

Ex.ma Senhora Procuradora-Geral da República
Ex.ma Senhora Provedora de Justiça

No seguimento da publicação da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, que aprovou a “Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital”, a **Comissão da Carteira Profissional de Jornalista**, organismo independente de Direito público, com sede no Palácio Foz, Praça dos Restauradores 1250-187 em Lisboa, vem, no âmbito das suas atribuições e competências e na sequência de deliberação do seu Plenário, de 30 de junho de 2021, peticionar junto de V. Ex.^a que seja requerida ao Tribunal Constitucional a **fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade e da legalidade** do artigo 6.º da referida Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, o que faz pelas razões e nos termos seguintes:

I) ENQUADRAMENTO GERAL DO PROBLEMA

1. A (impropriamente) chamada “Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital” foi aprovada em 8 de abril de 2021 pelo Parlamento português, no seguimento de projetos de lei para o efeito apresentados (em 2019 e 2020) por Deputados do Partido Socialista e por Deputados do Partido Pessoas Animais e Natureza (2020).
2. O procedimento legislativo encontra-se devidamente documentado, razão pela qual, por comodidade, se remete para toda a série de elementos pertinentes (acessíveis em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=22833>), nomeadamente os relativos ao teor das correspondentes iniciativas, aos múltiplos contributos e pareceres apresentados, ao Parecer (e respetiva nota técnica) da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, bem como ao teor dos debates na generalidade e na especialidade.

3. De todos esses elementos, para a economia do presente requerimento, relevam de forma especial alguns dos pareceres e contributos, na parte em que suscitaram questões de constitucionalidade ou outras de alcance equivalente, com destaque para os seguintes:
- a) O parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados, não tanto, para o que agora importa, por ter sublinhado os conflitos com o Direito da União Europeia e com a própria jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, mas por ter apontado à redundância da lei, nos seguintes termos: “[n]ão obstante a invocação de um extenso conjunto de instrumentos jurídicos, a maior parte deles de cariz internacional ou europeu, e de outras iniciativas de debate sobre a matéria, no articulado do Projeto parece esquecer-se que muitos dos direitos, aqui consagrados como digitais, já estão reconhecidos, e com um âmbito bem delimitado, em instrumentos jurídicos vinculativos para o Estado português. E, portanto, consagrados e delimitados em termos tais que não podem agora, no plano legislativo nacional, ser alterados”¹;
 - b) O contributo do Sindicato dos Jornalistas, ao chamar a atenção para o facto de as liberdades de expressão e informação já estarem devidamente reconhecidas na Constituição² e, relativamente ao novo *direito à proteção contra a desinformação*, ao criticar a manifesta ausência de distinção de regimes, designadamente “entre o conteúdo que seja produzido por um órgão de comunicação social – ou seja, que resulte da atividade jornalística, protegida pela nossa Constituição, regulada e regulamentada nos termos legais – e o que o que não resulte dessa atividade, o que, com o devido respeito, não nos parece que aconteça”³, com o óbice de colocar a Entidade Reguladora para a Comunicação Social a apreciar queixas em matéria de desinformação, quer estejam em causa órgãos de comunicação social ou não⁴;
 - c) O Parecer do Conselho Superior do Ministério Público, ao considerar não ver vantagem, em ambos os projetos, numa nova consagração do direito fundamental à liberdade de expressão, “em fonte legal hierarquicamente inferior, com redação até, porventura, mais restritiva que a do texto constitucional”⁵, concluindo que “as novas normas não trazem qualquer acréscimo útil, uma vez que contextualizam os direitos fundamentais de forma menos ampla. Nessa

¹ Parecer de 28 de setembro de 2020, p. 1v.

² Contributo de 7 de outubro de 2020, p. 3.

³ Contributo de 7 de outubro de 2020, p. 4.

⁴ Contributo de 7 de outubro de 2020, p. 4.

⁵ Parecer de 11 de outubro de 2020, no respetivo ponto 15.

- medida, não só não têm qualquer mais valia como potencialmente suscitam insegurança jurídica”⁶;
- d) O Contributo da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (abreviadamente, ERC), por levantar um lote significativo de reservas, ora a respeito do valor reforçado da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro⁷ (razão pela qual apenas a alteração desta lei “viabilizaria a intervenção deste regulador junto de outras entidades que não se encontram sujeitas à sua intervenção”)⁸, ora a respeito da imprecisão conceptual⁹, ora a respeito da falta de clareza e indeterminação normativa de diversas disposições¹⁰, ora ainda a respeito de reenvios para outros instrumentos, em potencial ofensa ao disposto no artigo 112.º, n.º 5, da Constituição¹¹;
- e) O Contributo da Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM), especialmente na parte relativa à previsão *da atribuição de selos*, ao defender que “a implementação desta medida poderá não ser muito fácil e as consequências da sua aplicação poderão dar azo a discriminação indevida. A título de exemplo, refira-se que a existência de um número elevadíssimo de sites, por si só, prejudica a sua implementação e pode dar origem, por não ser plausível a existência de capacidade para proceder de forma célere à avaliação e atribuição do referido selo de qualidade a todos os sites elegíveis para o efeito, a uma discriminação indevida (prejudicando sites/órgãos por não terem selo de qualidade por ainda não o terem recebido e não por não o merecerem)”¹².
4. Como é facto público e notório, a publicação da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, deu origem a uma vigorosa reação da sociedade, com ampla expressão pública, reação essa que viria a ter repercussão direta no sistema político, com a apresentação nos últimos dias de distintos projetos de lei: (i) por um lado, o projeto de lei n.º 884/XIX/2 do Partido Socialista, de 22 de junho¹³, de “regulamentação” do artigo 6.º, n.º 6, da Carta¹⁴; (ii) por outro lado, o projeto de lei

⁶ Parecer de 11 de outubro de 2020, no respetivo ponto 22.

⁷ Contributo de 21 de outubro de 2020, pp. 2, 7-8, 12.

⁸ Contributo de 21 de outubro de 2020, p. 2.

⁹ Contributo de 21 de outubro de 2020, pp. 3-5, 10-12.

¹⁰ Contributo de 21 de outubro de 2020, pp. 2, 5-7.

¹¹ Contributo de 21 de outubro de 2020, pp. 10, 14.

¹² Contributo recebido a 12 de novembro de 2020, p. 9.

¹³ Cfr. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=120947>.

¹⁴ Regulamentação anunciada como “[desenvolvimento] do regime jurídico do artigo 6.º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital”, mas que na realidade se limita ao artigo 6.º, n.º 6.

n.º 888/XIV/2 do CDS-PP, de 27 de junho¹⁵, e o projeto de lei n.º 890/XIV/2 da Iniciativa Liberal¹⁶, de 28 de junho, propondo ambos a revogação do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio.

5. Ciente da relevância do problema colocado pela aprovação da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, desde logo para o desempenho das suas atribuições e competências¹⁷, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (abreviadamente, CCPJ) solicitou a um professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa uma análise sumária dos principais problemas colocados pela publicação da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio.
6. Em resultado dessa solicitação, em 2 de junho de 2021, foi elaborado pelo Professor José Melo Alexandrino o estudo intitulado «Dez breves apontamentos sobre a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital», texto disponível on-line¹⁸ e que aqui se dá por reproduzido, nele se destacando sumariamente, para o que importa especialmente nesta sede:
 - a) O facto de, *em termos gerais*, se ter vislumbrado, na Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, tanto uma desgradação da conceção constitucional da liberdade de expressão¹⁹, como o aumento da confusão no domínio dos direitos fundamentais da comunicação, bem como a introdução de limites não constitucionalmente previstos à liberdade de expressão²⁰;

¹⁵ Cfr. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=120964>.

¹⁶ Cfr. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=120966>.

¹⁷ Nos termos da lei, incumbe à CCPJ *assegurar o funcionamento do sistema de acreditação profissional dos profissionais de informação da comunicação social, bem como o cumprimento dos deveres fundamentais que sobre eles impendem* (cfr. artigo 18.º-A, n.º 1, da Lei n.º 1/99, de 1 de janeiro, na redação da Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro).

¹⁸ Esse estudo foi objecto de divulgação na página da CCPJ a 9 de junho de 2021 (cfr. <https://www.ccpj.pt/pt/informacao/tributo-do-professor-jose-melo-alexandrino-para-analise-da-carta-portuguesa-de-direitos-humanos-na-era-digital/>) e, no mesmo dia, também na página do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (cfr. https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/dez_breves_apontamentos_sobre_a_carta_portuguesa.pdf).

¹⁹ Sobre as diferentes conceções da liberdade de expressão, cfr. José de Melo Alexandrino, *O âmbito constitucionalmente protegido da liberdade de expressão*, in Carlos Blanco de Moraes/Maria Luísa Duarte/Raquel Alexandra Brízida Castro (coords.), *Media, Direito e Democracia – I Curso pós-graduado em Direito da Comunicação*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 46; sobre a dimensão teórica deste direito e sobre os termos da sua garantia constitucional, cfr. Jónatas E. M. Machado, *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, Coimbra, 2010, pp. 119 ss. e 370 ss.

²⁰ José Melo Alexandrino, «Dez breves apontamentos...», cit., pontos 2 e 4.

- b) No plano da legitimidade constitucional das soluções, além da ilegítima interferência da lei na esfera de atribuições e competências da ERC²¹, a principal conclusão dessa análise foi a de que a *Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital*, nas suas disposições mais criticáveis, envolve um efeito *restritivo* (designadamente no artigo 6.º), um efeito *inibitório* (artigo 6.º, n.ºs 2 a 5) e um efeito *discriminatório* (artigo 6.º, n.º 6) não suportados constitucionalmente²², o que nos remete o plano seguinte.

II) As questões de constitucionalidade e legalidade

7. Quanto à ilegitimidade da *interferência no âmbito das atribuições e competências da ERC*, o parecer desta entidade oferecido no procedimento legislativo é suficiente, por si só, para demonstrar tanto a inconstitucionalidade, por violação direta do disposto no artigo 168.º, n.º 6, alínea *a*), da Constituição, como a ilegalidade, por violação da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, lei de valor reforçado, nos termos dos artigos 112.º, n.º 3, e 168.º, n.º 6, alínea *a*), da Constituição.
8. Não parece realmente haver dúvidas quanto ao *efeito restritivo* – podendo mesmo falar-se em *violação* do direito fundamental à liberdade de expressão – resultante de diversas disposições da Carta de Direitos Humanos na Era Digital, particularmente no que concerne a todo o conjunto normativo do artigo 6.º, ora por remissão indevida²³ para um “Plano de Ação contra a Desinformação”, que nem sequer é um texto normativo²⁴, ora por introdução de controlos *a posteriori* arbitrários, irrazoáveis e incompatíveis com o carácter matricial da liberdade de expressão, ora por violação manifesta²⁵ do princípio da determinabilidade da lei²⁶, enquanto

²¹ José Melo Alexandrino, «Dez breves apontamentos...», cit., ponto 7.

²² José Melo Alexandrino, «Dez breves apontamentos...», cit., ponto 4.

²³ À luz das exigências da reserva de lei e da tipicidade dos atos legislativos, resultantes do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, e do artigo 112.º, n.º 5, da Constituição.

²⁴ Para um pertinente desenvolvimento deste aspeto, veja-se a «Exposição de motivos» do projeto de lei 890/XIV/2 da Iniciativa de liberal (v. *supra*, n.º 3).

²⁵ Sobre as exigências de precisão, clareza e determinabilidade da lei, neste domínio particular, cfr. Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, cit., pp. 723 ss.

²⁶ Pronunciando-se sobre os termos em que a Carta está redigida, o Professor José Carlos Vieira de Andrade defendeu justamente que, “por utilizar conceitos indeterminados, pode levar, de facto, a uma restrição da liberdade de expressão”, acrescentando que o artigo 6.º da Carta “pertence à família das censuras” (cfr. notícia da Lusa acessível em <https://www.publico.pt/2021/06/10/politica/noticia/polemica-carta-direitos-digitais-pertence-familia-censuras-1965977>).

decorrência do princípio do Estado de Direito democrático e do princípio da reserva de lei (segundo a doutrina majoritária e a jurisprudência do Tribunal Constitucional)²⁷.

9. Mas também a liberdade de informação é substancialmente afetada pelo (regime *definido* e pelo regime *não definido* no) artigo 6.º da Carta, quer pelas razões arroladas nos diversos dos pareceres já referidos juntos ao procedimento legislativo, nomeadamente a incompreensível desconsideração da função e da atividade jornalística, quer pelo facto, reconhecido na doutrina, de que “a valorização da ética jornalística é incompatível com uma intervenção normativa estadual, substantiva ou estrutural, em matéria de conteúdos informativos”²⁸.
10. O *efeito inibitório* decorre, por sua vez, de todo o conjunto de soluções previsto no artigo 6.º, com destaque particular, mais uma vez, para a imprecisão, vagueza, indeterminação e défice conceptual: como decorre dos desenvolvimentos doutrinários e jurisprudenciais registados nos Estados Unidos da América, é particularmente no domínio das liberdades comunicativas que se entende “que uma lei tem de ser clara e precisa (sob pena de *void for vagueness*) e não demasiado abrangente (*overbroad*), isto é, não deve ser redigida em termos tão latos que possa ser interpretada como incluindo na sua previsão proibitiva tanto comportamentos não protegidos por normas jusfundamentais como comportamentos protegidos, dado que, num e noutro caso, seja por ser vaga seja por ser demasiado abrangente, ela corre o risco de desenvolver, objetivamente, mesmo se essa não foi a intenção originária do legislador, efeitos inibitórios ou intimidatórios junto dos seus destinatários (*chilling effect*)”²⁹ – eis realmente o que sucede no caso em apreço.
11. Por fim, também o *efeito discriminatório* resulta igualmente demonstrado no parecer da ANACOM e pela simples contemplação da realidade dos velhos e dos novos meios de comunicação social.

²⁷ Na jurisprudência constitucional, veja-se o recente Acórdão n.º 123/2021, que se pronunciou pela violação desse parâmetro, no caso do decreto sobre a morte medicamente assistida; na doutrina, em linha divergente relativamente à orientação dominante, Jorge Reis Novais, que anteriormente associara a determinabilidade à proibição do excesso, procedeu mais recentemente à autonomização do princípio da determinabilidade, sem no entanto deixar de assinalar que no mesmo confluem exigências dos princípios da segurança jurídica, da reserva de lei e da proibição do excesso (cfr. Jorge Reis Novais, *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Coimbra, 2019, pp. 267 ss.).

²⁸ Neste sentido, cfr. Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, cit., p. 593.

²⁹ Com outros desenvolvimentos, cfr. Jorge Reis Novais, *Princípios Estruturantes...*, p. 287.

Por todas estas razões e por outras melhores de Direito, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista solicita a Vossa Ex.^a que, no uso da competência prevista no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição, se digne requerer ao Tribunal Constitucional:

- a) A fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade das normas do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, com fundamento na violação do princípio da determinabilidade da lei, enquanto corolário do princípio do Estado de direito democrático e do princípio da reserva de lei, decorrentes nomeadamente do artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, na violação do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, e na violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, por referência às liberdades de expressão e informação consagradas no artigo 37.º, n.º 1, e ainda por ofensa à proibição de censura, consagrada no artigo 37.º, n.º 2, todos do mesmo normativo;
- b) A fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade da norma do artigo 6.º, n.º 5, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, com fundamento na violação do disposto no artigo 168.º, n.º 6, alínea a), da Constituição da República Portuguesa;
- c) A fiscalização sucessiva abstrata da legalidade da mesma norma do artigo 6.º, n.º 5, da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, por violação da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, lei de valor reforçado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 112.º, n.º 3, e 168.º, n.º 6, alínea a), da Constituição da República Portuguesa.

30 de junho de 2021

Comissão da Carteira Profissional de Jornalista