

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**



**Deliberação
1/DJ/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Participação do jornalista Carlos Manuel Marques Cipriano contra
o Ministro de Estado e das Finanças e o Gabinete do Primeiro-
Ministro**

Lisboa

21 de Janeiro de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/DJ/2009

Assunto: Participação do jornalista Carlos Manuel Marques Cipriano contra o Ministro de Estado e das Finanças e o Gabinete do Primeiro-Ministro

I. Identificação das partes

Carlos Manuel Marques Cipriano, jornalista, como Denunciante, contra o Ministro de Estado e das Finanças e o Primeiro-Ministro, na qualidade de Denunciados.

II. Objecto da queixa

A participação tem por objecto a alegada denegação, pelos Denunciados, do acesso a fontes oficiais de informação que é devido ao Denunciante, enquanto jornalista.

III. Factos apurados

1. No dia 22 de Setembro de 2008, o Denunciante, jornalista, contactou, por telefone, o assessor de imprensa do Ministro de Estado e das Finanças, visando obter uma resposta às seguintes questões: *(i)* se o concurso, que corria os seus trâmites, com vista à aquisição de material circulante para o Metro Mondego obtivera a autorização do Ministro de Estado e das Finanças e *(ii)* para quando estaria prevista a emissão da autorização respeitante a um concurso público de aquisição de novos comboios para a CP, o qual obtivera já um despacho favorável do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

O ora Denunciante explicou aos seus interlocutores que a resposta à segunda questão poderia ser-lhe transmitida daí a alguns dias, ao contrário da primeira, sobre a qual iria escrever uma peça, no dia seguinte, com vista à publicação no “Público”.

2. Perante a ausência de resposta ao longo dos dias seguintes, o Denunciante enviou vários “sms” ao assessor de imprensa, o qual respondeu apenas a um, dizendo “ainda nada”. O Denunciante telefonou ao mesmo assessor por diversas vezes, sem que, segundo afirma, tenha logrado chegar ao contacto com ele. Em 29 de Setembro de 2008, o Denunciante enviou-lhe uma mensagem, por correio electrónico, sem que, alegadamente, tivesse obtido qualquer resposta.

3. Em 20 de Outubro de 2008, o Denunciante contactou o Gabinete de Imprensa do Primeiro-Ministro, na esperança de que tal contribuísse para o desbloqueamento da situação. Contudo, uma vez que os assessores de imprensa não se encontravam contactáveis, a respectiva secretária sugeriu ao Denunciante que colocasse a sua questão por mensagem de correio electrónico, o que ele fez, repetindo, aliás, a operação por diversas vezes ao longo dos dias que se seguiram.

4. Em 5 de Novembro de 2008, o Denunciante recebeu uma resposta do Gabinete do Primeiro-Ministro, assinada pela “Assessoria de Imprensa”, que, lamentando o lapso que determinara que a mensagem de resposta não houvesse seguido na semana anterior, lhe sugeriu que contactasse o Ministério das Finanças.

IV. Argumentação do Denunciante

O Denunciante vem agora sujeitar a conduta dos Denunciados ao escrutínio do Conselho Regulador da ERC, mediante participação, formulada nos termos legais, que deu entrada em 25 de Novembro de 2008. O Denunciante alega, em súplica, que a não prestação de informações, por parte dos Denunciados, num horizonte temporal razoável, resulta, em termos práticos, numa denegação ilegítima do acesso à informação por parte dos jornalistas, razão pela qual requer a intervenção do Conselho Regulador da ERC.

V. Defesa dos Denunciados

Notificado, nos termos legais, para contestar a queixa, o Ministro de Estado e das Finanças, através do seu Chefe de Gabinete, alega o seguinte:

- i. A ausência de resposta do Gabinete de Imprensa, no período entretanto decorrido, não tem subjacente qualquer intenção de sonegar informação, elemento esse que careceria, aliás, de prova;
- ii. Foram promovidas, pelo Gabinete de Imprensa, todas as diligências tendentes à obtenção, no âmbito do ministério, de todos os documentos e informações solicitados. Contudo, foi impossível reunir os dados passíveis de serem transmitidos, desde logo por estarem em causa “meros actos preparatórios de procedimentos contratuais em fase pré-contratual e não concluídos”, actos esses que se encontram excluídos do conceito de documento administrativo, para efeitos do direito legal de acesso;
- iii. O Denunciante não foi alvo de qualquer comportamento discriminatório ou de qualquer omissão intencional que visasse prejudicar o exercício da sua actividade profissional;
- iv. Mesmo que assim não se entendesse, importa referir que os assessores de imprensa não gozam de competências legais e próprias de representação do Ministro e que os seus actos não vinculam aquele, como sustentou o próprio Conselho Regulador, na Deliberação n.º 69/DR-I/2008, de 6 de Agosto de 2008 (*in www.erc.pt*).

Em consequência, o Ministro de Estado e das Finanças requer o arquivamento da queixa.

Igualmente notificado, nos termos legais, para se pronunciar sobre a participação, o Gabinete do Primeiro-Ministro alega o seguinte:

- i. Não houve, da parte do Gabinete do Primeiro-Ministro, qualquer denegação de acesso a fontes oficiais de informação;

- ii. Aquando do primeiro contacto telefónico empreendido pelo Denunciante, a secretária, perante a impossibilidade de o colocar em contacto com os assessores de imprensa (que se encontravam ausentes), referiu que tal questão pertencia à esfera das atribuições do Ministro de Estado e das Finanças. Face às insistências do Denunciante, a mesma secretária convidou-o a expor a sua questão através de correio electrónico;
- iii. O Denunciante contactou o Gabinete do Primeiro-Ministro por correio electrónico, tendo sido preparada uma resposta que, por lapso, acabou por ser enviada em 5 de Novembro. Nessa resposta, informou-se o ora Denunciante que as informações pretendidas poderiam ser prestadas apenas pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças.

VI. Normas aplicáveis

As normas aplicáveis ao caso vertente são as previstas nos artigos 8.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, do Estatuto do Jornalista (doravante, EstJor), constante da Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro, 14.º, n.º 1, da Lei de Acesso aos Documentos da Administração Pública (doravante, LADA), aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, e 2.º, n.º 2, alínea a), do Código do Procedimento Administrativo, (doravante, CPA), Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, na versão resultante da Lei n.º 30/2008, de 10 de Julho, em conjugação com o disposto nos artigos 8.º, alínea a), e 24.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos da ERC (doravante, EstERC), aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro.

VII. Análise e fundamentação

1. Dos requisitos procedimentais

A ERC é competente. As partes são legítimas. Foram cumpridos os prazos legais. Não há questões prévias a conhecer.

2. Fundamentação

1. Em primeiro lugar, importa referir que em causa poderá estar o direito, de que gozam os jornalistas, de aceder a fontes oficiais de informação, plasmado no artigo 8.º do EstJor. Nos termos da alínea a) do n.º 1 daquele preceito, o direito de acesso às fontes de informação é assegurado aos jornalistas pelos órgãos da Administração Pública enumerados no n.º 2 do artigo 2.º do CPA, sendo certo que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), deste diploma, se enquadram em tal categoria os “órgãos do Estado (...) que exerçam funções administrativas”, como é o caso de cada um dos Ministros.

2. O Denunciante, embora tal não resulte claro da respectiva participação, pretendia saber informações sobre a prática de dois actos de autorização, pelo Ministro de Estado e das Finanças, legalmente exigidos previamente ao lançamento de dois procedimentos concursais tendentes à aquisição de material circulante para a Metro Mondego e para a CP.

3. Nos termos do artigo 113.º, n.º n.º 2, do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (diploma que estabelece o regime do sector empresarial do Estado): “O endividamento ou assunção de responsabilidades de natureza similar fora do balanço, a médio-longo prazo, ou a curto prazo, se excederem em termos acumulados 30 % do capital e não estiverem previstos nos respectivos orçamento ou plano de investimentos, estão sujeitos a autorização do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector ou da assembleia geral, consoante se trate de entidade pública empresarial ou de sociedade, respectivamente, tendo por base proposta do órgão de gestão da respectiva empresa pública”

4. Embora a referida autorização integre o processo tendente à adopção de um instrumento de natureza contratual (sendo, todavia, discutível se uma omissão ou vício verificado naquela se repercute na validade ou eficácia do contrato ou se, pelo contrário,

apenas acarreta a responsabilidade do gestor público que celebre um contrato em tais condições), na medida em que constitui uma formalidade procedimental prévia, a exceção ao direito de acesso às fontes oficiais de informação contemplada no n.º 3 do artigo 8.º do EstJor deve ser objecto de uma interpretação restritiva.

5. Com efeito, nem todos os documentos que servem de suporte à prática de procedimentos contratuais deverão ser de acesso vedado à comunicação social – nem tal se compreenderia, de resto, face ao princípio da transparência e da proximidade dos serviços com as populações (artigo 267.º, n.º 1, da CRP), assim como face ao controlo democrático do funcionamento da Administração que deve existir num Estado de Direito democrático, do qual os *media* constituem um importante instrumento. O que pode ser objecto dessa exceção, por razões que prendem com o bom funcionamento dos serviços públicos, com a salvaguarda do direito à imagem e ao nome das empresas que com as entidades públicas entram em relações contratuais, e até para assegurar um certo grau de discrição e recato que são necessários para a conclusão de qualquer negócio, são documentos eminentemente internos (sobretudo insertos em procedimentos ainda não encerrados) como as actas dos júris concursais, ou documentos relativos ao decurso das negociações entre as partes. O caso das duas autorizações relativamente às quais o Denunciante pretendia obter informação não se encontra, claramente, abrangido pela *ratio legis* explanada, pelo que se acha abrangido pelo direito de acesso dos jornalistas às fontes de informação.

6. Em todo o caso, importa referir que o dever de facultar o acesso a fontes oficiais, a existir, impende sobre o órgão administrativo titular dessas mesmas fontes, seja qual for a natureza destas. Os actos relativamente aos quais o Denunciante pretendeu inquirir inserem-se nas atribuições do Ministro de Estado e das Finanças e não nas do Primeiro-Ministro. O Gabinete do Primeiro-Ministro remeteu – e em termos conformes à orientação geral enunciada no artigo 34º, nº 1, do CPA – o ora Denunciante para o Gabinete do Ministro em cujas atribuições, pela sua especificidade, se inserem as informações pretendidas. Assim, a participação, na parte respeitante ao Gabinete do

Primeiro-Ministro, não pode ser considerada procedente, apesar da demora de 12 dias úteis na resposta (cfr., a propósito, o disposto nos artigos 71.º, n.º 1, do CPA, e 14.º, n.º 1, da LADA), que consistia numa simples comunicação ao interessado do órgão competente para conhecer do seu pedido.

7. Uma vez fixado, conforme é devido, o objecto da deliberação na resposta do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, importa reiterar que este órgão se encontrava vinculado por um dever de facultar ao Denunciante as informações solicitadas, dado que as matérias sobre as quais incidiram as duas perguntas não se inserem no elenco daquelas que se encontram legalmente excepcionadas do objecto do direito de acesso a fontes oficiais.

8. Note-se, contudo, que em momento algum o Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças recusou, de forma expressa, a prestação dos esclarecimentos solicitados. Quanto a este ponto, refere o Denunciante que a não prestação de informações, por parte da Administração, num horizonte temporal razoável, resulta, em termos práticos, numa denegação ilegítima do acesso à informação pelos jornalistas.

Semelhante consideração foi igualmente expandida, como tese geral, pelo Conselho Regulador, na Deliberação n.º 2/DJ/2008, de 24 de Abril de 2008 (*in www.erc.pt*), nos seguintes termos:

“a disponibilização de tais informações deve – para além de concretizar-se em moldes claros, objectivos e acessíveis – ocorrer dentro de um horizonte temporal tido por razoável, sob pena de redundar em dilação equivalente, afinal, a autêntica *denegação ou recusa (ilegítima) de acesso* à informação administrativa pretendida”

Contudo, cumpre notar que o prazo que o Denunciante “concedeu” ao assessor de imprensa do Ministro dificilmente poderá qualificar-se como “um horizonte temporal tido por razoável”. Quanto à primeira questão que colocou, referiu o Denunciante que necessitaria de uma resposta a tempo de poder “escrever para o Público no dia seguinte”. No tocante à segunda questão, “poderia esperar por resposta alguns dias”,

sendo certo que, de acordo com a descrição que faz dos factos, nos dias seguintes insistiu através de mensagens de telemóvel e, três dias depois, tentou contactar o Gabinete, em busca de uma resposta.

Qualquer destas exigências de celeridade na resposta se afigura excessiva, tanto mais tendo em conta que o Conselho Regulador tem entendido que o conceito de “horizonte temporal razoável”, indispensável no quadro de uma prática administrativa norteada pela transparência e boa fé, poderá ser preenchido com recurso à aplicação do prazo de 10 dias úteis estabelecido pelo artigo 14.º, n.º 1, da LADA, “[n]ão assistindo ao jornalista a faculdade de predeterminar outros prazos de pronunciamento da Administração, ditados pela premência que ele próprio atribua à publicação da notícia” (assim, cfr. a Deliberação n.º 1/DAC/2007, de 6 de Junho de 2007, *in www.erc.pt*). Em suma, não se afigura razoável que a agenda mediática sujeite o funcionamento e distribuição de tarefas no seio dos órgãos e serviços públicos, em absoluto, às suas próprias exigências e prioridades.

9. Sem prejuízo das considerações efectuadas no ponto anterior, importa manter em mente que o Denunciante colocou as suas duas questões ao assessor de imprensa do Ministro de Estado e das Finanças no dia 22 de Setembro de 2008 e que, volvidos mais de dois meses, em 25 de Novembro do mesmo ano, data em que deu entrada na ERC a participação analisada, o Denunciante não havia ainda logrado qualquer resposta. Por esse motivo, não satisfaz, enquanto justificação, a alegação do Ministro de Estado e das Finanças de que foram empreendidas todas as diligências tendentes à obtenção, no âmbito do ministério, dos documentos e informações solicitados. O período de dois meses decerto ultrapassa largamente aquilo que poderia considerar-se como um horizonte temporal razoável para a indagação, no âmbito do ministério, e fornecimento de uma resposta ao Denunciante, sobre se já fora emitida autorização tutelar para a aquisição de material circulante para o Metro Mondego (sim ou não) e se existia ou não alguma previsão do ministério quanto ao momento da emissão de semelhante autorização no tocante ao concurso público de aquisição de novos comboios para a CP (e, caso existisse, para que data apontaria tal previsão).

10. Impõe-se, por fim, uma referência ao argumento, invocado pelo Ministro de Estado e das Finanças, de que os assessores de imprensa não gozam de competências legais e próprias de representação do Ministro e os seus actos não vinculam aquele, citando, para o efeito, a Deliberação n.º 69/DR-I/2008, de 6 de Agosto de 2008 (*in www.erc.pt*), deste mesmo Conselho Regulador. Um tal argumento não pode colher. Em primeiro lugar, porque as considerações citadas foram expandidas em contexto radicalmente diferente, numa deliberação que versava sobre questões de direito de resposta – e aí, sim, corresponde à orientação do Conselho Regulador que não assiste aos assessores de imprensa exercer o direito de réplica em nome e por conta do órgão junto do qual prestam funções, na medida em que não se encontrem habilitados por um qualquer título de representação. Segundo, porque tal tese redundaria, afinal, na inimputabilidade dos órgãos e serviços públicos por denegação do acesso de jornalistas a fontes de informação oficiais, bastando, para o efeito, que os correspondentes actos fossem praticados por assessores de imprensa exercendo as suas funções sob direcção daqueles.

11. Sendo certo que os factos que resultam assentes não permitem concluir no sentido da verificação de um qualquer dolo de prejudicar ou discriminar o Denunciante, o Conselho Regulador não pode, todavia, deixar de concluir que a conduta do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças não se terá pautado pelo nível de diligência mais conforme à observância de um direito que assiste aos jornalistas por força da Constituição (artigo 38.º, n.º 2, alínea b)) e da lei (artigo 8.º do EstJor).

12. Resta, por fim, recordar que a apreciação da matéria levada a cabo pela ERC no âmbito deste processo é naturalmente feita sem prejuízo e em plano diverso daquele em que se situam as competências próprias da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

VIII. Deliberação

Tendo apreciado a participação do jornalista Carlos Manuel Marques Cipriano contra o Ministro de Estado e das Finanças e contra o Gabinete do Primeiro-Ministro, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto nos artigos 8.º, alínea a), e 24.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera:

1. Considerar que o Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças não satisfaz devidamente o direito fundamental de acesso a fontes oficiais de informação, tal como previsto na Constituição (artigo 38.º, n.º 2, alínea b)) e no Estatuto do Jornalista (artigo 8.º), ao privar o Queixoso, durante um período de tempo excessivamente dilatado, de aceder aos elementos informativos por ele solicitados;
2. Determinar o arquivamento do procedimento na parte respeitante ao Gabinete do Primeiro-Ministro, dado que a matéria objecto do pedido efectuado pelo Denunciante se inseria no âmbito de atribuições do Ministro de Estado e das Finanças.

Lisboa, 21 de Janeiro de 2009

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Luís Gonçalves da Silva
Maria Estrela Serrano (abstenção)
Rui Assis Ferreira