de factos” contempla algum tipo de sanção. E se tal cumprimento ou incumprimento é fiscalizado. E quais as autoridades nacionais responsáveis por essa fiscalização. São apenas algumas das questões que a opção legislativa nos suscita e relativamente à qual resultam evidentes as reservas.
22. Já no seu artigo 4.º, subordinado à epígrafe “Selos de Qualidade”, prevê-se a possibilidade de «atribuição de selos de qualidade por entidades criadas por pessoas coletivas de utilidade pública do setor cultural que se dediquem de forma exclusiva ou predominante à aplicação do disposto no n.º 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio».
23. A primeira questão que se coloca é que qualidade se pretende reconhecer com a atribuição do selo? A finalidade dos selos não se encontra devidamente concretizada, não

⁷ Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro

sendo perceptível, nem deste Projeto de Lei nem da Carta, qual o serviço que se pretende reconhecer, em particular porque a referência a entidades de utilidade pública do setor cultural parece indiciar que os serviços em causa extravasam o âmbito dos visados no artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital.

24. Aliás, o n.º 3 do artigo 4.º do Projeto de Lei reforça tais dúvidas, pois parece pretender criar uma categoria autónoma para “sítios informativos na Internet de verificação de factos”, cujo selo de qualidade é um “reconhecimento da qualidade do serviço prestado”. Não resulta claro o fundamento específico desta consagração, nem tão pouco como são identificados ou identificáveis os “sítios informativos” em causa e quem os identifica ou qualifica.
25. Ainda relativamente ao artigo 4.º, afigura-se existir alguma imprecisão quanto à atividade prosseguida pelas entidades ali visadas, as quais supostamente terão de dedicar-se «de forma exclusiva ou predominante à aplicação do disposto no n.º 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio».
26. Ora, o n.º 6 do artigo 6.º da Carta estatui 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».
27. Da conjugação destes dois preceitos nada resulta quanto à atividade exclusiva ou predominante das entidades referenciadas no artigo 4.º do Projeto de Lei.
28. No n.º 2 do artigo 4.º do Projeto de Lei refere-se «[g]ozam ainda do regime previsto na presente lei as seguintes entidades», recordando-se que o artigo em causa está subordinado à epígrafe «Selos de qualidade». Afigura-se recomendável a redação mais precisa deste preceito, no sentido de ficar claro qual o regime que se pretende assegurar

às entidades identificadas, nomeadamente e se for essa a intenção, concretizando a sua habilitação para a emissão dos “selos de qualidade”.

29. Por último, da redação do artigo 5.º parece resultar que às entidades que atribuem “selos de qualidade” que tenham estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública, são atribuíveis os apoios previstos na lei-quadro das pessoas coletivas de utilidade pública. Ora, se tais apoios resultam de outra lei, dependendo da atribuição do estatuto, não se vislumbra o fundamento para a previsão deste artigo, não sendo clara a intenção do legislador.

IV. Projeto de Lei n.º 888/XIV-2.ª (CDS-PP) – *Elimina da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio (Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital) a criação do conceito de desinformação e a previsão de apoios e incentivos estatais à atribuição de selos de qualidade a órgãos de comunicação social*, e Projeto de Lei n.º 890/XIV/2.ª (IL) – *Protege a Liberdade de Expressão Online*

30. Os dois Projetos de Lei, melhor identificados supra, ainda que com motivações distintas, propõem a revogação do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio.
31. Atentas todas as reservas suscitadas pela ERC na Deliberação ERC/2020/212 [Parecer-Leg], de 21 de outubro de 2020, bem como tudo quanto explanado supra a respeito do Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª (PS), ora apresentado, entende-se nada haver a acrescentar quanto às propostas dos Grupos Parlamentares do CDS-PP e da IL.

V. Conclusão

Analisados três Projetos de Lei - Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª (PS), Projeto de Lei n.º 888/XIV-2.ª (CDS-PP) e Projeto de Lei n.º 890/XIV/2.ª (IL) -, remetidos à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,

Liberdades e Garantias da Assembleia da República, os quais versam 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, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC, submetem-se à consideração superior as seguintes conclusões:

- i) Quanto ao Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª (PS) – *Desenvolve o regime do artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, assegurando o apoio às entidades privadas que exerçam atividades de verificação de factos e de atribuição de selos de qualidade* -, são várias as perplexidades suscitadas quanto ao âmbito, objeto e finalidades do Projeto de Lei, considerando-se que a viabilidade de afetação de apoios do Estado a entidades como as visadas no documento carece não só de maturação dos objetivos pretendidos, densificação de conceitos, clarificação das realidades visadas e melhor coordenação entre os instrumentos legais aplicáveis. Razões pelas quais, melhor desenvolvidas supra, não pode a ERC deixar de opor fortes reservas ao Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª.
- ii) Quanto aos Projetos de Lei n.º 888/XIV-2.ª (CDS-PP) – *Elimina da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio (Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital) a criação do conceito de desinformação e a previsão de apoios e incentivos estatais à atribuição de selos de qualidade a órgãos de comunicação social*, e n.º 890/XIV/2.ª (IL) – *Protege a Liberdade de Expressão Online* -, atentas todas as reservas suscitadas pela ERC na Deliberação ERC/2020/212 [Parecer-Leg], de 21 de outubro de 2020, bem como tudo quanto explanado supra a respeito do Projeto de Lei n.º 884/XIV/2.ª (PS), considera-se nada haver a acrescentar.