

CIJ – 25 ANOS DE INVESTIGAÇÃO

CIJ – 25 YEARS OF RESEARCH

HISTÓRIA, TRAJETÓRIA E FUTURO / HISTORY, PATH, AND FUTURE

COORDENAÇÃO / COORDINATION:

Graça Enes / Jorge Quintas / Sandra Oliveira e Silva / Tiago Ramalho

GESTLEGAL

A QUESTÃO DA DESINFORMAÇÃO NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA *

O DESPONTAR DE UM ‘DIREITO À INTEGRIDADE INFORMACIONAL’?

Tiago Morais Rocha **

Resumo: A desinformação é um dos maiores desafios do ecossistema digital, colocando em tensão a liberdade de expressão e de informação e outros bens e valores coletivos. A UE tem adotado medidas regulatórias para mitigar os riscos da desinformação e garantir um ambiente digital transparente, íntegro e confiável. Este artigo argumenta que, no contexto do Regulamento dos Serviços Digitais e do Regulamento da Inteligência Artificial, está a emergir na União Europeia um “direito à integridade informacional”, decorrente do *direito a ser informado*, como resposta aos desafios impostos pela manipulação de conteúdos e pela IA generativa.

Abstract: Disinformation is one of the most pressing challenges in the digital ecosystem, bringing freedom of expression and information and other collective goods and values into tension. The EU has adopted regulatory measures to mitigate the risks of disinformation and ensure a transparent, reliable, and trustworthy digital environment. This article argues that, in the context of the Digital Services Act and the Artificial Intelligence Act, a “right to informational integrity” is emerging in the European Union, stemming from the right to be informed, as a response to the challenges posed by content manipulation and generative AI.

Keywords: Disinformation; Information Integrity; Deepfakes; Democracy; European Union.

* É uma honra podermos contribuir, embora humildemente, para a celebração do 25.º aniversário do CIJ. Resta-nos desejar e esperar que se suceda outro quarto de século de investigação que faz a diferença! Este texto corresponde, com algumas alterações, à comunicação oral proferida na Conferência “*Disinformation Dynamics: crossing perspectives*”, realizada na FDUP em 21.10.2024.

** Assistente Convidado; Investigador Colaborador do CIJ.

Palavras-chave: Desinformação; Integridade informacional; Falsificações Profundas; Democracia; União Europeia.

“Existem, contudo, certos factos. São rígidos e inamovíveis como os candeeiros públicos na rua [...]. Por sorte, o mundo é de tal maneira que podemos calar as verdades do coração, ao passo que os factos, cinzentos e rigorosos, aparecem nos boletins de notas escolares, na História universal, nas leis e nos registos paroquiais. Ninguém os pode alterar e ninguém se atreve a fazê-lo, nem sequer Deus Nosso Senhor”¹.

1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O tema da “desordem informativa”² é, do ponto de vista político-constitucional, uma das questões mais delicadas do atual ecossistema digital. Como articular a liberdade de expressão e de informação, pedras angulares das modernas democracias, com a preservação de uma esfera pública dotada de certas qualidades epistêmicas em que os cidadãos podem legitimamente confiar? Como devem as sociedades democráticas reagir perante a possibilidade de, na *darkweb*, ser possível reunir um ‘exército digital’ que por 2.400 € cria uma celebridade, por 50.000 € desacredita um jornalista, por 180.000 € incita um protesto de rua e por 360.000 € manipula uma eleição³?

Se é relativamente pacífico que a desinformação é um problema societal que cria perigos significativos para bens coletivos como a saúde pública⁴,

¹ Ditlevsen, 2022, p. 21-2.

² Wardle & Derakhshan, 2017, p. 10.

³ Os dados, apresentados pela Comissão Europeia, são de 2019. Encontram-se citados em Meireles, 2022, p. 214, e resultam de uma apresentação de Luis Viegas Cardoso, na Assembleia da República, a 15 de abril de 2019, na Conferência Parlamentar “Informação e Desinformação na Era Digital”. A ambos agradecemos a gentileza de nos terem fornecido a apresentação.

⁴ A par da pandemia de COVID-19, a Organização Mundial da Saúde, em fevereiro de 2020, referiu-se ainda à existência, naquele período, de uma “infodemia”. O termo descreve uma “superabundância de informações, boas e más. Em conjunto, essa informação gera um tsunami digital de dados e conselhos que dificulta que as pessoas de todas as áreas da vida encontrem mensagens claras, fontes de confiança e orientações fiáveis quando delas mais necessitam. Algumas destas informações são meramente confusas, mas outras podem ser efetivamente

a segurança individual e pública ⁵, a ciência ⁶, a economia ⁷, os processos eleitorais ⁸ e, de uma forma geral, a própria democracia ⁹, a

prejudiciais para a vida humana” (World Health Organization, 2020, p. 1). Justamente, a investigação associa várias mortes e consequências negativas para a saúde humana à desinformação e à informação incorreta sobre a pandemia: “Por exemplo, um mito popular de que o consumo de álcool poderia desinfetar o corpo e matar o vírus circulou em diferentes partes do Mundo. Nessa sequência, cerca de 800 pessoas morreram, ao passo que 5876 foram hospitalizadas e 60 desenvolveram cegueira total depois de beberam metanol como cura para o coronavírus. Rumores semelhantes foram a causa de 30 mortes na Turquia” (Islam, *et al.*, 2020, p. 1624). A desinformação é também considerada uma causa primária da “hesitação vacinal” que tem feito alastrar surtos de sarampo e difteria na Europa e nos EUA (Carrieri *et al.*, 2019, p. 1377). Sobre as interseções entre a saúde pública e a desordem informativa *vide*, por todos, Aouati *et al.*, 2024.

- ⁵ A desinformação e o discurso de ódio, disseminados através do “Facebook” e potenciados pelos seus sistemas de recomendação, tiveram um papel significativo na morte, tortura e violação de milhares de rohingyas no Mianmar, naquilo que a Amnistia Internacional descreve como uma limpeza étnica (Amnesty International, 2022, p. 6). No verão de 2024, o homicídio de três crianças em Southport, no Reino Unido, serviu de mote ao exacerbamento do extremismo digital e da desinformação *online* anti-imigração, provando tumultos e violência generalizada em 27 cidades e levando à detenção de mais de mil cidadãos (Shah, 2024).
- ⁶ Apesar do consenso científico concluir que as alterações climáticas decorrem da ação humana, mais de 1/3 da população australiana e norte-americana continua a acreditar que as alterações climáticas não são predominantemente causadas pelo ser humano (Hornsey & Lewandowsky, 2022, p. 1454). A investigação demonstra que a lucrativa indústria da desinformação ambiental contribui de forma significativa para o ceticismo e a negação climática (Lewandowsky, 2021, pp. 6-7).
- ⁷ Em outubro de 2024, um relato falso que circulou nas redes sociais (e que chegou a ser partilhado por atores políticos) e que indicava a presença de até 16 navios pesqueiros de bandeira chinesa na Zona Económica Exclusiva dos Açores levou a Força Aérea a ativar uma aeronave, a qual, durante 7 horas, percorreu 1.750 milhas náuticas. A operação teve um custo de mais de 45 mil euros para o erário público. Cfr. <http://tiny.cc/m569001>. Consultado em 07.02.2025.
- ⁸ 2024 foi o “ano de todas as eleições”, o que fez soar alertas para a probabilidade de se registarem campanhas de desinformação com origem doméstica ou resultado de interferência estrangeira, destinadas a minar a confiança nos processos eleitorais, por exemplo incentivando à abstenção ou alegando amplas fraudes eleitorais. No caso das eleições para o Parlamento Europeu, e na sequência de várias medidas preventivas promovidas pela Comissão em parceria com as plataformas digitais, conclui-se pela inexistência de incidentes de dimensões sistémicas que tenham perturbado o desenrolar das eleições, pese embora sejam vários os relatos de circulação *online* de conteúdos falsos (The European Board for Digital Services, 2024, p. 7), e a desinformação relacionada com a UE tenha

verdade é que as respostas que os Estados e as organizações internacionais e supranacionais podem e devem dar a este problema não são autoevidentes. A questão da desinformação coloca em rota de colisão, por um lado, a liberdade de expressão e de informação, e, por outro, um conjunto de valores essenciais das comunidades politicamente organizadas (e, em especial, da UE, como deflui do art. 2.º do TUE, norma que *promana de e emana para* todos os Estados-Membros), tais como a democracia, o respeito pelas minorias, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade, mas também a verdade, a proteção da confiança, a integridade, a qualidade da esfera pública e o carácter participativo e deliberativo da democracia liberal.

Tendo como horizonte a ascensão do fascismo e do autoritarismo, KARL LOEWENSTEIN, em 1937, incentivou as democracias liberais a tornaram-se militantes ¹⁰. Se o fascismo havia declarado guerra à democracia, pois então competia à democracia, através de medidas legislativas e administrativas, contra-atacar no mesmo campo de batalha e com os mesmos instrumentos, como forma de autopreservação ¹¹. No fundo, tudo se resumia a um problema de sobrevivência: se o jogo democrático continuasse a ser jogado como até aí, então isso conduziria irremediavelmente à desestabilização e, potencialmente, ao fim da própria democracia. Na lógica de LOEWENSTEIN, em face do inimigo, só a suspensão de certos direitos fundamentais poderia garantir a preservação desses direitos: “os escrúpulos constitucionais não podem continuar a impedir restrições aos fundamentos democráticos, em nome da preservação última desses mesmos fundamentos” ¹².

registado um acréscimo de 10% nos meses que antecederam o ato eleitoral (European Digital Media Observatory, 2024, p. 1).

⁹ O ataque ao Capitólio dos EUA, a 6 de janeiro de 2021, e a invasão da Praça dos Três Poderes em Brasília, a 8 de janeiro de 2023, constituíram malogradas tentativas de *coup d'État* que tiveram por base falsas alegações de fraude eleitoral em massa, manipulação de informação e teorias da conspiração. No caso americano, o ataque fez cinco mortos e vários feridos. Cfr., a este propósito, a acusação (entretanto arquivada) deduzida contra o presidente Donald Trump por três crimes de conspiração e um crime de obstrução em <https://tinyurl.com/bdh4hnc4>. No caso brasileiro, vide o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro de 2023, disponível em <https://tinyurl.com/ycavzf6a>. Ambos os documentos foram consultados em 07.02.2025.

¹⁰ Loewenstein, 1937, p. 428.

¹¹ *Idem*, p. 430.

¹² *Idem*, p. 432.

No que toca à desinformação, muitos por certo partilharão uma visão mais ou menos semelhante, no sentido de que as democracias se devem transformar em baluartes para devolver alguma ordem ao ecossistema informativo, mesmo que isso signifique admitir intrusões nos direitos fundamentais. O certo é que, em sistemas constitucionais, como aqueles do entorno civilizacional em que nos movemos, que conferem um elevado grau de proteção aos direitos fundamentais, a militância democrática é sempre limitada e precária, tendo de passar o teste da proporcionalidade e nunca podendo chegar ao ponto de aniquilar aquilo que caracteriza um real Estado de Direito Democrático ¹³. Tal, porém, não significa que os regimes democráticos estejam condenados à inação, até porque, nas palavras de SAJÓ, “*overly confident democracies have paid an immense price for their careless shortsightedness*” ¹⁴. Aqui chegados, e numa imagem a que temos recorrido, perante a desinformação, os *policy makers* não passam de meros funâmbulos, tentando alcançar um difícil equilíbrio entre a ordem informativa e os (in)admissíveis constrangimentos às liberdades e valores fundamentais das sociedades democráticas ¹⁵. No espaço europeu, e após ensaios por parte de um punhado de Estados-Membros ¹⁶, a UE tem procurado a liderança política e jurídica

¹³ A fórmula do Estado de Direito Democrático que resulta do art. 2.º da CRP traduz, num Estado constitucional, a indissociabilidade entre o Estado de Direito, a democracia e a proteção dos direitos fundamentais, “por imperativo de racionalidade ou funcionalidade jurídica e de respeito pelos direitos das pessoas” (Miranda, 2010, p. 97). Deste modo, a fórmula articula a vinculação jurídica do poder, onde quer que ele esteja e independentemente de quem o exerça, com a sua legitimação democrática (Canotilho, 2003, p. 98 e ss.). Note-se, a este propósito, que o Estado de Direito e a democracia são valores que integram o quadro axiológico da UE e fundam a sua identidade constitucional. Vide, a este propósito, o acórdão do TJUE de 16.02.2022, *Polónia v. Parlamento Europeu e Conselho*, C-157/21, § 145 e 264.

¹⁴ Sajó, 2021, p. 1.

¹⁵ Rocha, 2023, p. 127.

¹⁶ A Alemanha aprovou, em 2017, o “*Netzwerkdurchsetzungsgesetz*” ou “*NetzDG*”, lei que entrou em vigor no início de 2018 com o objetivo de combater o discurso de ódio e as *fake news*. Apesar do propalado objetivo, a verdade é que o “*NetzDG*” não se referia à desinformação, limitando-se a estabelecer obrigações a cargo das redes sociais, designadamente, o dever de, em 24 horas (prazo que, em certas circunstâncias, podia ser estendido até 7 dias), remover ou bloquear qualquer conteúdo manifestamente ilegal na aceção de certas disposições do Código Penal. Ainda assim, o “*NetzDG*” gerou fundadas dúvidas de constitucionalidade e compatibilidade com o Direito da União Europeia, tendo sido objeto de

na resposta ao fenómeno da desinformação, dispondo-se justamente a alcançar um balanceamento, por vezes frágil, entre valores e princípios conflitantes.

A investigação do fenómeno da desinformação tem-se deparado com múltiplos desafios e dilemas ¹⁷, estando atualmente em crise ¹⁸. Além da *vexata quaestio* da definição daquilo que aqui trataremos por desinformação (em sentido amplo) ¹⁹ e da impossibilidade de estabelecer relações definitivas de causalidade entre a desordem informativa e o comportamento dos cidadãos e eleitores no mundo *offline*, esta área e os seus investigadores têm sido objeto de campanhas de desinformação e

alterações e estando agora largamente desprovido de objeto com a entrada em vigor do Regulamento dos Serviços Digitais. Para uma análise crítica *vide* Haupt, 2024.

A França adotou em 2018 a “Loi Organique n.º 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information” e a “Loi LOI n.º 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information”, cujas disposições essenciais no combate à desinformação foram revogadas em 2024. Para uma análise à versão inicial da legislação cfr. Pitruzzella & Pollicino, 2021, p. 72 e ss.

Em 2021 entrou em vigor na Áustria a “Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz” ou “KoPl-G”, estabelecendo a cargo das plataformas digitais obrigações substantivamente idênticas às que vieram a ser adotadas no Regulamento Serviços Digitais. Antes da aplicação deste Regulamento, o TJUE entendeu que a referida lei austríaca era incompatível com a Diretiva e-Comércio. *Vide* Acórdão do TJUE de 09.11.2023, *Google Ireland Limited et al. v. Kommunikationsbehörde Austria*, C-376/22.

¹⁷ Kupferschmidt, 2024, p. 478 e ss.

¹⁸ Pasquetto *et al.*, 2024, p. 2.

¹⁹ O conceito de desinformação *lato sensu* abrange a desinformação *stricto sensu* (“conteúdo falso ou enganador, disseminado com a intenção de enganar ou de obter um benefício económico ou político e que poderá causar danos públicos”), a informação incorreta ou *misinformation* (“conteúdo falso ou enganador, partilhado sem intenção de prejudicar mas cujos efeitos podem causar danos”), as operações de influência (“esforços coordenados desenvolvidos por intervenientes internos ou externos com o objetivo de influenciar uma audiência-alvo através de vários meios enganadores, incluindo a supressão de fontes de informação independentes em combinação com a desinformação”) e a interferência estrangeira (“esforços desenvolvidos por um interveniente estatal estrangeiro ou pelos seus agentes para corromper a livre formação e expressão da vontade política dos indivíduos, utilizando meios coercivos e enganadores”). Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o *plano de ação para a democracia europeia*, Bruxelas, 3.12.2020, COM(2020) 790 final, p. 21.

manipulação da opinião pública, ora acusados de enviesamento ideológico (ao ponto de nos EUA se ter popularizado a expressão “complexo industrial da censura”), ora sendo alvo de perseguição política e judicial, ora tendo de lidar com a crescente resistência por parte das plataformas em linha em garantirem o acesso a dados relevantes para a investigação ²⁰. Paralelamente ao enfraquecimento das estruturas de investigação, e à boleia dos ventos políticos que sopram desde as eleições norte-americanas de 2024 ²¹, algumas plataformas digitais encontram-se a reorientar as suas estratégias no que toca à moderação de conteúdos ²², naquilo que perspetivamos ser, pelo menos fora da UE, um retrocesso.

O principal argumento deste texto é o de que a recente produção normativa no domínio digital na UE, sobretudo sob a forma de regulamentos diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, está a fazer despontar aquilo que designamos por um *direito à integridade informacional* como decorrência do *direito de ser informado*. Assim, em termos muito modestos, pretendemos contribuir para a (possível) concetualização desse direito, que surge essencialmente como resposta à desinformação *lato sensu* e à manipulação artificial de conteúdos, nomeadamente pela IA generativa. Para aí chegarmos começaremos por abordar o papel da informação e da verdade nas sociedades democráticas e na esfera pública deliberativa, deixando ainda algumas considerações sobre a liberdade de expressão e de informação conforme garantidas na ordem jurídica nacional, supranacional e internacional.

2. O PAPEL DA INFORMAÇÃO EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Sabe-se que a expressão *democracia* se refere ao regime político em que o “governo deriva da vontade do povo” ²³. Esta indicação, apesar de reveladora, é insuficiente, na medida em que *democracia* significou “coisas diferentes para pessoas diferentes em diferentes épocas e locais” ²⁴. Atualmente, quando falamos de democracia podemos estar

²⁰ Napoli, 2024, p. 5.

²¹ Sanger, 2025.

²² Cfr. a carta enviada em 26.08.2024 pelo CEO da Meta ao Comité da Câmara dos Representes do Congresso dos EUA sobre o Poder Judicial (<https://tinyurl.com/pph4p679>) e a sua nova política “mais discurso e menos erros” publicada em 07.01.2025 (<https://tinyurl.com/52zk7jy6>).

²³ Morais, 2023, p. 67.

²⁴ Dahl, 2000, p. 11.

a falar do conjunto das ordens normativas democráticas, dos arranjos institucionais da tomada de decisão política, das estruturas sociais e económicas, e/ou dos valores básicos da comunidade politicamente organizada ²⁵. Aparte estes diferentes sentidos, a verdade é que a *democracia* que em regra temos em mente quando a ela nos referimos é a “democracia vinda do constitucionalismo moderno e reiterada, em conexão íntima com o Estado de Direito, após a segunda guerra mundial” ²⁶. Segundo STIMSON, “a palavra ‘democracia’ está ligada ao simbolismo, à crença, ao patriotismo e a um compromisso quase-religioso”, sendo, por isso, uma espécie de “religião cívica” ²⁷.

A democracia vem em muitas formas e feitios: desde a representativa, à participativa ou à deliberativa, apenas para citar as que mais nos interessam neste contexto. Apesar desta variedade de *formas democráticas*, é mister separar o “essencial do acessório” ²⁸, reconhecendo-se que a democracia representativa é a espinha dorsal da estrutura de um moderno Estado de Direito Democrático. De facto, as demais, e em especial a democracia participativa e deliberativa, são “vias complementares de valorização” da democracia representativa, principalmente por permitirem a “discussão pública e informada” das decisões que dizem respeito ao bem comum ²⁹. Destas, as formas de democracia mais relevantes neste contexto são a democracia representativa e a democracia deliberativa. De forma algo simplista, para a teoria da democracia deliberativa a legitimidade das normas e das decisões que nos afetam coletivamente provém da circunstância de essas normas e decisões serem concebidas num processo de debate aberto entre cidadãos ³⁰. Já quanto à democracia representativa, esta traduz o exercício do poder político não diretamente pelo povo, mas por quem o povo aprova ou escolhe. No fundo, na democracia representativa somos regularmente chamados a “decidir quem serão os decisores” ³¹, e fazemo-lo através de eleições livres.

Sem prejuízo do *air du temps*, quer a democracia representativa, que pressupõe o exercício do direito de voto, quer a democracia

²⁵ Frankenberg, 2012, p. 250.

²⁶ Miranda, 2016, p. 81.

²⁷ Stimson, 2004, p. 170.

²⁸ Morais, 2023, p. 68.

²⁹ *Idem*.

³⁰ Howard, 2021, p. 184.

³¹ Morais, 2023, p. 70.

deliberativa, que implica a participação num debate alargado e igualitário sobre temas referentes ao bem comum, quer a democracia participativa, que advoga a intervenção dos cidadãos no processo de tomada de decisão pública, parecem colocar algumas exigências qualitativas aos seus participantes. Por um lado, eles hão-de ter uma autonomia e capacidade mínima para participar nos processos democráticos. Por outro lado, eles hão-de estar minimamente informados, ora quanto à natureza dos diferentes projetos políticos que disputam o espaço público, ora quanto aos assuntos ou temas de interesse coletivo. Estamos, obviamente, no plano do *dever-ser* e não propriamente do *ser*. De facto, ACHEN e BARTELS explicam que a designada “teoria popular da democracia”, segundo a qual votantes racionais tomam decisões informadas, não resiste ao escrutínio ³². Segundo os Autores, a maioria dos cidadãos ignora a política grande parte do tempo, e quando prestam atenção, geralmente nos momentos eleitorais, tendem a basear o seu voto não numa análise retrospectiva da performance e do programa dos partidos, mas numa combinação entre (i.) aquilo que está a acontecer por altura das eleições (especialmente no plano económico), (ii.) lealdades pretéritas e (iii.) identidade social, fatores esses que em larga medida explicam os resultados eleitorais ³³.

Do ponto de vista constitucional, a noção de informação “anda geralmente associada à ideia de tratamento ordenado e inteligível de dados de utilidade social, tendo em vista a sua transmissão através de um discurso articulado” ³⁴, pese embora se reconheça que um conceito constitucionalmente *adequado* de informação na Era Digital possa ser mais amplo, “abrangendo tudo o que reentra na esfera pública” ³⁵. Em qualquer dos cenários, a informação é essencial à formação e expressão da vontade democrática. A montante e a jusante dos processos eleitorais é relativamente consensual a importância de uma esfera pública composta por cidadãos *bem* informados. Conforme explica RAWLS, “sem um público informado acerca dos problemas prementes, as decisões políticas e sociais cruciais não podem, simplesmente, ser tomadas” ³⁶. Assim, espera-se que o “cidadão democrático” esteja “informado sobre os assuntos políticos”, conhecendo os “factos relevantes, as alternativas propostas e quais as

³² Achen & Bartels, 2016, p. 14. e ss.

³³ *Idem*, p. 4.

³⁴ Machado, 2002, p. 473.

³⁵ Alexandrino, 2010, p. 852.

³⁶ Rawls, 1997, p. 773.

expectáveis consequências”³⁷, de tal modo que a “informação política é para a democracia o que o dinheiro é para a economia; é a moeda da cidadania”³⁸. Conceber a informação enquanto a “moeda da cidadania democrática” tem essencialmente duas implicações: primeiro, os cidadãos devem ter acesso a informação factual que permita a avaliação das políticas públicas; segundo, os cidadãos devem usar esses factos para formar as suas preferências e opiniões. Numa palavra, a existência de uma democracia funcional “depende da capacidade dos seus cidadãos tomarem decisões informadas”³⁹ com base num “corpo de conhecimento e informação confiável”⁴⁰ a que o público adere.

Enunciar a importância da informação enquanto *chão comum* da esfera pública e da participação política não ilude as relações sempre contenciosas entre *política* e *verdade*, e entre *factos* e *opiniões*. O debate jurídico em torno da desinformação é muitas vezes prejudicado por dificuldades concetuais. Identificar conteúdos desinformativos implica um teste de pelo menos dois níveis, a que se soma o critério da *intencionalidade*. Primeiro, é preciso apreciar a natureza do discurso em causa, para excluir que se trata da expressão do pensamento ou da opinião. Em segundo lugar, há que formular um juízo sobre a factualidade ou veracidade do conteúdo. Ora, nenhuma destas tarefas é óbvia; as fronteiras entre expressão de opinião e informação são cada vez mais porosas e as tentativas de degradar os factos à condição de opiniões cada vez mais frequentes⁴¹.

Nesta encruzilhada, nunca é demais convocar ARENDT que, há mais de meio século, tentou explicar a diferença entre factos e opiniões: “os factos são a matéria das opiniões, e as opiniões, inspiradas por diferentes interesses e diferentes paixões, podem diferir largamente e permanecer legítimas enquanto respeitarem a verdade de

³⁷ Kuklinski *et al.*, 2000, p. 790.

³⁸ *Idem*, p. 791.

³⁹ Lewandowsky, 2020, p. 11.

⁴⁰ Lewandowsky, 2023, p. 1.

⁴¹ A título exemplificativo, veja-se uma publicação recente de um utilizador português da rede social “X” que afirma o seguinte: “Antes do 25 de Abril, o Código Penal de Portugal incluía penas como prisão perpétua e pena de morte. § Após a Revolução, essas penas foram abolidas e a máxima passou a ser de 25 anos. § Após o 25 de Abril de 1974, a criminalidade em Portugal aumentou cerca de 60% até hoje.” Estamos perante a expressão de um pensamento ou a transmissão de uma informação (falsa)?

facto”⁴². Um *facto* é um acontecimento ou circunstância do mundo exterior, pertencente ao passado ou ao presente, concretamente definida no tempo e no espaço, apresentando as características de um objeto. Nesta exata medida, os factos têm um caráter despótico, estando para lá do acordo, do consentimento ou do debate, visto que eles não são estabelecidos por essa via: “podemos discutir uma opinião importuna, rejeitá-la ou transigir com ela, mas os factos importunos têm a exasperante tenacidade que nada pode abalar a não ser as mentiras puras e simples”⁴³. Como disse DICK, “*reality is that which, when you stop believing in it, doesn’t go away*”⁴⁴.

Nestes tempos da *pós-verdade* e dos *factos alternativos*, é relevante estabelecer uma diferença entre o “julgamento do facto” e o “julgamento sobre o facto”; o primeiro é objetivo e está associado a um processo ontológico-cognitivo; o segundo é subjetivo e depende de um processo interpretativo⁴⁵. Podem ser feitos inúmeros julgamentos sobre um dado facto, mas nenhum deles é capaz de o mudar. Não é por isso de espantar que ARENDT trate a verdade como “o solo sobre o qual nos mantemos” enquanto comunidade⁴⁶. Sem partilharmos esse senso comum, sem um horizonte mínimo de acordo quanto à natureza coerciva dos factos, então entre os cidadãos participantes da esfera pública tudo pode acontecer, menos um debate⁴⁷. Nesse cenário, é a sociedade que é atingida nos seus alicerces, passando o edifício político e social a assentar na desconfiança e no cinismo⁴⁸.

3. A DESINFORMAÇÃO NA ERA DIGITAL: VINHO VELHO EM ODORES NOVOS

A desinformação enquanto instrumento ao serviço de interesses políticos ou económicos não é uma novidade, sendo tão antiga quanto a existência de meios de comunicação social. Esta constatação, porém, não ilude a circunstância de o problema da desinformação na Era Digital se ter agravado e amplificado significativamente, a que não é

⁴² Arendt, 2006, p. 248 e ss.

⁴³ Arendt, 2006, p. 251.

⁴⁴ Dick, 1985, p. 4.

⁴⁵ Dantas & Santos, 2020, p. 66.

⁴⁶ Arendt, 2006, p. 273.

⁴⁷ Dantas & Santos, 2020, p. 64.

⁴⁸ d’Allonnes, 2020, p. 27.

alheio a forma como a *internet* alterou a estrutura da informação. De facto, a *internet* permitiu um sistema descentralizado de produção da informação, em que qualquer um com uma ligação à *internet* pode ser um criador com um custo baixíssimo ⁴⁹. Depois, para tornar essa enorme massa de informação efetivamente utilizável, tornou-se essencial o papel daqueles que a processam, classificam, ordenam e apresentam ao público. Aqui, mais do que os tradicionais meios de comunicação social, atualmente em crise, é preciso destacar as plataformas digitais — os motores de busca e as redes sociais — como os novos *gatekeepers* da informação no ciberespaço.

Vivemos numa “ambiguidade congénita” ⁵⁰: por um lado, há uma descentralização e abertura máxima na produção de informação (acessível a todos com uma ligação à *internet*); por outro lado, há um forte impulso para a centralização dos serviços que tornam a informação acessível e utilizável num pequeno punhado de gigantes tecnológicas, que atuam como os novos *gatekeepers*. No ecossistema digital moderno, a desinformação tende a ser produzida, distribuída e amplificada com muito maior eficácia ⁵¹, por várias razões que não podemos aqui desenvolver, mas que se prendem com o baixo custo de produção, o funcionamento dos algoritmos, a generalização dos *Largue Language Models* e da IA generativa, a própria lógica inerente à economia da atenção, a perda de confiança nos meios de comunicação social tradicionais, a perceção de impunidade por quem promove as campanhas de desinformação, a polarização da sociedade e a crescente comunicação emocional em lugar da comunicação racional.

Neste contexto, cabe apenas constatar que, atualmente, a desinformação se serve de velhas e novas técnicas ⁵², em constante aperfeiçoamento e desenvolvimento. Do lado das novas técnicas, é sobretudo relevante a desinformação produzida e amplificada em formato multimédia, visto que as imagens, os vídeos e os áudios têm maior poder persuasivo do que o texto ⁵³ e dificultam os próprios processos tecnológicos de deteção da desinformação. No caso dos formatos multimédia, a grande preocupação centra-se nas falsificações profundas ou

⁴⁹ Pitruzzella & Pollicino, 2021, p. 13.

⁵⁰ *Idem*, p. 14.

⁵¹ *Idem*, p. 19.

⁵² Rocha, 2023, p. 140 e ss.

⁵³ Lewandowsky, 2020, p. 63.

deepfakes, principalmente no contexto eleitoral ⁵⁴. Os *deepfakes* são conteúdos gerados artificialmente que mimetizam uma pessoa, um objeto, um local ou um acontecimento real, tornando potencialmente impossível, mesmo para os próprios sistemas de IA, distinguir o artificial do original ⁵⁵. É inegável o potencial dos *deepfakes*, principalmente se utilizados para fins de manipulação política, na produção de desinformação: as falsificações profundas exacerbam o problema da desinformação, tornando-a mais eficaz e crível. A mera capacidade de, para fins políticos, produzir *deepfakes* indistinguíveis de acontecimentos reais é suficiente para destruir a confiança na esfera pública, na democracia e nos processos eleitorais ⁵⁶, na medida em que todos podem afirmar, a qualquer momento, que determinado conteúdo ou acontecimento é fabricado, mesmo quando é autêntico. Existem já evidências empíricas da utilização de ferramentas de detecção de *deepfakes* para desacreditar imagens e vídeos autênticos no contexto da guerra na Ucrânia ⁵⁷ e na Faixa de Gaza ⁵⁸.

⁵⁴ Uma sondagem de 2023 revelou que mais de 70% dos cidadãos no Reino Unido e na Alemanha que responderam entender o que são as tecnologias de IA e os *deepfakes* estavam preocupados com a ameaça que essas tecnologias representam para os processos eleitorais. Essa percentagem descia para 57% no caso de França. Cfr. <https://tinyurl.com/hwsedp2a>. Consultado em: 21.02.2025.

⁵⁵ Rini, 2020, p. 1.

⁵⁶ O caso da Roménia ilustra bem os riscos que a desinformação coloca aos processos democráticos. Em dezembro de 2024, o Tribunal Constitucional romeno anulou a primeira volta das eleições presidenciais, dando como provado a existência de uma campanha de interferência estrangeira nas eleições através da rede social “TikTok” (utilizada por cerca de 47% dos romenos). Em causa não está a distribuição de desinformação *stricto sensu* ou a produção de *deepfakes*, mas antes a utilização massiva de contas inautênticas (cerca de 600 mil) e de “influenciadores digitais” para manipular os algoritmos de recomendação e promover artificialmente, através de propaganda política dissimulada, um dos candidatos.

A Comissão Europeia está já a investigar potenciais violações do Regulamento dos Serviços Digitais pelo “TikTok”. O Regulamento (UE) 2024/900 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de março de 2024, sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política, *JO L*, 2024/900, 20.3.2024, que produz efeitos a partir de 10 de outubro de 2025, vem introduzir novas obrigações de transparência no que toca à identificação de anúncios de cariz político e regras para o direcionamento e distribuição de anúncios no contexto da propaganda política *online*. Cfr. <https://tinyurl.com/y9ac5dsw> e <https://tinyurl.com/49rya4jr>. Ambos consultados em: 22.02.2025.

⁵⁷ Twomey, 2023, p. 3.

⁵⁸ Maiberg, 2023.

4. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO NO CONFRONTO COM A DESINFORMAÇÃO

Como vimos, a desinformação põe em rota de colisão a liberdade de expressão e de informação com outros valores e bens constitucionalmente protegidos. Desde logo, é preciso salientar que a desinformação, por si e em regra, não corresponde a um conteúdo ilegal à luz dos ordenamentos jurídicos nacionais ou europeu, a menos que preencha um qualquer ilícito típico. Assim, em regra, a desinformação é ainda muitas vezes entendida como discurso (constitucionalmente) protegido à luz da liberdade de expressão ⁵⁹.

A garantia da liberdade de expressão figura hoje na maioria dos catálogos de direitos fundamentais, seja a nível internacional ⁶⁰, seja a nível regional ⁶¹, seja na União Europeia ⁶², seja a nível nacional ⁶³. Estamos, portanto, perante uma tutela verdadeiramente multinível. Compreende-se que assim seja: a liberdade de expressão e de informação, enquanto pedra angular de uma sociedade livre e democrática, serve várias finalidades ou objetivos, desde a procura da verdade, a garantia de um “mercado livre de ideias” ⁶⁴, a participação no processo de autodeterminação democrática, o controlo da atividade governativa e do exercício do poder, a proteção do pluralismo, a acomodação de interesses, a transformação pacífica da sociedade e a expressão da personalidade individual associada à dignidade da pessoa humana ⁶⁵. Ao contrário do que sucede nos EUA, em que há uma proteção absolutizante do *free*

⁵⁹ Esta visão é particularmente vincada nos EUA onde o Supremo Tribunal, escudado na 1.ª Emenda à Constituição americana, adota uma visão *amiga* da liberdade de expressão (“*more speech, not less*”), mesmo perante a falsidade. Ainda em 2012, o Tribunal afirmava, em *United States v. Alvarez*, 567 U.S. 709 (2012), que “o remédio para o discurso falso é o discurso verdadeiro. É assim que funciona normalmente qualquer sociedade livre. A resposta ao irracional é o racional; ao desinformado, o esclarecido; à mentira descarada, a simples verdade. A supressão do discurso pelo governo pode tornar a revelação da falsidade mais difícil, e não menos”.

⁶⁰ Veja-se o art. 19.º da DUDH e o art. 19.º do PIDCP.

⁶¹ Cfr. o art. 10.º da CEDH.

⁶² Vide o art. 11.º da CDFUE.

⁶³ Cfr., *inter alia*, o art. 37.º da CRP.

⁶⁴ Na célebre expressão de Oliver Wendell Holmes no seu voto vencido no caso *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919)

⁶⁵ Vide, por todos, Machado, 2002, p. 237 e ss.

speech, a tradição europeia é distinta, reconhecendo-se à liberdade de expressão uma “natureza maleável” ⁶⁶, passível de ser balanceada e articulada com outros direitos e valores fundamentais. Esta maleabilidade resulta evidente do art. 10.º da CEDH que enuncia o princípio-regra da liberdade, mas logo reconhece que a liberdade de expressão e de informação “implica deveres e responsabilidades”, pelo que não é absoluta e pode estar sujeita a limites. Em geral, para que se possam estabelecer restrições à liberdade de expressão e de informação, três requisitos hão-de estar preenchidos ⁶⁷: (i.) as restrições terão de ser fixadas por lei, (ii.) têm de passar o teste da proporcionalidade, e (iii.) devem ser orientadas à salvaguarda de outros interesses constitucionalmente relevantes numa sociedade democrática.

Questão importante é a diferenciação entre liberdade de expressão e liberdade de informação. Autores há que não autonomizam estas duas liberdades, referindo-se a uma liberdade de expressão em sentido amplo ⁶⁸. No âmbito da CRP, parece ser adequada a separação destas duas liberdades, tendo até em conta que o legislador se refere expressamente a um *direito de informação*. Assim, de um lado temos o direito de expressão do pensamento, de ideias e de opiniões, e do outro lado temos o direito de recolher, receber e transmitir informações ⁶⁹.

O direito de informação, que está diretamente ligado ao princípio democrático e ao interesse na formação da opinião pública ⁷⁰, integra três níveis: o *direito de informar*, o *direito de se informar* e o *direito de ser informado*. Este último, da maior relevância no nosso contexto, corresponde ao lado positivo do direito de se informar, consistindo num direito a ser mantido adequada e verdadeiramente informado ⁷¹, desde logo pelos meios de comunicação social

⁶⁶ Pitruzzella & Pollicino, 2021, p. 39.

⁶⁷ *Idem*, p. 39.

⁶⁸ Machado, 2002, p. 370.

⁶⁹ Canotilho & Moreira, 2014, p. 572 e ss.

⁷⁰ Alexandrino, 2010, p. 852.

⁷¹ *Vide* o Acórdão do TC n.º 292/2008, proc. n.º 459/07, § 12. Também o Acórdão do TC n.º 113/97, proc. n.º 62/96, § 2.1., onde se lê que “se apresenta recheada de dificuldades a questão ligada à delineação do que seja a informação (consubstanciadora do “direito de crónica” onde avultará ou, se se quiser, haverá maior vinculação à verdade, à objectividade à fidelidade com a

e pelos poderes públicos ⁷², sem impedimentos, discriminações ou interferências por parte de atores estatais ou não estatais que pretendam explorar o ecossistema informativo para obter ganhos estratégicos, políticos ou económicos. Daqui resulta, desde logo, uma diferença relevante entre o direito de expressão e o direito de informação: o direito de expressão não supõe um dever de fidelidade ou veracidade perante os factos, ou sequer a sua inteligibilidade ⁷³, ao passo que direito de informação tem por objeto discurso que preencha os requisitos da inteligibilidade, da utilidade social, da veracidade, da integridade e da moderação formal ⁷⁴.

Quer no contexto nacional, quer no contexto internacional, e como decorrência do fenómeno desinformativo, tem-se acentuado a tendência para considerar que o *direito a receber informação* e o *direito de ser informado*, não tem por horizonte qualquer tipo de informação, mas informação verdadeira (“enquanto correspondência entre o conteúdo de uma proposição e a realidade dos factos” ⁷⁵), autêntica e genuína, “não-poluída” ⁷⁶. Isto porque só essa informação está corretamente orientada para a formação da opinião pública, para a auto-determinação democrática e para o funcionamento da democracia, que é aquilo que o direito de informação visa também garantir e proteger. Segundo VIOLANTE, “as democracias são baseadas no princípio da proteção da confiança, ou seja, na razoável presunção de que as aparências correspondem à realidade” ⁷⁷.

Assim, temos não apenas um direito a ser informados e a receber informação, mas a receber informação com determinadas qualidades epistémicas, como sejam, para o que aqui nos interessa, a veracidade e a integridade. De facto, “se protegemos o direito dos cidadãos a receber informação, isso implica inevitavelmente uma referência à necessidade de informação não-poluída que seja corretamente

factologia e à neutralidade, sem embargo de aí se poderem incluir juízos valorativos) e a opinião”.

⁷² Resta saber se o *gatekeeping* das plataformas digitais privadas, que exercem materialmente poderes públicos, não permite estender-lhes também, ainda que limitadamente, este dever.

⁷³ Alexandrino, 2010, p. 848.

⁷⁴ *Idem*, p. 852.

⁷⁵ Machado, 2002, p. 243

⁷⁶ Pitruzzella & Pollicino, 2021, p. 41.

⁷⁷ Violante, 2013, p. 4. Em sentido idêntico, *vide* Machado, 2002, p. 243.

orientada à formação virtuosa da opinião pública” ⁷⁸. Mesmo aqueles que têm como ponto de partida o “mercado livre de ideias” e uma liberdade de expressão funcionalizada à “procura da verdade” não-de reconhecer aos poderes público, sem que com isso entrem em contradição, um dever de interferência e regulação (ou seja, não de *restrição* da liberdade de expressão e de informação, mas um dever de *condicionamento* ou *conformação* para viabilizar o próprio exercício dessa liberdade) para efetuar “correções ao mercado das ideias” ⁷⁹, especificamente quando em causa esteja a potencial manipulação dos cidadãos, com todas as consequências que daí decorrem para a autonomia individual e a confiança, através de ‘artefactos’ digitais sintéticos que falsificam a realidade ou a campanhas de desinformação agressivas e orientadas por algoritmos que ‘incendeiam’ o ecossistema informativo.

É com base nestes argumentos que se podem admitir medidas legislativas para limitar a capacidade expansiva do fenómeno da desinformação digital. Acima de tudo, está em causa a modelação ou adequação à Era Digital e ao hodierno ecossistema informativo das categorias de discurso (constitucionalmente) protegido, procurando-se fazer recuar, sem obliterar, a tutela jusfundamental perante discurso que não preencha certos requisitos objetivos, especialmente a sua veracidade e integridade, traduzida na exatidão, coerência e genuinidade da informação no sentido, *inter alia*, da sua não manipulação ou geração artificial ⁸⁰. Para PITRUZZELLA & POLLICINO ⁸¹:

“se o constitucionalismo europeu considera a liberdade de expressão como funcional às necessidades informativas do público, e, indiretamente, à formação da opinião pública e ao funcionamento da democracia, o reconhecimento do direito a ser informado traduz-se na previsão de um direito a informação *correta*. É precisamente este reconhecimento, por vezes explícito, por vezes implícito, que permite encontrar no constitucionalismo europeu os

⁷⁸ Pitruzzella & Pollicino, 2021, p. 41.

⁷⁹ Machado, 2002, p. 368.

⁸⁰ Segundo JÓNATAS MACHADO, o Tribunal Constitucional federal alemão tem sustentado a natureza constitucional da tarefa de formação da opinião pública, considerando que a comunicação de informações erradas não constitui um bem digno de tutela constitucional. Cfr. Machado, 2002, p. 419.

⁸¹ Pitruzzella & Pollicino, 2021, p. 58.

anticorpos para combater a difusão de *bad information*, a começar pelas *fake news*”.

A ONU define a integridade informacional como a “exatidão, consistência e confiabilidade da informação” ⁸², advogando que esta implica um “espaço de informação pluralista que defenda os direitos humanos, sociedades pacíficas e um futuro sustentável”, contendo em si a promessa de uma Era Digital que promove a confiança, o conhecimento e a escolha individual para todos” ⁸³. Nos *Princípios Globais para a Integridade Informacional*, a ONU, além de elencar cinco princípios para reforçar a integridade informacional (confiança e resiliência das sociedades; independência, liberdade e pluralidade dos órgãos de comunicação social; transparência e investigação; capacitação dos cidadãos; e incentivos saudáveis), destaca que os avanços no campo da IA generativa fazem surgir riscos para o ecossistema informativo em larga escala e a custos mínimos: “o conteúdo gerado ou mediado pela IA, com a pretensão de ser real ou original, pode ser altamente credível, emocionalmente impactante e difícil de detetar”, tendo o potencial de criar, acelerar ou aprofundar défices de confiança ⁸⁴.

5. O REGULAMENTO SERVIÇOS DIGITAIS, O REGULAMENTO INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A (POSSÍVEL) CONCETUALIZAÇÃO DE UM NASCENTE ‘DIREITO À INTEGRIDADE INFORMACIONAL’

A UE está alerta para o problema da desinformação pelo menos desde 2015, tendo-o elevado ao topo das suas preocupações políticas no âmbito da preparação das eleições para o Parlamento Europeu de 2018 e de 2024 ⁸⁵. Na cruzada europeia contra a desinformação, há que reconhecer essencialmente duas fases: a primeira, entre 2015 e 2022, em que a União se dedicou ao estudo do fenómeno e à adoção ou promoção de instrumentos jurídicos de *soft law* ⁸⁶, com

⁸² United Nations, 2023, p. 5.

⁸³ United Nations, 2024, p. 3.

⁸⁴ *Idem*, p. 8

⁸⁵ Rocha, 2023, p. 152.

⁸⁶ Para uma análise crítica destas fontes de “direito regulatório informal” *vide* Lopes, 2020, p. 443 e ss.

uma profusão de comunicações e planos da Comissão Europeia ⁸⁷. Significativo nesta fase é a adoção, em 2018, do Código de Conduta da UE sobre a Desinformação, criticado pela sua falta de ambição, o que levou ao seu reforço em 2022 e, novamente, em 2024 ⁸⁸, desta vez para a sua integração no Regulamento dos Serviços Digitais ⁸⁹. Na segunda fase, que segue desde 2022, assiste-se a uma viragem para os instrumentos regulatórios para tentar melhorar e tornar mais transparente o ecossistema informativo, designadamente com o Regulamento dos Serviços Digitais e com o Regulamento da Inteligência Artificial ⁹⁰.

Tanto o DSA como o AIA compõem a estratégia europeia para lidar com os riscos digitais, integrando aquilo que alguns designam como a nova “Constituição Digital europeia”, num âmbito de um processo de “constitucionalização invisível da UE” ⁹¹. No caso do DSA, o objetivo passa por fomentar plataformas digitais mais responsáveis de modo a proteger os valores europeus, criando um ambiente *online* mais seguro, previsível, fiável e protetor dos direitos fundamentais (n.º 1 do art. 1.º DSA); já no caso do Regulamento da Inteligência Artificial, pretende-se promover a inovação e garantir a confiança numa IA *humanocêntrica* que assegure a proteção da saúde, da segurança e dos direitos fundamentais, incluindo a democracia, o Estado de Direito e o ambiente (art. 1.º, n.º 1 AIA).

Nenhum destes atos normativos tem como exclusivo ou sequer principal desiderato a mitigação da desinformação no espaço digital, pese embora não se possa dizer que a reposição da “ordem informativa” não tenha estado no horizonte do legislador europeu. Basta atender aos considerandos dos dois Regulamentos: no DSA, a palavra “desinformação” aparece referida 13 vezes nos considerandos e

⁸⁷ Descritivamente, cfr. Rocha, p. 152 e ss.

⁸⁸ Cfr. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-disinformation>. Consultado em: 13.02.2025.

⁸⁹ Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE, *JO L* 277, 27.10.2022, (citado apenas como Regulamento dos Serviços Digitais e abreviado para “DSA”).

⁹⁰ Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, *JO L*, 2024/1689, 12.7.2024 (doravante citado apenas como Regulamento da Inteligência Artificial ou “AIA”).

⁹¹ Castro, 2023, p. 14.

nenhuma vez nas normas do Regulamento ⁹²; no AIA a desinformação merece quatro referências, com destaque para o Considerando 133), onde o problema é tratado sob o prisma da IA generativa:

“Um número de sistemas de IA consegue gerar grandes quantidades de conteúdos sintéticos que se tornam cada vez mais difíceis para os seres humanos de distinguir dos conteúdos gerados por seres humanos e autênticos. A ampla disponibilidade e o aumento das capacidades desses sistemas têm um impacto significativo na integridade e na confiança no ecossistema da informação, suscitando novos riscos de desinformação e manipulação em grande escala, fraude, usurpação de identidade e dissimulação dos consumidores”.

Sem pretensões de exaustão, o DSA veio introduzir uma série de obrigações de diligência a cargo dos prestadores de serviços intermediários, obrigações essas que vão num crescendo regulatório em função do tamanho e natureza do prestador. Quanto maior (em número de utilizadores) for o prestador, mais riscos a sua atividade comporta e, portanto, mais obrigações deve suportar. Várias dessas obrigações, apontadas à moderação de conteúdos e, logo, a uma proteção procedimentalizada da liberdade de expressão *online* ⁹³, têm direta ou indiretamente impacto no ecossistema da desinformação. Apenas para dar dois exemplos, no quadro da moderação de conteúdos, todos os intermediários estão obrigados, de forma inequívoca, a identificar nos seus termos e condições quais os conteúdos não permitidos na plataforma digital, definindo rigorosamente os critérios que permitem a classificação de um conteúdo como desinformação

⁹² Em especial, do Considerando 9) resulta que o DSA tem por objetivo “assegurar um ambiente em linha seguro, previsível e fiável, combatendo a difusão de conteúdos ilegais em linha e os riscos sociais que a difusão de desinformação ou de outros conteúdos pode gerar”.

⁹³ Note-se que o DSA é neutro do ponto de vista daquilo que seja ou não discurso constitucionalmente protegido pela liberdade de expressão. De facto, o DSA abdica de delimitar o que sejam conteúdos ilegais, preferindo remeter a questão para as ordens jurídicas dos Estados-Membros e para outras normas de Direito da União (*vide al. h*) do art. 3.º). Já quanto à desinformação, ela não aparece tratada enquanto conteúdo ilegal, mas enquanto “informações incompatíveis” com os termos e condições dos serviços digitais, cabendo às plataformas digitais proceder à sua delimitação (*al. t*) do art. 3.º).

(art. 14.º DSA). Tendo em conta que muitas vezes a desinformação nas plataformas digitais é monetizada através da publicidade em linha, o DSA introduz a obrigação de que todos os conteúdos publicitários sejam claramente identificados enquanto tal e que seja possível conhecer a pessoa individual ou coletiva que paga o anúncio, e bem assim, os parâmetros utilizados para o microdirecionamento desse conteúdo (art. 22.º DSA). Adicionalmente, as plataformas de muito grande dimensão (VLOP) e os motores de pesquisa de muito grande dimensão (VLOSE)⁹⁴ têm de organizar repositórios públicos com todos os anúncios que no ano anterior tenham estado acessíveis nas suas plataformas (art. 39.º DSA).

Para as VLOP e os VLOSE o cerne do DSA está nas obrigações de gestão dos riscos digitais. O Regulamento conclui que as grandes plataformas e motores de busca, por otimizarem os seus modelos de negócio em torno da atenção e da dependência dos utilizadores, suscitam preocupações sociais pelo impacto que a sua utilização pode ter na formação da opinião pública e no discurso cívico⁹⁵. Consequentemente, o DSA identifica uma série de riscos e danos sistémicos que decorrem da conceção, funcionamento e utilização das VLOP e dos VLOSE, impondo aos intermediários uma obrigação anual de identificação, análise e avaliação prospetiva dos riscos sociais associados às suas plataformas digitais. No n.º 1 do art. 34.º, o DSA identifica quatro categorias de riscos sistémicos: efeitos negativos, reais ou expectáveis, das VLOP e dos VLOSE (i.) no exercício dos direitos fundamentais, incluindo na liberdade de expressão e no pluralismo dos meios de comunicação social, (ii.) no discurso cívico e nos processos eleitorais, bem como na segurança pública, (iii.) em relação à violência de género, proteção da saúde pública, menores, saúde mental e física, e (iv.) a difusão de conteúdos ilegais (o que não abrangerá, via de regra, a desinformação). A questão da desinformação deverá ser analisada por referência a todas as categorias de risco sistémico, com exceção da última.

Em função dos resultados dessas avaliações, as VLOP e os VLOSE estão, de acordo com o art. 35.º DSA, obrigadas a adotar medidas razoáveis, proporcionais e eficazes para atenuar os riscos sistémicos

⁹⁴ As plataformas e motores de busca que tenham um número médio de utilizadores na UE igual ou superior a 45 milhões, e que como tal sejam designados pela Comissão Europeia, nos termos dos arts. 33.º DSA.

⁹⁵ Cfr. Considerando 79).

identificados, protegendo os direitos fundamentais dos utilizadores. O Regulamento dá uma série de exemplos de medidas razoáveis e proporcionais (n.º 1 do art. 35.º DSA), estando uma delas diretamente relacionada com os *deepfakes* e a integridade informacional: as plataformas e motores de busca são incentivados a adotar as medidas técnicas necessárias para garantir que um “elemento de informação, quer se trate de uma imagem, de áudio ou vídeo gerado ou manipulado” artificialmente seja distinguível dos conteúdos autênticos, designadamente através da introdução nos interfaces das plataformas de “marcações visíveis”, igualmente se permitindo aos utilizadores que assinalem que certo “elemento de informação” é uma falsificação profunda (al. *k*), n.º 1 do art. 35.º DSA). Por outro lado, uma outra medida que as VLOP e os VLOSE são chamados a ponderar, no âmbito da atenuação dos riscos digitais, é a adoção de mecanismos de sensibilização e a adaptação das interfaces de modo a dar mais informação aos utilizadores (al. *i*), n.º 1 do art. 35.º DSA). Apesar de a norma não o referir expressamente, esta medida é especialmente dirigida às campanhas de desinformação, considerando que a atenuação dos riscos a que as plataformas estão obrigadas se pode alcançar através da colocação junto de conteúdos que constituam desinformação de etiquetas de aviso, notas da comunidade, painéis de contexto e/ou remissão para fontes credíveis. No quadro do Código de Conduta da UE sobre a Desinformação, VLOP e VLOSE assumiram o compromisso de equipar melhor os utilizadores para identificarem a desinformação, designadamente através de rótulos que indiquem as classificações dos verificadores de factos, avisos aos utilizadores que tentem partilhar ou tenham partilhado anteriormente conteúdo classificado como desinformação. A assunção destes compromissos no âmbito do Código de Conduta não é de somenos, na medida em que adesão aos códigos de conduta elaborados no âmbito do DSA e o seu cumprimento pelas plataformas digitais é em si mesmo considerado como uma medida adequada de atenuação de riscos (al. *h*) do n.º 1 do art. 35.º DSA).

Também o Regulamento da Inteligência Artificial estabelece obrigações a cargo dos agentes económicos com impacto (significativo) na “desordem informativa”. Tratam-se, na terminologia do AIA, de “obrigações de transparência” e estão previstas no Capítulo IV, aplicando-se, a partir de 2 de agosto de 2026 (art. 113.º AIA), pese embora os signatários do Código de Conduta da UE sobre a Desinformação já se tenham comprometido a alinhar as suas práticas e sistemas com o previsto no AIA, antecipando, pois, a implementação das soluções aí preconizadas. As obrigações de transparência são, na verdade, o

correspondente do direito à integridade informacional a que *infra* se aludirá, visando contribuir para uma esfera comunicacional digital confiável, autêntica e genuína.

Para o tema que nos aqui ocupa, as obrigações de transparência ou de revelação (*rectius*, de integridade) são aplicáveis aos prestadores de sistemas de IA ⁹⁶, incluindo sistemas de IA de finalidade geral (por exemplo, o “ChatGPT”, o “Midjourney” ou o “Adobe Firefly”), e aos responsáveis pela implantação ⁹⁷ de sistemas de IA que gerem conteúdos multimídia sintéticos, sejam eles de áudio, imagem, vídeo ou texto. Os prestadores de sistemas de IA têm, a montante, de assegurar que os resultados ou conteúdos sintéticos produzidos pela IA são etiquetados ou marcados num formato legível por máquina e detectáveis como tendo sido gerados ou manipulados artificialmente (n.º 2 do art. 50.º AIA) ⁹⁸. Os prestadores devem assegurar que as soluções técnicas de marcação são eficazes, interoperáveis, sólidas e fiáveis. Estas técnicas podem incluir marcas de água, identificações de metadados, métodos criptográficos para comprovar a proveniência e a autenticidade do conteúdo, métodos de registo, impressões digitais ou outras, segundo uma lógica de reserva do tecnologicamente possível. A jusante, e estando em causa um *deepfake* ⁹⁹, os responsáveis pela implantação dos sistemas de IA estão sujeitos a uma obrigação de revelação de que se trata de uma falsificação profunda, i.e., um conteúdo multimídia gerado (IA generativa) ou manipulado artificialmente por um sistema de IA (n.º 4 do art. 50.º AIA). Estão dispensados desta obrigação as utilizações no âmbito da investigação criminal, estando ainda prevista uma redução da intensidade do dever

⁹⁶ De acordo com o n.º 3 do art. 3.º do AIA, são “prestadores” as pessoas singulares ou coletivas, autoridades públicas, agências ou outros organismos que desenvolvam, ou mandem desenvolver, um sistema de IA ou um modelo de IA de finalidade geral e o coloquem no mercado, a título oneroso ou gratuito.

⁹⁷ Nos termos do n.º 4 do art. 3.º do AIA, os “responsáveis pela implantação” são as pessoas singulares ou coletivas, autoridades públicas, agências ou outros organismos que utilizem um sistema de IA sob a sua própria autoridade, com exclusão de utilizações de natureza pessoal e caráter não profissional.

⁹⁸ Há exceções: a obrigação de marcação cai no âmbito da investigação criminal ou se o sistema de IA desempenhar uma função de apoio à edição ou não alterar substancialmente os *inputs* ou a sua semântica — n.º 2 do art. 50.º AIA.

⁹⁹ O AIA define falsificação profunda no n.º 60 do art. 3.º como os “conteúdos de imagem, áudio ou vídeo gerados ou manipulados por IA, que sejam semelhantes a pessoas, objetos, locais, entidades ou acontecimentos reais, e que possam levar uma pessoa a crer, erroneamente, que são autênticos ou verdadeiros”.

de revelação quando se trate de obra ou programa de natureza “manifestamente artística, criativa, satírica, ficcional ou análoga”, devendo nestes casos divulgar-se a existência de falsificações profundas por vias adequadas a não prejudicar a exibição ou fruição da obra, tudo para tutela da liberdade de criação artística (art. 13.º CDFUE). À parte este regime especial, a informação preconizada pela obrigação de marcação e pela obrigação de revelação tem de ser prestada às pessoas singulares de forma clara e perceptível o mais tardar aquando da primeira interação ou exposição ao conteúdo sintético, por força do n.º 5 do art. 50.º AIA.

As obrigações ora enunciadas, previstas no DSA e no AIA, permitem afirmar que está a emergir no espaço da UE um novel direito à integridade informacional. Este direito está diretamente relacionado com o ecossistema informativo digital e com as liberdades comunicativas, surgindo como resposta ao potencial da IA, especialmente da IA generativa, para exacerbar o problema da desinformação na esfera digital. Trata-se de um direito totalmente compatível com a liberdade de expressão e de informação, visando salvaguardar outros bens merecedores de tutela constitucional, tais como a confiança, o pluralismo, a saúde pública, a ciência e a própria democracia.

O direito à integridade informacional tem como conteúdo a garantia da autenticidade e genuinidade das representações digitais da realidade. Estruturalmente, tem como corresponsável a imposição, a quem opera ou coloca no mercado certos serviços e sistemas, de obrigações de informação, revelação ou contextualização de determinados artefactos digitais. Não corresponde a censura ou a uma interferência ilegítima na liberdade de expressão e de informação. Antes, opera pela positiva, expandindo qualitativamente o *direito a ser informado*. O direito à integridade informacional não proíbe ou exclui a circulação de conteúdos na arena digital, mesmo quando se tratem de falsificações profundas ou de conteúdos desinformativos. Todavia, pretende revelar a origem desses conteúdos e dar-lhes contexto. Quer assegurar a transparência e a revelação ao público de artefactos digitais que sejam deturpados, falsificados, alterados ou criados *ex novo*, quando não tenham qualquer correspondência com os factos. Em concreto, o direito à integridade informacional está neste momento a ser concretizado de dois modos: através das medidas de transparência e sensibilização que as VLOP e os VLOSE devem adotar, tais como os avisos da comunidade ou de contexto; e, sobretudo, através da obrigação de marcação para os conteúdos sintéticos, e da obrigação de revelação para os *deepfakes*.

O direito à integridade informacional é uma decorrência da liberdade de informação, na vertente do *direito a ser informado*. Em particular, pode entender-se o *direito a ser informado* como um direito que envolve prestações do Estado (por exemplo, a existência de um serviço público de rádio e de televisão), ou, pelo menos, “uma criteriosa regulamentação das atividades jornalística, de radiodifusão e de radiotelevisão, no sentido de garantir um serviço informativo e formativo de qualidade” ¹⁰⁰. Precisamente, o direito à integridade informacional exige do Estado uma atividade normativa que vise a reposição da ordem informativa e da confiança dos cidadãos na genuinidade e autenticidade das representações da realidade que circulam *online*, de modo a evitar prejuízos e danos coletivos e individuais.

Ainda assim, a integridade informacional não se confunde, porque é menos ambiciosa, com um direito à verdade ou uma proibição da mentira em Estados constitucionais, aliás como defendida por alguns Autores ¹⁰¹. O direito à integridade informacional não interfere, antes contribui, para a ideia de “busca da verdade”. Em vez de impedir a produção e circulação de desinformação, conteúdos sintéticos ou *deepfakes*, centra-se, em nome da proteção da democracia, da confiança e da esfera pública, em garantir que estes conteúdos possam ser mais facilmente identificados pelo aquilo são, para diminuir a sua nocividade. Trata-se de um direito apontado à higiene democrática, do discurso cívico e da esfera pública, militando a favor da manutenção do consenso em torno dos factos. E até se pode dizer que está já presente noutros setores normativos, como a publicidade comercial ou a defesa do consumidor.

Trata-se de um direito em vias de afirmação e de frágil concretização, mas que julgamos se irá impor gradualmente com a generalização da IA e as suas crescentes capacidades, contribuindo para uma tentativa de melhor balancear os valores e interesses em confronto, e quem sabe diminuindo os incentivos à produção e distribuição da desinformação. Só o futuro o dirá.

BIBLIOGRAFIA

ACHEN, Christopher H., & BARTELS, Larry M. (2016). *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton University Press.

¹⁰⁰ Machado, 2002, p. 476.

¹⁰¹ Vide, por todos, Häberle, 2006, pp. 125, 133 e 147.

- ALEXANDRINO, José de Melo (2014). Art. 37.º In MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui (Eds.), *Constituição Portuguesa Anotada* (2.ª ed., Tomo I). Wolters Kluwer/Coimbra Editora.
- AMNESTY INTERNATIONAL (2022). *The Social Atrocity: Meta and the Right to Remedy for the Rohingya* (ASA 16/5933/2022).
- AOUATI, Olivia, FREGUGLIA, Pietro, HEISS, Raffael, PATRAS, Sophie, PAVLOU, Panagiota, PELS, Florent, & TRUC, Margaux (2024). *How to reduce the impact of disinformation on Europeans' health*.
- ARENDT, Hannah (2006). *Entre o Passado e o Futuro*. Relógio D'Água.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2003). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7.ª ed.). Almedina.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, & MOREIRA, Vital (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada* (4.ª ed., Vol. vol. I). Coimbra Editora.
- CASTRO, Raquel Brízida (2023). *Direito Constitucional: Ciberespaço e Tecnologia. Declínio do Constitucionalismo na UE?*. Almedina.
- DAHL, Robert A. (2000). *Democracia*. Temas e Debates.
- D'ALLONNES, Myriam Revault (2020). *A Verdade Frágil: o que a Pós-verdade faz ao Nosso Mundo Comum*. Edições 70.
- DANTAS, Bruno, & SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos (2020). Between certainty and cynicism: if God does not exist, is everything allowed? The courts of accounts' role in preserving the truth in times of fake news. *Administrative Law Review*, 279(3), 55-75.
- DICK, Philip K. (1985). *I Hope I Shall Arrive Soon*. Doubleday & Company.
- DITLEVSEN, Tove (2022). *Trilogia de Copenhaga* (edição conjunta: *Infância; Juventude; Relações Tóxicas*) (João Reis, Trans.; 2.ª ed.). Dom Quixote.
- EUROPEAN DIGITAL MEDIA OBSERVATORY (2024). *Final Report. Outputs and outcomes of community-wide effort*. Task Force on the 2024 European Parliament Elections. <https://edmo.eu/wp-content/uploads/2024/07/Final-Report-EDMO-TF-EU24.pdf>.
- FRANKENBERG, Günter (2012). Democracy. In ROSENFELD, Michel & SAJÓ, András (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 250-268). Oxford University Press.
- HÄBERLE, Peter (2006). *Verdad Y Estado Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- HAUPT, Claudia E. (2024). Curbing Hate Speech Online: Lessons from the German Network Enforcement Act (NetzDG). Consultado: 19.02.2025, em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4806195
- HORNSEY, Matthew J., & LEWANDOWSKY, Stephan (2022). A toolkit for understanding and addressing climate scepticism. *Nature Human Behaviour*, 6(11), 1454—1464.
- HOWARD, Jeffrey W. (2021). Extreme Speech, Democratic Deliberation, and Social Media. In VÉLIZ, Carissa (Ed.), *Oxford Handbook of Digital Ethics* (pp. 181-200). Oxford University Press.
- ISLAM, Md Saiful, SARKAR, Tonmoy, KHAN, Sazzad Hossain, KAMAL, Abu-Hena Mostofa, HASAN, S M Murshid, KABIR, Alamgir, YEASMIN, Dalia, ISLAM, Mohammad Ariful, CHOWDHURY, Kamal Ibne Amin, ANWAR, Kazi Selim, CHUGHTAI, Abrar Ahmad, & SEALE, Holly (2020). COVID-19-Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 103(4), 1621-1629.

- KUKLINSKI, James H., QUIRK, Paul J., JERIT, Jennifer, SCHWIEDER, David, & RICH, Robert F. (2000). Misinformation and the Currency of Democratic Citizenship. *The Journal of Politics*, 62(3), 790-816.
- KUPFERSCHMIDT, Kai (2024). A field's dilemmas. *Science*, 386(6721), 478-482.
- LEWANDOWSKY, Stephan (2021). Climate Change Disinformation and How to Combat It. *Annual Review of Public Health*, 42, 1-21.
- LEWANDOWSKY, Stephan, ECKER, Ullrich K. H., COOK, John, LINDEN, Sander van der, ROOZENBEEK, Jon, & ORESKES, Naomi (2023). Misinformation and the epistemic integrity of democracy. *Current Opinion in Psychology*, 54(101711), 1-7.
- LEWANDOWSKY, Stephan, SMILLIE, Laura, GARCIA, David, HERTWING, Ralph, WEATHERAKK, Jim, EGIDY, Stefanie, & ROBERTSON, Ronald E. (2020). *Technology and Democracy: Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*. Publications Office of the European Union.
- LOEWENSTEIN, Karl (1937). Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*, 31(3), 417-432.
- LOPES, Pedro Moniz (2020). Fontes de direito regulatório: da “hard law” à (alegada) “soft law”. In GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo, SARAIVA, Rute, & MAÇÃS, Fernanda (Eds.), *Garantia de direitos e regulação: perspectivas de direito administrativo* (pp. 443-474). AAFDL Editora.
- MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes (2002). *Liberdade de Expressão: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra Editora.
- MAIBERG, Emanuel. (2023). *AI Images Detectors Are Being Used to Discredit the Real Horrors of War*. <https://www.404media.co/ai-images-detectors-are-being-used-to-discredit-the-real-horrors-of-war/>
- MEIRELES, Luísa (2022). Disinformation and Journalism. In MORAIS, Carlos Blanco, MENDES, Gilmar Ferreira, & VESTING, Thomas (Eds.), *The Rule of Law in Cyberspace* (pp. 203-216). Springer.
- MIRANDA, Jorge (2010). Artigo 2.º (Estado de Direito Democrático). In MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui (Eds.), *Constituição Portuguesa Anotada — Tomo I* (2.ª ed., pp. 93-115). Coimbra Editora.
- MIRANDA, Jorge (2016). Sistema Político e Riscos de Erosão do Regime Democrático. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, 62(out./dez. 2016), 81-89.
- MORAIS, Carlos Blanco (2023). *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Almedina.
- NAPOLI, Philip M. (2024). In pursuit of ignorance: The institutional assault on disinformation and hate speech research. *The Information Society*, 41(1), 1-17.
- PASQUETTO, Irene V., LIM, Gabrielle, & BRADSHAW, Samantha (2024). Misinformed about misinformation: On the polarizing discourse on misinformation and its consequences for the field. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 5(5), 1-8.
- PITRUZZELLA, Giovanni, & POLLICINO, Oreste (2021). *Disinformation and Hate Speech: A European Constitutional Perspective*. Bocconi University Press.
- RAWLS, John (1997). The Idea of Public Reason Revisited. *The University Of Chicago Law Review*, 64(3), 765-807.
- RINI, Regina (2020). Deepfakes and the Epistemic Backstop. *philosophers' imprint*, 20(24), 1-16.
- ROCHA, Tiago Morais (2023). Desordem informativa, algoritmos e inteligência artificial. In GUIMARÃES, Maria Raquel & PEDRO, Rute Teixeira (Eds.), *Direito e Inteligência Artificial* (pp. 125-193). Almedina.

- SAJÓ, András (2021). *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*. Cambridge University Press.
- SANGER, David E. (2025, 11.02.2025). Vance, in First Foreign Speech, Tells Europe That U.S. Will Dominate A.I. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2025/02/11/world/europe/vance-speech-paris-ai-summit.html>
- SHAH, Mariam (2024). Fanning the Flames: Online Misinformation and Far-Right Violence in the UK. Consultado: 07.02.2025, em <https://gnet-research.org/2024/08/28/fanning-the-flames-online-misinformation-and-far-right-violence-in-the-uk/>.
- STIMSON, James A. (2004). *Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics*. Cambridge University Press.
- THE EUROPEAN BOARD FOR DIGITAL SERVICES (2024). *Report on the European Elections Digital Services Act and Code of Practice on Disinformation*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-board-digital-services-publishes-post-election-report-eu-elections>.
- TWOMEY, John, CHING, Didier, AYLETT, Matthew Peter, QUAYLE, Michael, LINEHAN, Conor, & MURPHY, Gillian (2023). Do deepfake videos undermine our epistemic trust? A thematic analysis of tweets that discuss deepfakes in the Russian invasion of Ukraine. *PLOS ONE*, 18(10), 1-22.
- UNITED NATIONS (2023). *Our Common Agenda Policy Brief 8: Information Integrity on Digital Platforms*. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-information-integrity-en.pdf>
- , (2024). *United Nations Global Principles For Information Integrity: Recommendations for Multi-stakeholder Action*. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un-global-principles-for-information-integrity-en.pdf>
- VIOLANTE, Luciano (2013). *Politica e menzogna*. Einaudi.
- WARDLE, Claire, & DERAKHSHAN, Hossein (2017). *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report DGI(2017)09.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2020). *An ad hoc WHO technical consultation managing the COVID-19 infodemic: call for action, 7-8 April 2020*. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/334287/9789240010314-eng.pdf?sequence=1>.