



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



DISTRIBUÍDO A R/10/2020

<b>Projeto de Lei nº 473/XIV</b>
<b>APROVA A CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ERA DIGITAL</b>
<b>Projeto de Lei nº 498/XIV</b>
<b>APROVA A CARTA DE DIREITOS DIGITAIS E UM CONJUNTO DE MEDIDAS COMPLEMENTARES QUE ASSEGURAM O REFORÇO DAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS NO DOMÍNIO DIGITAL</b>

## **A. OS PROJETOS NORMATIVOS**

**1.** O Projeto de Lei nº 473/XIV pretende vir a introduzir na ordem jurídica nacional uma *Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital*. Resulta de uma iniciativa legislativa de oito deputados do Partido Socialista<sup>1</sup>.

Esta iniciativa legislativa, segundo resulta da página *web* da Assembleia da República<sup>2</sup>, foi aprovada na generalidade a 2 de outubro de 2020<sup>3</sup>, tendo depois baixado à discussão na especialidade, na 1ª Comissão (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias).

**2.** Por sua vez, o Projeto de Lei nº 498/XIV pretende vir a aprovar uma *Carta dos Direitos Digitais e um conjunto de medidas complementares que asseguram o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital*. Este projeto foi apresentado por três deputados do PAN – Pessoas-Animais-Natureza<sup>4</sup>.

Consultado o estado desta iniciativa legislativa, na página *web* da Assembleia da República<sup>5</sup>, também se verificou que este Projeto foi aprovado na generalidade, com votação idêntica à do outro projeto legislativo em apreço, tendo do mesmo modo

<sup>1</sup> Ana Catarina Mendonça Mendes, José Magalhães, Constança Urbano de Sousa, Porfírio Silva, Pedro Delgado Alves, Cláudia Santos, Filipe Neto Brandão, Bacelar de Vasconcelos, Telma Guerreiro, Bruno Aragão e Pedro Sousa.

<sup>2</sup> O processo pode ser consultado aqui:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=45116>.

<sup>3</sup> Com os votos a favor do PS e do PAN, os votos contra do Chega e da Iniciativa Liberal e abstenção do PSD, do BE, do PCP, do CDS-PP, do PEV e das deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira.

<sup>4</sup> André Silva, Bebiana Cunha e Inês de Sousa Real.

<sup>5</sup> O processo pode ser consultado aqui:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=45218>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**

**PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

baixado à discussão na especialidade, na 1ª Comissão (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias).

3. Estes dois projetos legislativos foram analisados de forma conjugada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, que aprovou por unanimidade o respetivo relatório<sup>6</sup>, embora na ausência do CDS-PP, do PAN e do deputado único do Chega.

4. Quanto ao Projeto de Lei nº 473/XIV foram, entretanto e até à data da elaboração desta nota, remetidos à Assembleia da República pareceres, contributos e informações da DECO, da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Associação ISOC Portugal, da Associação para a Gestão e Distribuição de Direitos, da GEDIPE e FEVIP, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, da Associação Portuguesa de Imprensa, da Sociedade Portuguesa de Autores, do Conselho Superior da Magistratura e da Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação.

5. Por sua vez, quanto ao Projeto de Lei nº 498/XIV, foram até à data da elaboração desta nota, remetidos à Assembleia da República pareceres e contributos da Comissão Nacional de Proteção de Dados, da Associação Portuguesa de Imprensa, do Conselho Superior da Magistratura e do Sindicato dos Jornalistas.

## **B. O PAPEL CONSTITUCIONAL E LEGAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PROJETOS NORMATIVOS**

6. É consabido que, por força do artigo 219º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Ministério Público, genericamente, "*representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar*", em defesa da "*legalidade democrática*".

<sup>6</sup> Que está disponível aqui:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a55314e324a6b4e47566b4c54457a4d4755744e4455324e7931694d544d774c5749774d6d45795a5463774e57526b597935775a47593d&fich=557bd4ed-130e-4567-b130-b02a2e705ddc.pdf&inline=true>



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O artigo 2º do Estatuto do Ministério Público reforça estes princípios gerais, cabendo, porém, ao artigo 4º do Estatuto detalhar os concretos campos de ação da atividade do Ministério Público.

Nestes últimos, incluem-se, entre outros, o do exercício da ação penal, o do contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa, o do patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de caráter social, o da defesa de interesses coletivos e difusos, o da defesa e promoção dos direitos e interesses das crianças, jovens, idosos, adultos com capacidade diminuída, bem como de outras pessoas especialmente vulneráveis, ou o da defesa da independência dos tribunais, velando pelo respeito pela Constituição e pelas leis, se necessário por via do recurso.

**7.** Esta vertente, de geral defesa da legalidade democrática, confere ao Ministério Público uma função quase que de intervenção universal, no contexto do ordenamento jurídico. Por isso, quase poderia dizer-se que nenhuma intervenção normativa é alheia à atividade ou à intervenção do Ministério Público.

Porém, na prática, há inúmeras atividades na área legal e normativa que escapam à intervenção Ministério Público: em múltiplos aspetos da vida o comércio jurídico desenvolve-se sem que haja qualquer necessidade de intervenção do Ministério Público.

**8.** Deixaram-se estas breves asserções de âmbito geral para delas se retirar liminarmente uma importante consideração: sem prejuízo da geral função de defesa da legalidade democrática que incumbe ao Ministério Público, os dois projetos normativos em apreço são, em termos práticos e operativos, alheios à atividade do Ministério Público. Nenhum deles visa regular qualquer atividade do Ministério Público nem, por outro lado, introduz qualquer nova tarefa ou legal obrigação para o Ministério Público.

## **C. OS PROJETOS, EM SUBSTÂNCIA**

### **C. a) a vertente programática**

**9.** Como se deixou dito, o Projeto de Lei nº 473/XIV pretende aprovar a *Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital* e o Projeto de Lei nº 498/XIV pretende vir a introduzir na



**MINISTÉRIO PÚBLICO**

**PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ordem jurídica nacional uma *Carta dos Direitos Digitais*, à qual acrescenta medidas complementares que pretendem assegurar o reforço das garantias dos cidadãos no domínio digital.

**10.** Trata-se, pois, de dois corpos normativos de carácter marcadamente programático, que pretendem fazer revestir de valor legal um conjunto de princípios e direitos gerais. É um bom exemplo disso o artigo 1º, nº 1, do Projeto de Lei nº 473/XIV:

*“Artigo 1.º*

*Direitos fundamentais na era digital*

*1. 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.  
(...)”*

O mesmo sucede com o Artigo 3º, nº 1, do Projeto de Lei nº 498/XIV, próximo, aliás, do Artigo 2º, nº 1, do Projeto de Lei nº 473/XIV:

*“Artigo 3.º*

*Direito de livre acesso à internet*

*1 - Todos, independentemente da ascendência, género, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual, têm o direito de livre acesso à Internet, sendo garantido em todo o território nacional o acesso à conectividade de qualidade, em banda larga e a preço acessível.  
(...)”*

**11.** Não é propósito destas iniciativas legislativas dar solução jurídica a problemas que possam vir a suscitar-se em casos concretos, de litígios entre cidadãos ou entre estes e instituições públicas ou privadas. Não se inclui, por exemplo, qualquer norma que possa ser usada para fundamentar ou infirmar medidas de investigação criminal.



A exposição de motivos do Projeto de Lei nº 473/XIV invoca o chamado Marco Civil da Internet, em vigor no Brasil. Porém, ao contrário do que sucede com aquele corpo normativo brasileiro, estes projetos legislativos optam por não criar concretos direitos ou obrigações, diretamente aplicáveis aos cidadãos ou às instituições públicas e privadas.

**12.** Outra das marcas fortes destes projetos de lei é a de incluírem muitas disposições diretoras de futuras ações públicas. Ou seja, de normas que criam obrigações para o Estado, as quais são apenas meramente enunciadas, carecendo a sua concretização de outras futuras iniciativas legislativas.

É o que sucede, por exemplo, com o artigo 2º, nº 2, do Projeto de Lei nº 473/XIV (seguido de perto pelo artigo 3º, nº 2, do Projeto de Lei nº 498/XIV):

*Artigo 2.º*

*Direito de livre acesso em condições de igualdade*

*(...)*

*2. Com vista a assegurar um ambiente digital que promova e defenda os direitos humanos, compete ao Estado:*

- a) Promover o uso autónomo e responsável da Internet e o livre acesso às ferramentas de informação e comunicação;*
- b) Definir e executar programas de promoção da igualdade de género e da literacia digital nas diversas faixas etárias;*
- c) Assegurar a eliminação de barreiras ao acesso à Internet de pessoas portadoras de necessidades especiais a nível físico, sensorial ou cognitivo;*
- d) Reduzir e eliminar as assimetrias regionais em matéria de conectividade, assegurando a conectividade digital nos territórios de baixa densidade, garantindo a coesão territorial, através da cobertura de banda larga fixa e móvel generalizada a todo o país;*
- e) Garantir a existência de pontos de acesso gratuitos em espaços públicos, como bibliotecas, juntas de freguesia, centros comunitários, jardins públicos, hospitais, centros de saúde, escolas e outros serviços públicos, bem como de uma tarifa social de acesso a serviços de Internet;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

f) *Promover e executar programas que incentivem e facilitem o acesso a instrumentos e meios tecnológicos e digitais por parte da população, de forma a promover o acesso a plataformas eletrónicas e a literacia digital;*

g) *Incentivar medidas e ações que visem uma melhor acessibilidade e uma utilização mais avisada por parte de pessoas ou grupos particularmente vulneráveis.*

É aliás claro este propósito, que se afirma de forma expressa na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 473/XIV, onde se refere que "*procurou-se no presente projeto de lei enunciar um elenco de direitos, liberdades e garantias diversificado e abrangente, que inove, clarifique e valha também como bases de um programa de ação vinculativo dos órgãos de poder.*"

**13.** Estas vertentes de ambos os projetos legislativos são alheias à típica atividade do Ministério Público. Inserem-se num contexto de grandes opções políticas e ideológicas, típicas da governação, ao nível do poder executivo.

Por estas razões, não se tecem mais alargados comentários a este respeito.

### **C. b) a consagração de princípios fundamentais já consagrados**

**14.** Outra das vertentes estruturantes dos projetos legislativos que se analisam é o da consagração de princípios fundamentais. O Projeto de Lei nº 473/XIV pretende expressa e declaradamente aprovar uma *Carta de Direitos Fundamentais na Era Digital* e o Projeto de Lei nº 498/XIV uma *Carta dos Direitos Digitais*. Por essa razão, descrevem direitos fundamentais, embora adaptando o texto ao contexto das redes de comunicações.

**15.** Assim, por exemplo, nos projetos consagra-se o direito fundamental de liberdade de expressão (no artigo 3º do Projeto de Lei nº 473/XIV e no artigo 6º do Projeto de Lei nº 498/XIV). Este direito fundamental está já consagrado no Artigo 37º da Constituição da República, não se vendo vantagem em nova consagração, em fonte legal hierarquicamente inferior, com redação até, porventura, mais restritiva que a do texto constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO

PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Do mesmo modo, é consagrado o direito ao sigilo das telecomunicações (designadamente no artigo 7, nº 4 do Projeto de Lei nº 473/XIV). É-o, porém de forma menos ampla que aquela que está já consagrada no Artigo 34º, nº 4, da Constituição da República.

O mesmo sucede com o direito fundamental à proteção de dados, descrito no artigo 7, nº 4 do Projeto de Lei nº 473/XIV. Esta norma pode ser interpretada como sendo meramente remissiva para a lei em vigor. Nesse caso, não traz nada de novo e é dispensável. Mas pode também ser uma forma de adaptar este conjunto de direitos à realidade digital sobre que incide. Neste caso, a redação plasmada no projeto é imensamente mais restritiva que todo o quadro nacional e europeu em vigor a este respeito.

O direito à identidade e ao bom nome está consagrado no Artigo 11º do Projeto de Lei nº 473/XIV e no artigo 12º do Projeto de Lei nº 498/XIV. Este direito fundamental está já plenamente consagrado no Artigo 26º da Constituição da República, aliás de forma muito abrangente, ao contrário do que sucede com os projetos de lei em apreço, que o limita à Internet.

Sucede exatamente o mesmo com o direito à cibersegurança, consagrado de forma precisamente igual em ambos os projetos (no artigo 14º do Projeto de Lei nº 473/XIV e no Artigo 15º do Projeto de Lei nº 498/XIV). O direito à liberdade e à segurança, na sua forma mais ampla, está já previsto no artigo 27º da Constituição da República, ali se incluindo também o direito à segurança no ciberespaço.

Por último, os direitos de reunião, manifestação, associação e participação estão descritos nos artigos 6º do Projeto de Lei nº 473/XIV e no artigo 8º do Projeto de Lei nº 498/XIV. Estes direitos fundamentais estão, também elès, consagrados de forma plena na Constituição da República, nos artigos 45º e 46º, sendo válidos para todos os entornos e não apenas para a Internet, como sucede nos projetos de lei em apreço.

**16.** Em suma, em boa parte, estes projetos legislativos consagram como direitos alguns dos direitos fundamentais já consagrados noutras fontes nacionais e internacionais (a Constituição da República, ou a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por exemplo). Na verdade, nesta parte, os projetos de lei limitam-se meramente a reproduzir conceitos já muito sedimentados na Constituição e nas decisões jurisprudenciais. Estipulam que tais princípios são aplicáveis a um contexto muito



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

limitado (no caso, ao ambiente digital), sendo certo que já assim aconteceria pela amplitude daqueles mesmos princípios na fonte constitucional.

Os projetos em análise não alargam os perímetros de aplicação nem o âmbito daqueles direitos fundamentais. Portanto, pode dizer-se que as normas que os consagram não têm qualquer mais valia. Mas potencialmente introduzem insegurança jurídica.

### **C. c) o caso específico do direito de acesso à Internet**

**17.** Os projetos legislativos em análise (o Projeto de Lei nº 473/XIV e o Projeto de Lei nº 498/XIV) consagram o chamado direito de acesso à Internet. Em ambos os o fazem no artigo 4º. Quanto ao Projeto de Lei nº 498/XIV, estipula:

#### *Artigo 4.º*

##### *Garantia de acesso e uso*

*1 - É proibida a interrupção intencional, total ou parcial, de acesso à Internet, ou a limitação da informação que através dela possa ser disseminada, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou nos casos determinados por decisão judicial.*

*(...)*

Quanto ao Projeto de Lei nº 473/XIV, determina:

#### *Artigo 4.º*

##### *Garantia do acesso e uso*

*1. É proibida a interrupção intencional de acesso à Internet, seja parcial ou total; ou a limitação da informação que nela possa ser disseminada, salvo nos casos previstos na presente lei ou nos casos em que exista uma decisão judicial nesse sentido.*

*(...)*

A formulação do Projeto de Lei nº 498/XIV é pacífica, revestindo perfil programático, não introduzindo alterações substantivas à lei vigente. Pelo contrário, a formulação do Projeto de Lei nº 473/XIV pode gerar grande controvérsia. É que conduz, na prática, a um resultado muito negativo, tendo como efeito revogar tacitamente diversas disposições legais em vigor.

**18.** Na verdade, o quadro legal português não permite que se bloqueio o acesso à Internet a um cidadão, com exceção das situações em que seja possível a aplicação,





**MINISTÉRIO PÚBLICO**

**PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

por um juiz, de uma medida de coação em processo penal (por aplicação do artigo 202º, nº 1, alínea d) do Código de Processo Penal).

Porém, o bloqueio parcial, por exemplo restrito a determinados *sites*, está previsto em diversas fontes normativas.

É o caso do Artigo 16º, nº 7, da Lei do Cibercrime, onde se permite ao Ministério Público que bloqueie o acesso a dados disponíveis *online*, os quais devam ser objeto de apreensão. Ou o caso do artigo 19º-B do Decreto-Lei nº 7/2004, de 7 de janeiro (introduzido pela Lei nº 40/2020), no qual se impõe aos prestadores de serviço em rede que bloqueiem *sites* que contenham pornografia infantil. Diversas outras normas impõem aos operadores de comunicações o bloqueio de acesso a determinados e especificados conteúdos *online*. Tal bloqueio pode suceder porque o operador apurou que se trata de conteúdo ilegal – e nesse caso está obrigado ao bloqueio, sob pena de ser responsabilizado por esse mesmo conteúdo. Ou pode suceder porque o operador está a cumprir uma ordem legítima de uma autoridade pública.

**19.** A manter-se a redação prevista no Artigo 4º, nº 1, do Projeto de Lei nº 473/XIV, operaria, como se disse, uma revogação tácita destas várias fontes normativas. O acesso à Internet tornar-se-ia um direito absoluto, uma vez que apenas poderia ser limitado nos casos previstos neste projeto que, ao que parece, não estão previstos em nenhum outro lugar do projeto.

Não se afigura que tal resultado seja desejável.

#### **D. APRECIÇÃO GLOBAL**

**20.** Como se disse, os projetos legislativos em apreço têm um forte cunho programático: definem objetivos políticos na área das redes de comunicações.

Em regra, tais objetivos são amplos e pouco precisos. A sua concretização fica dependente de outras iniciativas legislativas ou de outra natureza (planos de ação, programas de desenvolvimento, ou outros).

Esta vertente não suscita comentários, porque se insere num contexto de grandes orientações políticas de planeamento, características da atividade do poder executivo.

Este aspeto é estranho à atividade do Ministério Público.



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**21.** Noutra vertente, os projetos de lei são meramente remissivos: embora pretendam consagrar direitos dos cidadãos, na verdade apenas remetem para regimes legais que já estão em vigor. Exemplo desta opção são os artigos referentes à aplicabilidade do Regulamento EU 2015/2120, que define a neutralidade da Internet.

Com efeito, o artigo 9º do Projeto de Lei nº 473/XIV, e o artigo 10º do Projeto de Lei nº 498/XIV, consagram o direito à neutralidade na Internet "*nos termos previstos no Regulamento*".

Ora, tratando-se de um Regulamento da União Europeia, como todos, é diretamente aplicável em Portugal. Isto é, faz parte integrante do direito em vigor e é diretamente aplicável, sem qualquer necessidade de transposição para a lei nacional. Tem mesmo primazia sobre o direito nacional. Neste contexto, numa perspetiva de aplicabilidade prática, não é útil nem recomendável que normas nacionais regulem o que está já regulado em normas constantes de um Regulamento da União Europeia, por esta prática ser geradora de conflitos de interpretação e na aplicação da lei ao caso concreto. Embora continue a não se tratar de território de atividade do Ministério Público, sempre se adianta que este tipo de referências não aporta mais valias.

**22.** Finalmente, uma parte substancial do articulado dos projetos legislativos dedica-se a afirmar que alguns direitos fundamentais são também aplicáveis na Internet ou no ambiente digital.

**Como se deixou dito, em geral, as novas normas não trazem qualquer acréscimo útil, uma vez que contextualizam os direitos fundamentais de forma menos ampla. Nessa medida, não só não têm qualquer mais valia como potencialmente suscitam insegurança jurídica.**

Nesta vertente, da definição de direitos fundamentais na era digital, seria gerador de segurança jurídica, conferindo coerência e consistência ao sistema jurídico no seu todo, eliminar todo o articulado dos projetos a este respeito, deixando apenas, quanto ao Projeto de Lei nº 473/XIV, o nº 2 do seu Artigo 1º e quanto ao Projeto de Lei nº 498/XIV, o seu artigo 2º. São de teor muito similar:

*Projeto de Lei nº 473/XIV,*

*Artigo 1.º*

*Direitos fundamentais na era digital*

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*2. As normas que na ordem jurídica portuguesa consagram e tutelam direitos, liberdades e garantias são aplicáveis no ciberespaço.*

*Projeto de Lei nº 498/XIV*

*Artigo 2.º*

*Princípio da Igualdade de Tutela de Direitos, Liberdades e Garantias no Ciberespaço*

*São aplicáveis no ciberespaço as normas que na ordem jurídica portuguesa consagram e tutelam direitos, liberdades e garantias.*

É este o parecer do CSMP.

Lisboa, 11 de outubro de 2020

---

