



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2021/231 (DJ)

Recurso por violação do direito de acesso à informação

Lisboa
25 de agosto de 2021

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2021/231 (DJ)

Assunto: Recurso por violação do direito de acesso à informação

I. Identificação das Partes

José António Cerejo, jornalista, na qualidade de Recorrente, e Joaquim Bonifácio, Presidente da Câmara Municipal de Aguiar da Beira, na qualidade de Recorrido.

II. Objeto do recurso

O recurso tem por objeto a alegada violação do direito de acesso à informação.

III. Argumentação do Recorrente

1. No dia 28/10/2019 o Recorrente dirigiu ao Presidente da Câmara Municipal de Aguiar da Beira um email, cuja cópia anexou¹ à queixa apresentada nesta Entidade, no qual solicitava resposta a um conjunto de perguntas relacionadas com a gestão do município ou, em alternativa, a possibilidade de falar diretamente com o autarca sobre o mesmo assunto, referindo que já havia tentado, em vão, contactar o vice-presidente da autarquia, Lopes Tavares, e uma ex-vereadora, Rita Mendes, que nele também tinham tido intervenção.
2. O assunto era a participação do Município de Aguiar da Beira no capital da sociedade “Caldas da Cavaca, S.A.”, através da empresa municipal ABTT, a propósito da qual se formulavam as seguintes questões:

¹ Págs. 12, 12 e 13 da Entrada ENT-ERC/2019/9636

- Qual o montante e a forma dessa participação e, se em espécie, qual o bem entregue e o valor da respetiva avaliação por um revisor oficial de contas;
- Quais os bens, e qual o valor da sua avaliação por um revisor oficial de contas, com que o empresário Gumercindo Lourenço concretizou em 2012 a sua entrada em espécie na subscrição da totalidade do aumento de capital da sociedade de 230 mil euros;
- Uma vez que a empresa municipal ABTT foi dissolvida em 2014, e não havendo nenhum representante do município na administração da “Caldas da Cavaca, S.A.”, apesar da sua participação no capital e do facto de a sede da empresa continuar nos paços do concelho, por que forma é que o município intervém na empresa, se participa nas reuniões do conselho de administração e nas assembleias gerais e, em caso afirmativo, por quem é que se faz representar;
- Quais os resultados líquidos da empresa em 2017 e 2018 e se o município recebeu alguma participação em eventuais lucros e, em caso afirmativo, quanto e quando;
- Se a empresa tem alguma dívida por saldar para com o município, ou a ABTT, ou vice-versa, e quais os montantes em causa;
- Quais as contrapartidas obtidas pelo município por ter cedido em 2014 à “Caldas da Cavaca, S.A.” a exploração do estabelecimento termal das Caldas da Cavaca;
- Qual a razão de não ter ainda ocorrido a liquidação da empresa municipal ABTT;
- Qual o montante das despesas assumidas pelo município de Aguiar da Beira e pela ABTT, desde Outubro de 2012, no âmbito da parceria com o empresário Gumercindo Lourenço e com as suas empresas para a reabilitação, gestão e exploração das Caldas da Cavaca, incluindo os investimentos feitos na “Caldas da Cavaca, S.A.” e na execução do Plano de Ação Territorial.

- 3.** No mesmo email solicitou ainda, ao abrigo da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, cópias:
- Da escritura da constituição pelo município, a favor da “Caldas da Cavaca, S.A.”, do direito de superfície, pelo prazo de 100 anos, “*sobre o património das Caldas da Cavaca*”; e

- Do contrato celebrado entre o município e a entidade privada no âmbito do Programa de Ação Territorial que abrangeu as Caldas da Cavaca.
4. Em 06/11/2019, em novo email dirigido ao Presidente da Câmara, de que juntou cópia², lembrou que aguardava resposta às questões anteriores e solicitou, também ao abrigo da LADA, cópia da informação técnica que fundamentou o despacho pelo qual a Câmara deferiu o pedido de licenciamento do hotel cuja construção havia sido interrompida há vários anos nas imediações das Caldas da Cavaca.
 5. No dia 15/11/2019 recebeu um email do Presidente da Câmara de Aguiar da Beira, Joaquim Bonifácio, de que junta cópia³, em que este comunica a sua indisponibilidade para reuniões ou para elaboração de respostas às questões colocadas, pelo facto de o assunto *“dizer respeito à sociedade CALDAS DA CAVACA S.A., da qual o Município é um mero acionista”*; refere que os elementos solicitados são públicos, *“uma vez que foram aprovados em Assembleia Municipal, estando publicadas no site do Município todas as atas”*; e informa que qualquer pedido de documento público deve ser formulado *“conforme o disposto no artigo 12.º da LADA”*.
 6. Em resposta, o Recorrente enviou novo email ao autarca em 18/11/2019, em que defende a obrigação do mesmo responder às perguntas concretas e referentes à atividade municipal que lhe sejam dirigidas por qualquer jornalista, nos termos da Lei de Imprensa e do Estatuto do Jornalista, e reconhece que o autarca tem apenas o direito de não responder à última das perguntas formuladas, por configurar um pedido de comentário e não de uma informação, solicitando novamente que lhe fosse dada resposta às restantes perguntas.

² Pág. 12 da Entrada ENT-ERC/2019/9636

³ Pág. 10 da Entrada ENT-ERC/2019/9636

7. Uma vez que se passaram dez dias sobre aquele email de 18 de Novembro, sem ter recebido qualquer resposta, o Recorrente considerou que se havia esgotado o prazo de dez dias úteis fixado no Código do Procedimento Administrativo para resposta aos cidadãos, nem sequer tendo recebido a comunicação da recusa de acesso às fontes de informação, devidamente fundamentada, nos termos do art.º 125.º do CPA (atual art.º 153.º) para o qual remete o n.º 4 do art.º 8.º do Estatuto do Jornalista.
8. Pelo que, não tendo sido ultrapassados 30 dias sobre o conhecimento da recusa de resposta ao seu pedido de informação, veio o Recorrente exercer o seu direito de queixa nos termos dos Estatutos da ERC e também do n.º 4 do art.º 8.º do Estatuto do Jornalista, solicitando ao Conselho Regulador da ERC a apreciação da presente queixa e uma posição clara sobre a questão.

IV. Argumentação do Recorrido

9. Devidamente notificado para o efeito, veio o Recorrido, Joaquim António Marques Bonifácio, Presidente da Câmara Municipal de Aguiar da Beira, apresentar a sua resposta⁴, na qual começa por reconhecer ter recebido, por email, vários pedidos de informações, de documentos, de respostas ou, em alternativa, da realização de uma entrevista, por parte do Recorrente, invocando a sua qualidade de jornalista do jornal “Público”.
10. Alega ter encaminhado tais solicitações para os serviços competentes e confirma ter-se manifestado indisponível para *“quaisquer entrevistas e muito menos responder por escrito às perguntas que são formuladas”*, entendendo que *“não está obrigado a dar entrevistas e muito menos a redigir respostas a questionários que lhe são enviados por alegados jornalistas”*.

⁴ Entrada ENT-ERC/2020/3751

11. Refere que, enquanto Presidente da Câmara, está obrigado a *“permitir o acesso aos documentos que legalmente sejam solicitados e possam ser facultados, o que aliás veio a acontecer no caso concreto”*, alegando que os serviços da Divisão de Administração Geral e Finanças da Câmara enviaram a documentação solicitada, notando, embora, que o ora Recorrente interpôs no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco uma ação especial de intimação para prestação de informações e passagem de certidões, a qual ainda se encontrava pendente.
12. Afirma expressamente que, face ao pedido de entrevista ou resposta escrita, *“não pode prevalecer o direito à informação sobre o direito de personalidade de ser livre de prestar declarações a jornalistas ou a quaisquer meios de comunicação social”*, entendendo que, apesar de o direito à informação ser legalmente garantido, não pode ser imposto a quem quer que seja, *“mesmo no exercício de um cargo público”*, *“o dever de prestar declarações à imprensa ou a qualquer outro meio de comunicação”*.
13. Mais afirma ser livre de dizer que não tem declarações a prestar, que não está disponível para receber jornalistas e que tem o direito de se recusar a responder por escrito a questões *“que arbitrariamente lhe são colocadas por email”*.
14. Em suma, é sua convicção [sic] que *“o direito à informação jamais pode suplantar um direito e uma liberdade do indivíduo”*.
15. Alega que o direito à informação que o Recorrente veio invocar *“foi respeitado com a entrega dos documentos que requereu, cabendo ao Tribunal decidir se os documentos não entregues devem ser facultados”*.
16. Conclui que, no seu entender, o pretendido pelo Recorrente ultrapassa as competências da ERC previstas nos artigos 6.º e 7.º dos seus Estatutos.

V. Audiência de conciliação

17. Nos termos do disposto no artigo 57.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, realizou-se no dia 11 de Fevereiro de 2021, por videoconferência, a audiência de conciliação, com a presença do Recorrente e do Recorrido, não tendo, todavia, sido possível alcançar qualquer acordo que pusesse termo ao presente procedimento de queixa.

VI. Do direito de acesso à informação

18. Nos termos dos números 1., 2. e 4. do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa todos os *“cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”, “têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos”,* sendo que, para esse efeito, *“a lei fixará um prazo máximo de resposta por parte da Administração”*.
19. Daí que o Código do Procedimento Administrativo (CPA), no seu artigo 11.º, consagre o **princípio da colaboração** da Administração com os particulares, estabelecendo que os *“órgãos da Administração Pública devem atuar em estreita colaboração com os particulares, cumprindo-lhes, designadamente, prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam”,* sendo a Administração Pública *“responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias”*.
20. E que, no artigo 17.º, consagre igualmente o **princípio da Administração aberta**, assegurando que todas *“as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso”*.

21. O mesmo CPA reitera e desenvolve o aquele direito constitucional à informação no seu artigo 82.º, estabelecendo que os *“interessados têm o direito de ser informados pelo responsável do procedimento, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos que lhes digam diretamente respeito, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”*, que as *“informações a prestar abrangem a indicação do serviço onde o procedimento se encontra, os atos e as diligências praticados, as deficiências a suprir pelos interessados, as decisões adotadas e quaisquer outros elementos solicitados”*, assinalando para a prestação das informações solicitadas o *“prazo máximo de 10 dias”*.

22. E os números 1 e 2 do artigo 83.º do CPA esclarecem que os interessados têm *“o direito de consultar o processo que não contenha documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial”*, direito esse que *“abrange os documentos relativos a terceiros, sem prejuízo da proteção dos dados pessoais nos termos da lei”*.

23. Para além destes direitos garantidos à generalidade dos cidadãos, a Lei de Imprensa é taxativa quando, logo no seu artigo 1.º, afirma que *“a liberdade de imprensa abrange o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações”* e que o *“exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura”*.

24. Pelo que, na alínea b) do artigo 22.º, prescreve expressamente que constitui direito fundamental dos jornalistas *“a liberdade de acesso às fontes de informação”*.

25. O Estatuto do Jornalista, por outro lado, consagra no seu artigo 6.º que constitui direito fundamental dos jornalistas a *“liberdade de acesso às fontes de informação”* e, em sintonia com o CPA, afirma expressamente no seu artigo 8.º que 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 Código do Procedimento Administrativo”, onde se incluem evidentemente as autarquias locais.

26. E, por último, para que não resultem quaisquer dúvidas, o n.º 2 desse mesmo artigo 8.º esclarece que o *“interesse dos jornalistas no acesso às fontes de informação é sempre considerado legítimo para efeitos do exercício do direito regulado nos artigos 61.º a 63.º [atuais 82.º a 84.º] do Código do Procedimento Administrativo”*: precisamente o direito de acesso à informação, ora em causa.

VII. Análise e fundamentação

27. A ERC é competente para apreciação da queixa, designadamente nos termos e ao abrigo do previsto nos artigos 8.º, alínea a), e 55.º dos seus Estatutos, nos artigos 1.º, 2.º e, em especial, da alínea b) do artigo 22.º, da Lei n.º 13/99, de 13 de Janeiro (Lei de Imprensa), bem como nos artigos 6.º e 8.º do Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro.
28. Não são aqui apreciadas as questões relativas à aplicação da Lei n.º 26/2016, de 26 de Agosto (Lei do Acesso aos Documentos Administrativos), da competência da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), nem, naturalmente, as questões levantadas pelo Recorrente na ação especial interposta no Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco.
29. Decorre do alegado pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Aguiar da Beira uma confusão evidente entre o plano pessoal e privado, por um lado, e o plano institucional e público, por outro.
30. Enquanto órgãos da administração autárquica, a Câmara Municipal e o seu Presidente estão obrigados a prestar as informações solicitadas pelos jornalistas quanto à atividade

da Câmara, passada, presente ou futura, incluindo dos seus serviços e das empresas municipais.

31. Tal obrigação não abrange, todavia, informações sobre factos ou atuações da vida pessoal e privada do Presidente da Câmara, prevalecendo aqui o direito fundamental à palavra e ao silêncio.
32. Igualmente não existe qualquer dever de exprimir uma opinião sobre determinado assunto ou acontecimento, ainda que relacionado com a atividade camarária, opinião esta também abrangida por aquele direito à palavra e ao silêncio.
33. Ora, a maior parte das questões colocadas pelo jornalista António Cerejo são claramente relacionadas com a atividade da Câmara e da empresa municipal, daí resultando o respetivo dever de resposta por parte da Câmara e ou do seu Presidente, nomeadamente as relativas:
 - Ao montante e forma da participação na sociedade “Caldas da Cavaca, S.A.”;
 - À forma de intervenção do município na empresa, à participação nas reuniões do conselho de administração e nas assembleias gerais;
 - Ao recebimento pelo município de alguma participação em eventuais lucros e, em caso afirmativo, quanto e quando;
 - À eventual existência de alguma dívida por saldar para com o município, ou a ABTT, ou vice-versa, e quais os montantes em causa;
 - Às contrapartidas obtidas pelo município por ter cedido em 2014 à “Caldas da Cavaca, S.A.” a exploração do estabelecimento termal das Caldas da Cavaca;
 - Aos motivos de não ter ainda ocorrido a liquidação da empresa municipal ABTT;
 - Ao montante das despesas assumidas pelo município de Aguiar da Beira e pela ABTT, desde Outubro de 2012, no âmbito da parceria com o empresário Gumerindo Lourenço e com as suas empresas para a reabilitação, gestão e exploração das Caldas

da Cavaca, incluindo os investimentos feitos na “Caldas da Cavaca, S.A.” e na execução do Plano de Ação Territorial.

34. Pelo contrário, sendo a empresa “Caldas da Cavaca, S. A.” uma empresa privada, já extravasam o domínio autárquico e público, não existindo qualquer dever de informar, as questões relativas:
- À forma com que o empresário Gumercindo Lourenço concretizou em 2012 a sua entrada em espécie no capital da “Caldas da Cavaca, S.A.” na subscrição da totalidade do aumento de capital;
 - Aos resultados líquidos da mesma empresa em 2017 e 2018.
35. Por último, reconhece o próprio jornalista António Cerejo ser meramente opinativa, e portanto de resposta não obrigatória, a última pergunta formulada quanto à avaliação sobre os resultados da parceria com o empresário Gumercindo Lourenço.
36. Recusando-se expressamente a responder às questões elencadas supra sob o número 24, o Presidente da Câmara Municipal de Aguiar da Beira violou assumidamente, nessa qualidade, a obrigação de prestar as informações solicitadas, o que configura uma recusa ilegítima face à Lei de Imprensa e ao Estatuto do Jornalista.
37. A esse propósito, parece resultar da letra do n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto do Jornalista, que contém as contraordenações criadas pelo Estatuto, que a violação do disposto no artigo 8.º (que consagra o direito de acesso à informação) constitui contraordenação, cuja competência instrutória incumbe precisamente à ERC.
38. Só que, num lapso inexplicável do legislador, a verdade é que em nenhum dos números desse mesmo artigo 20.º se prevê o montante da coima pela violação do citado artigo 8.º, pelo que, perante essa lacuna patente da ausência de norma expressa que preveja a respetiva sanção, e em obediência aos princípios da legalidade e do “*nullum crimen*,

nulla poena sine lege”, não é de todo possível considerar verificada qualquer contraordenação.

VIII. Deliberação

Tendo sido analisada a queixa apresentada por José António Cerejo, na qualidade de jornalista, por alegada violação do direito de acesso à informação, contra Joaquim António Marques Bonifácio, na qualidade de Presidente da Câmara do Município de Aguiar da Beira, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo das suas competências e atribuições previstas nomeadamente nos artigos 8.º, alínea a), e 55.º dos Estatutos da ERC, bem como no disposto nos artigos 1.º, 2.º e, em especial, da alínea b) do artigo 22.º, da Lei da Imprensa, e nos artigos 6.º e 8.º do Estatuto do Jornalista, delibera:

1. Considerar procedente a queixa, reconhecendo ter o Presidente da Câmara de Aguiar da Beira violado o direito à informação do jornalista António Cerejo, ao recusar-se expressamente a prestar as informações solicitadas quanto à participação detida pelo Município na sociedade “Caldas da Cavaca, S.A.”;
2. Recomendar à Câmara Municipal de Aguiar da Beira, e ao seu Presidente, que, no futuro, respeitem pontual e integralmente o direito de acesso às fontes de informação legalmente assegurado aos jornalistas.

Lisboa, 25 de agosto de 2021

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Mário Mesquita

500.10.01/2019/392
EDOC/2019/10651



Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende