

## A Liberdade de Expressão no Direito Constitucional Português

Jorge Miranda\*

### Sumário

I – Introdução. II – A liberdade de expressão em geral. III – Aspectos particulares: a) comunicação social; b) direito de manifestação; c) liberdade de propaganda (eleitoral e referendária); d) direito de petição; e) irresponsabilidade dos membros do Parlamento por votos e opiniões no exercício do mandato. IV – Liberdade de expressão religiosa. V – Liberdade de investigação e de expressão universitária e científica.

### Introdução

1. A Constituição de 1976 (desde a origem e com o seu desenvolvimento pela prática e por sucessivas revisões constitucionais) distingue se, antes de mais, pela salvaguarda que pretende dar aos direitos fundamentais. Fundada na dignidade da pessoa humana (art. 1º), a eles consagra toda a sua primeira parte, ao longo de 68 artigos ricos e complexos.

Tal não resulta do acaso. À semelhança da Itália, em 1947 e da Alemanha em 1949 e do que viria a verificar se, mais tarde, na Espanha em 1978 e, após 1989, na Europa centro oriental, o legislador constituinte – agindo num contexto histórico conhecido – decidiu criar (e conseguiu criar) um Estado de Direito democrático, cujo elemento essencial é o respeito dos direitos e liberdades fundamentais (art. 2º).

2. Daí decorrem:

A formulação de princípios gerais sobre atribuição, exercício e protecção de direitos (arts. 12º e segs.);

A consagração tanto de direitos, liberdades e garantias, como de direitos económicos, sociais e culturais, como pontes de comunicação entre ele (art. 17º); A inclusão no âmbito dos direitos, liberdades e garantias não só dos direitos clássicos vindos da era liberal como de direitos novos – as garantias relativas à utilização da informática (art. 35º), o direito de antena (art. 40º), objecção de consciência (arts. 41º e 276º) e, a seguir a 1997, o direito ao desenvolvimento da personalidade e o direito à identidade genética (art. 26º);

---

\*Professor da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

## A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

O tratamento da propriedade (art. 62º) e da iniciativa económica privada e cooperativa (art. 61º) em sede de direitos económicos, e não de direitos pessoais – o que pode traduzir tanto uma perspectiva socializante quanto uma perspectiva personalista;

O relevo dado aos direitos dos trabalhadores e das suas organizações (arts. 53º e segs.);

A consagração do direito ao ambiente (art. 66º), com garantia de indemnização em caso de lesão (art. 52º, nº 3);

Não apenas a declaração dos direitos mas também a fixação das suas faculdades primárias e das incumbências do Estado e da sociedade para a sua efectivação; Uma visão universalista, com extensão dos direitos aos não portugueses – inclusive, verificados certos pressupostos, direitos políticos (art. 15º);

A proibição de extradição por razões políticas e em caso de pena de morte (art. 33º, nº 6) e a consagração do direito de asilo (art. 33º, nºs 7 e 8);

Na mesma linha, a interpretação e a integração dos preceitos constitucionais e legais de harmonia com a Declaração Universal (art. 16º, nº 2).

3. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, em nenhum caso, pode afectar os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroactividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião (art. 19º, nº 6). Se pode falar se em hierarquia de direitos fundamentais, é esta a única que a Constituição estabelece<sup>1</sup>.

A liberdade de expressão – salvo na sua conexão com a liberdade religiosa – não está aí compreendida. Mas isso não significa que não seja sentida como especialmente valiosa para a consciência cívica de um país que viveu décadas sob um regime autoritário, com censura à imprensa. E, como um dos direitos, liberdades e garantias, ela beneficia do regime reforçado de protecção de que gozam estes direitos.

4. Este regime consiste no seguinte:

1.º) Aplicação directa dos preceitos constitucionais (art. 18.º, n.º 1, 1ª parte);

2.º) Vinculação de todas as entidades públicas (art. 18.º, n.º 1, 2ª parte);

3.º) Vinculação das entidades privadas (art. 18.º, n.º 1, 3ª parte);

4.º) Reserva de lei (art. 18.º, n.º 2, designadamente);

5.º) Carácter restritivo das restrições (art. 18.º, n.ºs 2 e 3);

6.º) Carácter excepcional da suspensão (art. 19.º);

7.º) Princípio da proporcionalidade (arts. 18º, nº 2, 19º, nº 4 e 272º, nº 2);

8º) Restrição, suspensão ou privação quanto a qualquer pessoa apenas com as

<sup>1</sup>Com múltiplas consequências: eles são em si mesmos limites materiais de revisão constitucional, valem sem dependência de quaisquer restrições quanto aos estrangeiros em Portugal e quanto aos portugueses no estrangeiro, os órgãos administrativos podem recusar se a aplicar lei com eles desconforme, não pode haver sentenças restritivas de inconstitucionalidade de lei que os atinja.

garantias da Constituição e da lei (por virtude dos princípios do Estado de Direito);

9º) Autotutela, mediante o direito de resistência (art. 21.º);

10º) Princípio da tutela jurisdicional efectiva (arts. 20º e 268º, nº 4);

11º) Reserva de competência do Parlamento quanto à sua regulamentação legislativa e à aprovação de tratados [arts. 164º, 165º e 161º, alínea i)];

12º) Garantia do conteúdo essencial de cada direito e do sistema de direitos como limite material de revisão constitucional (art. 288º).

Os direitos sociais não ficam totalmente estranhos a muitas destas regras, mas apenas na sua face negativa (de direitos a protecção) e não na face de direitos positivos (de direitos a prestação).

5. Naturalmente, porém, o exercício destes direitos está sujeito aos limites que a lei estabeleça, por força das “justas exigências da moral, da ordem pública e do bem estar numa sociedade democrática” (art. 29º, nº 2 da Declaração Universal).

E, mais especificamente, quanto à liberdade de expressão:

a) Às restrições inerentes à necessária concordância prática com outros direitos, designadamente com os direitos pessoais, estabelecendo a lei garantias efectivas contra a utilização abusiva ou contrária à dignidade humana de informações relativas às pessoas e às famílias (art. 26º, nº 2) bem como a presunção de inocência dos arguidos (art. 32º, nº 2);

b) Às restrições que afectam os militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como os agentes dos serviços e das forças de segurança (art. 270º) e, em razão de fins institucionais específicos, os juizes, magistrados do Ministério Público e os diplomatas em serviço efectivo;

c) Às restrições que afectam os condenados, a quem sejam aplicadas pena ou medida de segurança privativas de liberdade, inerentes ao sentido da condenação ou às exigências próprias da respectiva execução (art. 30º, nº 5);

d) Às restrições e aos condicionamentos impostos pelo segredo de justiça (art. 20º, nº 3), pela investigação criminal (art. 268º, nº 2) e pelo segredo de Estado [art. 156º, alínea d), *in fine*, e 164º, alínea q)];

e) Às restrições à expressão dos titulares de cargos políticos, em períodos eleitorais, para efeito de imparcialidade perante os candidatos [art. 113º, nº 3, alínea c)];

f) Aos condicionamentos em lugares públicos (relativamente à afixação de cartazes e às manifestações).

Em plano completamente diverso fica a regulamentação, porque regulamentar não é restringir.

6. A extensão do catálogo de direitos fundamentais, o rigor e o cuidado postos no seu regime de protecção, a reacção contra qualquer tipo de censura à expressão política, a vigência na ordem interna portuguesa da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e dos grandes textos internacionais, a existência do Provedor de Justiça (*Ombudsman*)

explicam que, desde 1976, não tenham surgido problemas significativos no tocante à liberdade de expressão (mais discutidos têm sido problemas de igualdade das forças políticas nos meios de comunicação social).

Por isso, oferece um interesse relativamente menor a jurisprudência emitida pelo Tribunal Constitucional neste domínio. É flagrante o contraste com o papel importante e criativo que ele tem tido noutras áreas, como as de densificação dos princípios da segurança jurídica ou as de Direito e processo penais.

### Capítulo 1

#### A liberdade de expressão, em geral

7. A liberdade de expressão abrange qualquer exteriorização da vida própria das pessoas: crenças, convicções, ideias, ideologias, opiniões, sentimentos, emoções, actos de vontade. E pode revestir quaisquer formas: a palavra oral ou escrita, a imagem, o gesto [art. 74º, nº 2, alínea *h*)], o silêncio.

Em sentido amplo, revela-se indissociável das mais diversas liberdades: da liberdade de consciência, de religião e de culto (art. 41º), da liberdade de criação cultural (art. 42º), da liberdade de aprender e ensinar (art. 43º), da liberdade de manifestação (art. 45º, nº 2); assim como do direito de petição e de acção popular (art. 52º) e do direito à greve (art. 57º) e, de certo modo, da liberdade de profissão (art. 47º), do direito de iniciativa económica (art. 61º) e do direito de propriedade (art. 62º). O direito à palavra (art. 26º, nº 1) e a inviolabilidade da correspondência e de outros meios de comunicação privada (art. 34º, nº 1) constituem suas garantias. E sem liberdade de expressão atinge-se o direito ao desenvolvimento da personalidade (art. 26º, nº 1).

Em sentido restrito, a liberdade de expressão recorta-se por exclusão de partes; vem a ser essencialmente liberdade de expressão do pensamento; e correlaciona-se então com a liberdade de informação e a de comunicação social. Para além do direito geral de expressão (art. 37º, n.ºs 1 e 2), a Constituição consagra o direito de resposta e de rectificação (art. 37º, nº 4), os direitos de antena e de réplica política (art. 40º) e a liberdade de propaganda eleitoral [art. 113º, nº 3, alínea *a*)]. E, noutra instância, os Deputados não respondem, civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitam no exercício das suas funções (art. 157º, nº 1).

8. A liberdade de informação tem em vista, ao invés, a interiorização de algo externo: consiste em apreender ou dar a apreender factos e notícias e nela prevalece o elemento cognoscitivo. Compreende o direito de informar, de se informar e de ser informado (art. 37º, nº 1, 2ª parte, e art. 16º, nº 2, da Declaração Universal), correspondendo o exercício do primeiro direito a uma atitude activa e relacional, o segundo a uma atitude activa e pessoal e o terceiro a uma atitude passiva e receptícia.

São múltiplas as projecções destes direitos. Elas encontram-se no direito à informação jurídica (art. 20º, nºs 1 e 2), no direito de acesso dos cidadãos aos dados

informatizados que lhes digam respeito (art. 35º, nº 1), no direito de serem esclarecidos objectivamente e de serem informados acerca da gestão dos assuntos públicos (art. 48º, nº 2), no direito de os peticionários serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da apreciação das suas petições (art. 52º, nº, 2ª parte), no direito das comissões de trabalhadores nas empresas de receberem todas as informações necessárias ao exercício da sua actividade [art. 54º, nº 5, alínea a)], no direito de informação dos consumidores (art. 60º, nº 1), no direito dos cidadãos de serem informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento de processos em que sejam directamente interessados, bem como de conhecerem as resoluções definitivas que sobre elas sejam tomadas (art. 268º, nº 1).

Enquanto que a liberdade geral de informação não tem (salvo no âmbito da comunicação social) destinatários ou sujeitos passivos predeterminados ou particulares, os direitos especiais de informação postulam relações bilaterais e têm como contrapartida deveres de prestação de facto.

9. No campo político, a liberdade de expressão tem incidências imediatas na comunicação social, no direito de manifestação, na propaganda política, no direito de petição e na irresponsabilidade dos membros do Parlamento pelos votos e opiniões no exercício dos mandatos.

Em plano algo diferente, por respeitarem a bens jurídicos autónomos, ficam a liberdade de expressão religiosa e a liberdade universitária e científica.

## Capítulo 2 Aspectos particulares

### a) *Liberdade de comunicação social*

10. A liberdade de comunicação social congloba a liberdade de expressão e a liberdade de informação, com três notas distintivas:

a) A pluralidade de destinatários, o carácter colectivo ou de massas, sem reciprocidade;

b) O princípio da máxima difusão (ao contrário da comunicação privada ou correspondência, conexas com a reserva da intimidade da vida privada e familiar);

c) A utilização de meios adequados – hoje, a imprensa escrita, os meios audiovisuais e a cibernética.

A liberdade de expressão e os direitos de se informar e de ser informado são individuais, ainda quando exercidos colectiva ou institucionalmente. Já o direito de informar tanto pode ser individual quanto institucional. Mas a liberdade de comunicação social, essa apresenta-se, necessariamente, institucional, visto que pressupõe organização (e organização de empresa), ainda que dependa sempre de actividade de pessoas individualmente consideradas (os jornalistas, os colaboradores, e até os leitores, os ouvintes, os telespectadores, os cibernautas).

## A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

A liberdade de expressão e a liberdade de informação, na sua tríplice face, situam-se *de pleno* no campo dos direitos fundamentais. A liberdade de comunicação social é ambivalente: envolve um feixe de direitos e traduz-se, ao mesmo tempo, num fenómeno de poder, de poder de facto.

11. Perante a informação, na perspectiva da comunicação social, ressaltam nítidas as diferenças de posições dos cidadãos em geral e dos jornalistas em particular.

Quanto aos cidadãos em geral, aquilo que sobretudo importa é o direito de se informarem e o direito de serem informados. Diversamente, nos jornalistas, que são os profissionais da informação, não se afigura possível dissociar esses direitos e o direito de informar: verifica-se uma conjugação, uma interpenetração, ou, de certa maneira, uma tensão dialéctica entre esses três aspectos.

Nos cidadãos em geral, o direito de se informar surge, antes de mais, como um direito negativo, o direito de não terem impedimentos, ou de não sofrerem sanções por procurarem informação. Para os jornalistas, não é apenas um direito negativo; é também um direito positivo, e nesta dupla vertente justamente vai encontrar-se o direito de acesso às fontes de informação (como antecedente do direito de se informar) para depois poderem informar.

O direito de informar manifesta-se outrossim de modo diferente nos cidadãos e nos jornalistas. Naqueles vai a par, ou manifesta-se em conjunto com a liberdade de expressão. Nos jornalistas é muito mais do que isso: é um direito de expressão e um direito de criação (como assinala o art. 38º); e é um direito oponível não só ao Estado mas ainda à empresa de comunicação social em que os jornalistas trabalhem (e, por esta banda, pode ser qualificado como um dos segmentos da liberdade interna de comunicação social).

12. O sentido básico da Constituição portuguesa é o seguinte:

a) Tratamento privilegiado da comunicação social em sede de liberdade de expressão e de informação;

b) Tratamento tanto da imprensa escrita como dos demais meios de comunicação social;

c) Separação, no entanto, entre o regime geral da liberdade de expressão e de informação – em que prevalece, até certo ponto, uma postura liberal clássica – e os regimes dos vários meios de comunicação social (mais na rádio do que na imprensa e mais na televisão do que na rádio) – em que se adoptam medidas intervencionistas, para garantia do pluralismo;

d) Complexidade do tratamento, com regras gerais e regras especiais, de direitos fundamentais e de garantias institucionais, de direitos individuais e institucionais, de direitos comuns e particulares, de direitos positivos, negativos e de participação, de direitos e garantias, de deveres e de imposições ao Estado;

e) Como notas mais originais a relevância constitucional dos direitos dos jornalistas (não como direitos corporativos, mas como direitos instrumentais da liberdade de imprensa),

a garantia institucional de um sector e de um serviço público de comunicação social e a conjugação com os direitos culturais (art. 73º e, após 1982, também art. 78º);

f) Constitucionalização de um órgão de regulação, para garantia das liberdades e do pluralismo (art. 39º).

13. Os direitos individuais atinentes à comunicação social podem ser assim enunciados:

a) Direitos individuais comuns (de todos os cidadãos):

Direito de exprimir e divulgar livremente o pensamento (art. 37º nº 1, 1ª parte);

Direito de informar, de se informar e de ser informado sem impedimentos, nem discriminações (art. 37º, 11º 1, 2ª parte);

Direito de resposta e de rectificação (art. 37º, nº 4, 1ª parte);

Direito de indemnização por danos sofridos (art. 37º, nº 4 2ª parte);

Liberdade de imprensa como liberdade de expressão e de informação através da imprensa (art. 38º, nº 1);

Direito de fundação de jornais e de quaisquer outras publicações, independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévia [art. 38º, nº 2, alínea c)].

b) Direitos individuais particulares:

Liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores literários [art. 38º, nº 2, alínea a), 1ª parte)];

Direito de intervenção dos jornalistas na orientação ideológica dos órgãos de comunicação sem natureza doutrinária ou confessional [art. 38º, nº 2, alínea a), 2ª parte];

Direito dos jornalistas de acesso às fontes de informação [art. 38º, nº 2, alínea b), 1ª parte];

Direito dos jornalistas à protecção da independência e do sigilo profissionais [art. 38º, nº 2, alínea b), 2ª parte];

Direito dos jornalistas de elegerem conselhos de redacção [art. 38º, nº 2, alínea b), 3ª parte].

Estes direitos dos jornalistas têm eficácia vertical perante o poder político e eficácia horizontal no interior dos órgãos de comunicação social.

14. Os direitos institucionais abarcam:

a) Direitos institucionais comuns (susceptíveis de serem atribuídos em face do art. 12º, nº 2):

Direito de resposta e de rectificação (art. 37º, nº 4, 1ª parte);

Direito de indemnização (art. 37º, nº 4, 2ª parte);

Liberdade de imprensa (art. 38º, nº 1);

Direito de fundação de jornais e de quaisquer outras publicações [art. 38º, nº 2, alínea c)], com as restrições e os condicionamentos da lei.

b) Direitos institucionais particulares:

## A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

Direitos dos partidos:

Direito de orientação dos seus órgãos de comunicação [art. 38º, nº 2, alínea *a*), em parte];

Direito de antena (art. 40º, nº 1);

Direito de antena específico dos partidos parlamentares que não façam parte do Governo (art. 40º, nº 2, 1ª parte);

Direito de resposta e réplica política dos mesmos partidos (art. 40º, nº 2, 2ª parte).

Direitos das confissões religiosas:

Direitos de orientação dos seus órgãos de comunicação [art. 38º, nº 2, alínea *a*), em parte];

Direito de utilização de meios de comunicação social próprios para o prosseguimento das suas actividades (art. 41º, nº 5, 2ª parte).

15. Como garantias indiquem-se:

Não haver impedimentos, nem discriminações ao exercício da liberdade de expressão (art. 37º, nº 1, 3ª parte);

Proibição de censura (art. 37º, nº 2);

Sujeição das infracções aos princípios gerais de direito criminal ou de ilícito de mera ordenação social (art. 37º, nº 3, 1ª parte);

Apreciação das infracções pelos tribunais judiciais ou, quando se trate de ilícito de mera ordenação social, por entidade administrativa independente (art. 37º, nº 3, 2ª parte)<sup>2</sup>;

Protecção da independência e do sigilo profissionais dos jornalistas [art. 38º, nº 2, alínea *b*), 2ª parte];

Não dependência da fundação de jornais e de quaisquer outras publicações de autorização administrativa, caução ou habilitação prévia [art. 38º, nº 2, alínea *c*), 2ª parte].

16. À luz destes direitos e garantias, a Constituição enuncia ainda os princípios ancilares de existência e funcionamento dos órgãos (ou empresas) de comunicação social:

O princípio da transparência, por a lei dever assegurar, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento (art. 38º, nº 3);

O princípio da liberdade e da independência perante o poder político e o poder económico (art. 38º, nº 4, 1ª parte);

O princípio da especialidade, em caso de órgãos de informação geral (art. 38º, nº 4, 2ª parte);

O princípio da não discriminação (art. 38º, nº 4, 3ª parte);

O princípio da não concentração, impedindo-se, designadamente participações múltiplas ou cruzadas (art. 38º, nº 4, 4ª parte).

b) Direito de manifestação

<sup>2</sup>Cfr. acórdãos nºs 447/87 e 67/99 do Tribunal Constitucional sobre abuso da liberdade de informação.

17. Uma manifestação é uma reunião qualificada:

qualificada não tanto pela forma (concentração, comício, desfile, cortejo), ainda quando silenciosa, quanto pela sua função de exibição de ideias, crenças, opiniões, posições políticas ou sociais, permanentes ou conjunturais; qualificada pela consciência e pela vontade comuns a todos os participantes de exprimirem ou explicitarem uma mensagem contra ou dirigida a terceiros, normalmente à “opinião pública”; qualificada por se realizar em local público ou, eventualmente, em lugar aberto ao público.

A liberdade de manifestação compreende:

- a) Liberdade de promoção, convocação e organização, ou liberdade de escolha dos fins, dos participantes, do tempo e do local;
- b) Liberdade de participação (ou não participação);
- c) Liberdade de realização concreta e actual.

18. Como em todas as liberdades, encontra-se aí também um elemento positivo necessário: o direito à protecção do Estado para o seu exercício em segurança com todas as consequências que comporta. Não basta a liberdade de decidir, importa ter a oportunidade de dispor dos correspondentes locais e de realizar as manifestações em segurança.

O direito de promover, convocar e organizar manifestações tanto pode ser exercido por pessoas singulares, individualmente ou em conjunto, como por pessoas colectivas ou entidades não personalizadas.

O direito de participar ou de não participar – a liberdade positiva ou negativa de manifestação, homóloga da liberdade positiva ou negativa de associação – é necessariamente de exercício individual.

O direito de realizar reuniões e manifestações – de as iniciar e de as prosseguir livremente – é de exercício colectivo<sup>3</sup>, ainda que a sua titularidade seja individual.

19. A lei ordinária regulamenta o direito de manifestação, procurando conciliá-lo com outros direitos e interesses (como o direito ao ambiente e à livre circulação das pessoas).

É necessário participar a realização de manifestações às autoridades administrativas locais, por escrito e com a antecedência mínima de dois dias úteis, (art. 2º, nº 1 do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, ainda feito na imediata sequência da revolução de 25 de Abril de 1974).

---

<sup>3</sup>Uma manifestação é sempre colectiva. Qualquer manifestação de uma única pessoa na praça pública reconduz-se à liberdade de expressão, só.

## A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

As autoridades devem reservar determinados lugares públicos devidamente identificados e delimitados (art. 9º). Interpretada em conformidade com a Constituição, esta norma significa que as autoridades podem *destinar* para efeito de manifestações certos lugares, mas não que possam *impô-los* aos seus promotores, os quais serão sempre livres de escolher outros.

As autoridades só podem interromper manifestações quando elas se afastem das suas finalidades pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem, grave e efectivamente, a ordem e a tranquilidade públicas, o livre exercício dos direitos das pessoas ou ofendam a honra e a consideração devidas aos órgãos de soberania e às Forças Armadas (art. 5º).

Daqui, a *contrario*, e do próprio princípio da liberdade decorre que as autoridades não podem interromper uma manifestação pacífica e sem armas só por não ter havido prévia comunicação – o que não impede a responsabilidade criminal ou contraordenacional dos seus promotores.

As autoridades devem tomar as necessárias providências para que as manifestações decorram sem a interferência de contramanifestações que possam perturbar o livre exercício dos direitos dos participantes (art. 7º). E esta também uma incumbência positiva.

Não há preceito legal *ex professo* sobre a responsabilidade civil dos promotores e dos participantes em manifestações ilegais, que degenerem em motins ou acarretem outros factos ilícitos. Aplica-se, naturalmente, o princípio geral do art. 483º do Código Civil.

c) A liberdade de propaganda (eleitoral e referendária)

20. O sentido da liberdade de propaganda eleitoral (art. 113º, nº 3, alínea a)] apresenta-se claro:

É não só a liberdade dos cidadãos eleitores mas também a liberdade das candidaturas, assume uma dimensão colectiva e institucional;

Congloba múltiplos conteúdos e formas de liberdade (pela palavra oral e escrita, pela imagem, por meios audiovisuais, por meios cibernéticos), dentro e fora das povoações;

A propaganda gráfica está, porém, sujeita às restrições estritamente necessárias para preservação do ambiente e das paisagens, de respeito dos símbolos religiosos e do normal funcionamento das instituições<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>Assim, não é permitida a afixação de cartazes, nem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, nos edifícios religiosos, nos edifícios de sede de órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, nos sinais de trânsito ou placas de sinalização rodoviária, no interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo os estabelecimentos (por todos, v. art. 66º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio). Quanto à protecção das paisagens, v. a Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

Mas estas restrições estão subordinadas ao princípio da proporcionalidade e sob reserva de lei do Estado (v. art. 18º, nº 2) e, por isso, mais de uma vez o Tribunal Constitucional considerou inconstitucionais restrições provenientes de órgãos das autarquias locais ou das regiões autónomas: assim, acórdãos nºs 248/86, 631/95 e 258/2006.

Para lá da dimensão negativa (direito a não interferência no desenvolvimento da campanha levada a cabo por qualquer candidatura), a liberdade de propaganda adquire uma dimensão positiva (envolve o direito a prestações positivas com vista à efectivação dos actos de campanha e à igualdade das candidaturas);

Tem ainda um sentido objectivo e institucional, porque se visa garantir o pluralismo e a própria liberdade de escolha dos cidadãos.

21. Concretizações dessa dupla dimensão, positiva e relativa também a entidades privadas, vêm a ser:

Direito dos concorrentes a tempos de antena, regulares e equitativos nas estações públicas e privadas de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional (art. 40º da Constituição)<sup>5</sup>;

Suspensão do exercício deste direito, porém, em caso de abuso ou utilização para publicidade comercial, por decisão do Tribunal Constitucional;

Tratamento jornalístico não discriminatório nas publicações noticiosas diárias ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias que pretendam inserir matéria respeitante à campanha eleitoral (por todos, art. 64º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio);

Acesso por igual a salas de espectáculos ou a outros recintos que reúnam condições para serem utilizados na campanha eleitoral (art. 65º);

Cedência, por igual, de edifícios públicos (art. 68º);

Estabelecimento pelas juntas de freguesia de espaços especiais, em locais certos, para propaganda eleitoral (art. 66º).

22. O que se diz das campanhas eleitorais vale *mutatis mutandis* para os partidos e os grupos de cidadãos que participem nas campanhas referendárias.

d) O direito de petição

23. O direito de petição (art. 52º da Constituição) possui uma dupla vertente. Enquanto direito de reclamação ou de queixa, é uma garantia não contenciosa de outros direitos. Enquanto direito de representação, é um direito autónomo, um direito de participação política a par de quaisquer outros.

Nesta segunda vertente, ele traduz se numa forma de defesa da Constituição, da lei e de interesse geral, seja para criticar ou contestar os órgãos de poder público, seja para alvitrar soluções ou providências tidas como mais adequadas. As suas finalidades são correctivas e prospectivas.

24. Os cidadãos podem formular petições sobre qualquer assunto da competência dos órgãos a que se dirigem, livremente, sem impedimentos e sem quaisquer consequências desfavoráveis. Mas, além desta estrutura de direito de liberdade, ele assume estrutura de

<sup>5</sup>Fora dos períodos eleitorais, só as estações públicas estão obrigadas a assegurar o direito de antena. E, ao passo que então ele depende de critérios de relevância e representatividade, nos períodos eleitorais o princípio é o da igualdade entre os concorrentes.

direito positivo: os cidadãos têm, pelo menos, direito a que as suas representações sejam admitidas, a que sejam apreciadas e a serem informados sobre tal apreciação em prazo razoável; mas não têm direito a uma decisão, como no direito de reclamação ou de queixa.

De todo o modo, desencadeia-se um procedimento no órgão perante o qual é exercido, embora não um procedimento de carácter político – ao contrário do que sucede com a iniciativa legislativa popular (art. 167º, nº 1 da Constituição) ou com a pré-iniciativa do referendo (arts. 115º, nº 2 e 240º, nº 2).

O direito de petição tanto pode ser exercido por pessoas singulares, individual ou colectivamente, como por pessoas colectivas. E tanto pode ser exercido perante autoridades políticas como perante autoridades administrativas; não, porém, perante os tribunais, pela própria natureza da função jurisdicional: perante eles os cidadãos têm, sim, direito de acção (art. 20º)<sup>6</sup>.

e) A irresponsabilidade dos membros do Parlamento pelos votos e opiniões no exercício dos mandatos

25. As imunidades parlamentares (art. 159º da Constituição) visam, em última análise, preservar a independência do Parlamento perante os outros órgãos do Estado e quaisquer autoridades. Destinam-se a evitar que quem quer seja possa ferir a imprescindível liberdade de actuação dos Deputados<sup>7</sup>.

São de dois tipos. Desdobram-se em *irresponsabilidade* civil, criminal e disciplinar dos Deputados pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções e em *inviolabilidade* ou não sujeição dos Deputados a detenção, prisão ou procedimento criminal por quaisquer outros actos, salvo nos casos especificados na Constituição e com as formalidades nela previstas.

Não se trata de criar privilégios em violação do princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei. Não estão em causa atributos ou interesses dos Deputados. O que está em causa é a instituição a que pertencem; e quanto mais intensa for esta vida institucional tanto mais justificadas aparecerão à consciência pública.

Donde o seguinte corolário:

- 1º) Que as imunidades não são direitos subjectivos, dos Deputados, são situações institucionais e funcionais;
- 2º) Que os Deputados não só não lhes podem renunciar como têm o dever de exigir o seu respeito;
- 3º) Que elas abrangem todo o tempo do mandato e não cessam em estado de excepção, como o estado de sítio ou de emergência, ainda quando a Câmara não possa reunir;

---

<sup>6</sup>A Lei nº 43/90, de 10 de Agosto (alterada pelas Leis nºs 6/93 e 15/2003, de 1 de Março e 4 de Junho, respectivamente), regulamenta o direito de petição em geral e o direito de petição perante a Assembleia da República em particular. Deste também se ocupa o respectivo Regimento (arts. 245º e segs.).

<sup>7</sup>Dos Deputados à Assembleia da República – Parlamento nacional unicameral – e às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e das Madeira.

4º) Que, com graduações adequadas, elas se reportam quer a actos praticados no interior quer fora do Parlamento.

26. O regime da irresponsabilidade dos Deputados pode ser assim descrito:

a) Referindo-se a opiniões e votos, a Constituição está a enunciar os actos mais típicos dos Deputados, mas não a arredar quaisquer outros (v.g. projectos de lei ou moções) que eles pratiquem nessa qualidade; o preceito, sob este aspecto, bem se compadece com interpretação extensiva.

b) A regra da irresponsabilidade assim estabelecida implica uma limitação ou excepção ao princípio da responsabilidade civil solidária do Estado com os titulares dos seus órgãos por acções ou omissões de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem (art. 22º), embora (mas *de jure condendo*) seja de encarar a aplicação do princípio da solidariedade a casos mais graves de actos legislativos inconstitucionais.

c) Por exercício do mandato deve entender-se a prática de quaisquer actos tanto no local onde funciona a Assembleia – seja no plenário, seja nas comissões – como no seu exterior, em comissões de inquérito, em deputações ou missões ao serviço da Assembleia, junto de serviços da Administração pública ou em contacto com os cidadãos eleitores (art. 155º, nº 1). Contanto que o Deputado possa estribar-se em poderes funcionais – não, porém, claro está, em regalias ou direitos subjectivos – está a exercer o seu mandato e, como tal, é irresponsável.

d) Por definição, a irresponsabilidade – ao contrário da inviolabilidade – acompanha o Deputado mesmo quando não exerça efectivamente funções parlamentares e para além do termo. Se são os actos em si que não importam responsabilidade, não interessa que quem os tenha praticado tenha deixado de ser Deputado, porque os actos ligam-se sempre aos poderes funcionais de que são manifestação. De resto, para bem pouco serviria a irresponsabilidade se, para cada Deputado, a irresponsabilidade se circunscrevesse ao tempo do seu mandato, necessariamente reduzido, ainda quando coincidente com a duração quadrienal da legislatura.

e) A responsabilidade excluída é a responsabilidade “jurídica”, aquela que se manifesta por sanções jurídicas estritas em qualquer das suas modalidades civil, criminal e disciplinar. Não é a responsabilidade política, porquanto os Deputados respondem perante o povo, perante todo o país, e não apenas perante os que os elegeram (art. 152º, nº 2). E esta forma de responsabilidade, num Parlamento pluralista, que funciona em debates públicos e contraditórios, pode revelar-se bem mais pesada que a responsabilidade criminal. Bem mais pesada, mas bem mais adequada à natureza dos votos e opiniões.

f) Embora, em algumas circunstâncias – muito raras, felizmente, porque o decoro parlamentar ajudará a evitar excessos – possa encontrar-se uma colisão com o

direito fundamental à integridade moral dos cidadãos e ao bom nome e reputação (art. 26º da Constituição), prevalece ainda a regra da irresponsabilidade dos Deputados pelas suas opiniões, como corolário e garantia da democracia pluralista. *De jure condendo*, poderia, porém, encarar-se a hipótese de responsabilidade civil nessas circunstâncias.

### Capítulo 3 Liberdade de expressão religiosa

27. A liberdade de consciência, de religião e de culto é inviolável (art. 41º, nº 1) e implica:

A liberdade de manifestar a religião, separadamente ou em comum, tanto em público como em privado, pelo ensino, pela prática, pelo culto ou pelos ritos (art. 18º da Declaração Universal)<sup>8</sup>;

Ninguém poder ser perseguido, privado de um direito ou isento de obrigações ou deveres cívicos por causa das suas convicções ou prática religiosa (art. 41º, nº 2);

Ninguém poder ser perguntado por qualquer autoridade acerca das suas convicções ou práticas religiosas, salvo para recolha de dados estatísticos não individualmente identificáveis, nem ser prejudicado por se recusar a responder (art. 41º, nº 3);

A informática não poder ser utilizada para tratamento de dados referentes à fé religiosa (art. 35º, 11º 3);

A garantia do direito à objecção de consciência nos termos da lei (art. 41º, nº 6), e não se confinando a objecção ao serviço militar, pois pode abranger quaisquer adstrições colectivas que contendam com as crenças e convicções.

Assim como:

A liberdade de ensino de qualquer religião praticado no âmbito da respectiva confissão (art. 41º, nº 5, 1ª parte);

A (já referida) utilização de meios de comunicação social próprios das confissões religiosas para o prosseguimento das suas actividades (art. 41º, nº 5, 2ª parte).

28. A liberdade religiosa<sup>9</sup>, complementar da Constituição, precisa tanto os direitos individuais como institucionais acabados de mencionar, assegurando às igrejas e demais comunidades religiosas o direito de comunicar e publicar actos em matéria religiosa e de culto e o de relacionar se e comunicar com as organizações da mesma ou outras confissões no território nacional ou no estrangeiro [art. 23º, alíneas f) e g)]<sup>10</sup>.

<sup>8</sup>No sector público (funcionários, alunos ou professores de escolas públicas) nada impede a expressão das crenças religiosas pela palavra, pelo uso de símbolos ou por outra forma. Nenhum problema surgiu até agora em Portugal que justificasse uma intervenção legislativa (cuja constitucionalidade, de resto, teria de ser apreciada).

<sup>9</sup>Lei nº 16/2001, de 22 de Junho.

<sup>10</sup>O *beneficium rēgio* (ou exigência do poder civil de que os documentos papais e, por vezes, também episcopais, fossem submetidos todos a apreciação do Estado para poderem ser divulgados e produzir efeito

Nos serviços públicos de televisão e de radiodifusão é garantido às igrejas e demais comunidades religiosas inscritas, por si, através da respectiva organização representativa, ou conjuntamente, quando preferirem participar como se fossem uma única confissão, um tempo de emissão, fixado globalmente para todas, para prossecução dos seus fins religiosos (art. 25º, nº 1).

A atribuição e distribuição do tempo de emissão é feita tendo em conta a representatividade das respectivas confissões e o princípio da tolerância, por meio de acordos entre a Comissão do Tempo de Emissão das Confissões Religiosas<sup>11</sup> e as empresas titulares dos serviços públicos de televisão e de radiodifusão (art. 25º, nº 2).

29. O Código Penal pune (arts. 251º e 252º):

quem, publicamente, ofender outra pessoa ou dela escarnecer em razão da sua crença ou função religiosa, por forma adequada a perturbar a paz pública;  
quem profanar lugar ou objecto de culto ou de veneração religiosa;  
quem, por meio de violência ou de ameaça com mal importante, impedir ou perturbar o exercício legítimo do culto de religião;  
quem, publicamente, vilipendiar acto de culto ou de religião ou dele escarnecer.

**Capítulo 4**

**A liberdade de investigação e de expressão universitária e científica**

30. A liberdade de pesquisa e de expressão universitária está consagrada pela Constituição portuguesa através da confluência:

Da liberdade de criação científica, a qual compreende o direito à invenção, à produção e à divulgação da obra científica (art. 42º);

Da liberdade de ensinar (art. 43º);

Da autonomia científica e pedagógica (além da autonomia estatutária, administrativa e financeira) das Universidades, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade de ensino (art. 76º, nº 2).

31. O Estado não pode programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (art. 43º, nº 2).

Corolário do princípio geral do pluralismo inerente ao Estado de Direito democrático, este preceito significa a não identificação com qualquer filosofia, estética, política, ideologia ou religião, sendo vedado elevar qualquer delas a conteúdo da acção do Estado no âmbito educativo cultural.

---

no País) foi há muito tempo abolido. A Concordata entre Portugal e a Santa Sé, de 18 de Maio de 2004, assegura à Santa Sé o direito de publicar livremente qualquer norma, disposição ou documento relativo à actividade da Igreja Católica e comunicar sem impedimentos com os bispos, o clero e os fiéis, tal como estes o podem fazer com a Santa Sé.

<sup>11</sup>Constituída por representantes da Igreja Católica e das igrejas e comunidades religiosas radicadas no País ou das federações em que as mesmas se integrem.

## ALIBERDADE DE EXPRESSÃO NO DIREITO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

Ou, como foi afirmado com clareza na Assembleia Constituinte, está aí “a recusa de filosofia, de estética oficial, de ideologia oficial e de religião oficial” e “a recusa de *controlo* político do conteúdo da cultura e da educação” e “da unicidade em matéria cultural”. “A liberdade cultural é um direito individual. A isenção doutrinária do Estado um dever do Estado para com a colectividade”.

Entretanto, se nas escolas Enquanto que nas escolas públicas prevalece a regra da não confessionalidade (art. 430, nº 3)<sup>12</sup> – expressão, ao nível de cada uma, da não programação ou não identificação – nas escolas particulares e cooperativas pode haver a opção por esta ou aquela directriz filosófica, estética, política, ideológica ou religiosa. Ou seja: nas Universidades públicas, o Estado deve abster se de impor (e nas Universidades não públicas deve abster se de impedir) uma qualquer orientação confessional ou ideológica.

32. Também neste domínio, a legislação ordinária é muito clara na reafirmação e no desenvolvimento das normas constitucionais.

Como estabelece a lei de autonomia das Universidades<sup>13</sup>:

– a autonomia científica confere às universidades a capacidade de livremente definir, programar e executar a investigação e demais actividades científicas e culturais (art. 6º, nº 1);

– no exercício da autonomia pedagógica, e em harmonia com o planeamento das políticas nacionais de educação, ciência e cultura, as universidades gozam da faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos. As universidades têm autonomia na elaboração dos planos de estudo e programas das disciplinas, definição dos métodos de ensino, escolha dos processos de avaliação de conhecimentos e ensaio de novas experiências pedagógicas. No uso da autonomia pedagógica, devem as universidades assegurar a pluralidade de doutrinas e métodos que garanta a liberdade de ensinar e aprender (art. 7º).

Por seu turno, o Estatuto da Carreira Docente Universitária<sup>14</sup> reconhece ao pessoal docente liberdade de orientação e de opinião científica na leccionação das matérias ensinadas (art. 64º). E esta regra aplica se quer aos professores quer aos investigadores não docentes.

---

<sup>12</sup>O que não significa a impossibilidade de ensino de religião e moral nas escolas públicas, desde que ministrada pelas próprias confissões religiosas, em igualdade, e sem carácter obrigatório, como reconheceu o Tribunal Constitucional pelo acórdão nº 423/87. Nem se compreenderia que, numa sociedade pluralista, o pluralismo não entrasse também nas escolas.

<sup>13</sup>Lei nº 108/88, de 24 de Setembro.

<sup>14</sup>Decreto-Lei nº 448/79, de 13 de Novembro e Lei nº 19/80, de 16 de Julho.