



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2024/328 (DJ)

**Queixa de José António Cerejo contra a Presidente do Instituto da
Segurança Social, I.P., por denegação do direito de acesso à
informação**

Lisboa
2 de julho de 2024

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2024/328 (DJ)

Assunto: Queixa de José António Cerejo contra a Presidente do Instituto da Segurança Social, I.P., por denegação do direito de acesso à informação

I. Enquadramento e cronologia

1. Na sua qualidade de jornalista, José António Cerejo (doravante, também “Queixoso”) estabeleceu, desde 24 de agosto de 2023, múltiplos contactos com o Instituto da Segurança Social, I.P. (doravante, “ISS”), visando o esclarecimento de questões relacionadas com a aplicação do Regulamento de Registo das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Âmbito da Ação Social do Sistema de Segurança Social¹ (doravante, “Regulamento de Registo das IPSS”).

2. Ao menos de início, tais questões incidiam sobre uma concreta norma do referido Regulamento de Registo das IPSS², que determina o *cancelamento officioso do registo* das IPSS que não exerçam, durante um período de dois anos, as «atividades necessárias à realização dos objetivos da ação social» previstos nesse mesmo diploma regulamentar³, e que, “*grosso modo*”, justificam a constituição, funcionamento e financiamento de tais instituições.

A) As questões inicialmente colocadas por José António Cerejo

¹ Aprovado pela Portaria n.º 139/2007, de 29 de janeiro, e publicado em anexo a esta.

² A saber, a norma constante da alínea b) do n.º 1 do seu artigo 13.º.

³ Cfr. a propósito as diferentes alíneas do n.º 1 do artigo 1.º do diploma identificado, onde se elencam sucessivamente: a) o apoio a crianças e jovens; b) o apoio à família; c) a proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente pessoas com deficiências e idosos; d) a integração e promoção comunitária das pessoas e desenvolvimento das respetivas capacidades; e) a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais.

3. Pretendia então o ora Queixoso, designadamente, obter respostas relativas às questões de saber «[c]omo é que a Segurança Social sabe que uma dada instituição não exerceu aquelas atividades durante dois anos» e se «[e]xiste algum automatismo que sinalize à DGSS [Direção Geral da Segurança Social] a ausência de tais atividades a partir dos dados inseridos pelas instituições nas plataformas OCIP [Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social]⁴».

4. Em 24 de agosto de 2023, os serviços do ISS remeteram a José António Cerejo, através de correio eletrónico, uma mensagem que visaria responder às questões acima referidas, nos seguintes termos:

«A Segurança Social procede ao acompanhamento técnico regular das instituições [particulares de solidariedade social], com ou sem acordo de cooperação.

Além disso, desenvolve ações de fiscalização, de forma proactiva, para aferir o desenvolvimento de atividades no âmbito da ação social, recebendo contributos de entidades locais, designadamente os Conselhos Locais de Ação Social.

Quando se verifica que uma IPSS não cumpre os objetivos de ação social, é instruído um procedimento de cancelamento de registo. (...)».

B) As questões adicionalmente colocadas por José António Cerejo em 24 de agosto de 2023

5. Agradecendo a mensagem recebida, o aqui Queixoso remeteu ao ISS, nessa mesma data, um conjunto adicional de cinco questões relacionadas com a temática versada.

⁴ De acordo com a informação disponibilizada no campo “Orçamentos e contas anuais” do endereço <https://www.seg-social.pt/ipss> (e atualizada em 12/06/2024), «[o] Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social (OCIP) são um conjunto de obrigações contabilísticas que as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas passam a ter que cumprir, a partir do momento em que se registam como IPSS na Segurança Social.// A partir de 2009, estas obrigações são cumpridas, obrigatoriamente, por via eletrónica, através da **Aplicação OCIP**. // A disponibilização desta funcionalidade eletrónica tem o objetivo de automatizar as tarefas associadas à receção, análise e visto dos orçamentos e contas anuais das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e Equiparadas. // As IPSS e Equiparadas têm que enviar à tutela Contas anuais.»

6. Três dessas questões foram respondidas pelo ISS apenas em 10 de novembro de 2023, não tendo as duas restantes questões obtido qualquer resposta por parte daquela instituição.

7. Pretendia José António Cerejo apurar «se a inscrição na plataforma OCIP, por uma determinada IPSS e em vários anos sucessivos, da existência de zero utentes, conduz de forma automática (independentemente das ações de fiscalização e dos contributos de entidades locais) ao cancelamento do registo», bem como saber «se uma instituição que deixou de ter quaisquer utentes na sua única atividade de apoio a infância há uma dezena de anos e entretanto passou a ter como única atividade o aluguer de quartos a alguns estudantes pode manter o estatuto de IPSS».

8. Esclarecia ainda o jornalista que «[a]s perguntas anteriores são feitas em abstrato, mas, para melhor enquadramento, acrescento que me refiro, por exemplo, ao Internato de São João, com sede em Lisboa (...)».

9. O aqui Queixoso insistiu repetidamente junto do ISS por respostas a estas duas específicas questões, através de mensagens de correio eletrónico remetidas àquela entidade em 20 de outubro, em 12 de novembro e em 12 de dezembro de 2023.

10. Mais sublinhava que recorreria à ERC e ao Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, se necessário, para a efetivação das suas pretensões.

C) A questão alternativa ou complementar colocada por José António Cerejo em 12 de dezembro de 2023

11. Na sua derradeira insistência de 12 de dezembro de 2023, declarava o aqui Queixoso pretender acrescentar «uma nova pergunta»⁵ relativa à «questão do cancelamento do registo das IPSS, a qual, porventura, será de resposta mais fácil».

⁵ Na verdade, e consoante admitido pelo próprio Queixoso (*infra*, n.º 16), esta questão «corresponde, de certo modo, à reformulação e concretização» das supracitadas questões de 24 de agosto de 2023 que não obtiveram resposta (*supra*, n.ºs 7-8).

12. Nesse pressuposto, afirmava que, «[e]m resposta a perguntas minhas, a instituição Internato de São João (com sede na Travessa do Loureiro, em Lisboa) sustenta que o aluguer de quartos a estudantes, grande parte dos quais são familiares de sócios seus, constitui uma resposta social que cabe no conceito de "apoio à infância e juventude"⁶, pelo que continua a satisfazer os requisitos necessários à manutenção do estatuto de IPSS.»

13. Mais acrescentava: «Alega a mesma instituição que esse entendimento é partilhado pela Segurança Social, uma vez que tem conhecimento, através dos relatórios de atividades que aprova todos os anos, de que o ISJ tem como única atividade a referida "residência de estudantes" sem jamais ter questionado esse facto.»

14. Terminando, questionava: «O ISS entende que o Internato de São João reúne as condições para manter o estatuto de IPSS?»

D) A queixa apresentada por José António Cerejo junto da ERC em 28 de dezembro de 2023

15. Em 28 de dezembro de 2023 José António Cerejo apresentou junto da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, "ERC") uma queixa contra a Presidente do ISS, ao abrigo do disposto nos artigos 55.º e seguintes dos Estatutos desta entidade reguladora, queixa essa fundada na ausência de resposta por parte do ISS à sua sobredita questão de 12 de dezembro de 2023 (*supra*, n.ºs 11-14).

16. Questão essa que, de acordo com o Queixoso, teria sido «devidamente enquadrada» e «corresponde[ria], de certo modo, à reformulação e concretização de duas outras perguntas efetuadas em 24 de agosto» ao ISS (*infra*, n.ºs 7-8), «as quais, apesar de numerosas insistências posteriores – por *mail*, SMS e telefone – também não tiveram resposta» até à data da apresentação da queixa.

⁶ Cfr. a propósito a alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º do Regulamento de Registo das IPSS, cit.

17. Mais referia o Queixoso ter sublinhado ao ISS, através de *email* de 12 de novembro de 2023, que as respostas às suas questões de 24 de agosto eram cruciais no âmbito do trabalho que entretanto estava a desenvolver e que o ISS há muito vinha obstaculizando.

18. Em particular, a resposta à sua questão de 12 de dezembro de 2023 – que constituiria uma obrigação indiscutível do ISS, «conforme a ERC já reconheceu num caso semelhante (deliberação ERC/2021/231 (DJ))» – afigurava-se essencial para esclarecer um assunto de interesse público em que vinha trabalhando, configurando a ausência de resposta a tal questão uma inaceitável violação do seu direito de acesso às fontes oficiais de informação e, de uma forma mais geral, do (seu) direito à informação.

19. Aliás, ciente dos prazos fixados nos Estatutos da ERC em matéria de procedimentos de queixa, não deixou José António Cerejo então de sublinhar que a sua queixa «incide apenas sobre a ausência de resposta à pergunta de 12 de dezembro, referindo-se às anteriores violações do direito de informação por parte do ISS apenas para ilustrar o carácter continuado da atuação ilegal deste instituto público».

20. Em conformidade com o exposto, explicitava que a queixa apresentada se funda «nos termos dos Estatutos da ERC e também do n.º 4 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista», requerendo uma resposta «num prazo compatível com a natureza da queixa e com a eficácia das deliberações da ERC».

E) Notificação da queixa ao ISS

21. O conteúdo da queixa foi notificado em 8 de janeiro de 2024 ao ISS⁷, para exercício do seu contraditório, nos termos legais (artigo 56.º, n.º 2, dos Estatutos da ERC).

F) Contactos interlocutórios entre as partes

16 de janeiro de 2024

⁷ Ofício SAI-ERC/2024/52, de 5 de janeiro.

22. Antes, porém, de apresentar a sua oposição à presente queixa (o que apenas veio a suceder em 22 de janeiro de 2024: *infra*, n.º 25), remeteu o ISS em 16 de janeiro de 2024 um *email* ao aqui Queixoso, com o seguinte teor:

«Lamentando a demora na resposta a algumas das suas questões, informamos o seguinte: A referida instituição [Internato de São João] não é beneficiária de acordos de cooperação com a Segurança Social. Apesar disso, neste momento, a Segurança Social não tem conhecimento de qualquer situação passível de eventual cancelamento do registo da referida entidade como IPSS.

Quando se trata de instituição beneficiária de acordo de cooperação existe verificação da informação constante na aplicação Orçamento e Contas de Instituições Particulares de Solidariedade Social (OCIP)»⁸.

17 de janeiro de 2024

23. No dia imediato, 17 de janeiro de 2024, o aqui Queixoso, agradecendo a resposta «finalmente» enviada, considerava que os parágrafos da mesma (acima reproduzidos) tinham uma «natureza vaga e insuficiente», e, na medida em que «parecem responder à minha última pergunta - datada de 12 de dezembro e expressamente relacionada com a IPSS Internato de São João», declarava «ve[r-se] na obrigação de insistir na pergunta de 24 de agosto do ano passado, que não teve ainda resposta», e que de novo (*supra*, n.ºs 7 e 16) reproduziu:

«Pretendo saber se uma instituição que deixou de ter quaisquer utentes na sua única atividade de apoio à infância há uma dezena de anos e entretanto passou a ter como única atividade o aluguer de quartos a alguns estudantes [do ensino superior] pode manter o estatuto de IPSS.»

24. Mais agradecia antecipadamente uma resposta urgente à questão colocada, informando o ISS de que daria conhecimento deste *email* à ERC, para junção ao processo em curso.

G) A oposição do ISS à queixa notificada

⁸ A referida mensagem respondia ainda a uma questão colocada pelo Queixoso em 18 de agosto do ano transato, a qual é irrelevante para a decisão do presente caso.

25. Entretanto, em 22 de janeiro de 2024, deu entrada na ERC, por via eletrônica, a oposição deduzida pelo ISS à queixa notificada.

26. Em síntese, começava o ISS por sustentar que muito embora a queixa fosse circunscrita à (invocada) ausência de resposta a uma pergunta formulada por José António Cerejo em 12 de dezembro de 2023, a realidade é que este pretenderia, «com a referência à ausência de resposta a outras questões por si anteriormente colocadas, pôr em causa a atuação do ISS perante a comunicação social e a atividade profissional dos jornalistas, fazendo crer que existe uma prática reiterada de denegação do acesso à informação», sendo que «tal não corresponde à verdade».

27. E isto porque «o ISS sempre procurou responder às questões colocadas» pelo Queixoso, quer às iniciais, quer às mais tarde formuladas, pese embora admitindo que algumas dessas questões possam não ter sido no imediato respondidas, por razões burocráticas e necessárias a uma prestação consistente e precisa dos esclarecimentos pretendidos.

28. Inexistiria, assim, qualquer tentativa de impedir o acesso à informação solicitada.

29. Mais se assinalava que, no respeitante à pergunta do Queixoso de 12 de dezembro de 2023 e objeto do presente procedimento (*supra*, n.ºs 11 e ss., e 15), a mesma obteve resposta por parte do ISS em 16 de janeiro de 2024 (*supra*, n.º 22), sendo a mesma transcrita na oposição então apresentada.

30. Destarte, a pretensão do Queixoso teria sido satisfeita pelo ISS, ainda que tardiamente, ficando, assim, afastada a violação do disposto no artigo 8.º do Estatuto do Jornalista.

31. Sendo igualmente de afastar qualquer comparação com a situação objeto da referida Deliberação ERC/2023/231 (DJ), na qual estava em causa uma expressa recusa de resposta, por um responsável camarário, a questões ao mesmo colocadas.

32. Seria forçoso concluir, no caso, que «a resposta objeto da presente queixa foi prestada, bem como todas as restantes», ao Queixoso, ainda que este venha agora insistir na pergunta por ele formulada em 24 de agosto do ano passado, alegando não ter obtido ainda resposta à mesma (*supra*, n.º 23), e isto porque a questão que o jornalista entendeu de novo colocar não estaria dissociada da resposta entretanto prestada pelo ISS, «uma vez que o que pretende saber é se uma Instituição Particular de Solidariedade Social pode manter tal estatuto se deixar de ter utentes na “sua única atividade de apoio à infância”» (*supra*, n.ºs 7, 12, 16 e 23).

33. Ora, «o ISS apenas pode responder a questões concretas, o que fez no caso em apreço, ao informar não ter conhecimento de qualquer situação passível de eventual cancelamento do registo do Internato de São João como IPSS».

34. Concluindo, considerava a Denunciada sempre ter tido no caso uma postura colaborante, não tendo qualquer sustentação o entendimento de que se verificou uma denegação ilegítima do direito de acesso à informação, devendo a queixa ser considerada improcedente.

H) Primeiro agendamento de audiência de conciliação

35. Entretanto, por ofícios remetidos pela ERC em 30 de janeiro de 2024 por via eletrónica e postal aos intervenientes no presente diferendo⁹, e para efeitos do disposto no artigo 57.º dos Estatutos da ERC, foi agendada uma *audiência de conciliação* para o dia 8 de fevereiro de 2024.

I) Novos contactos interlocutórios entre as partes

31 de janeiro de 2024

36. Em 31 de janeiro de 2024, o aqui Queixoso endereçou à Presidente do ISS um *email*, copiado para a ERC, através do qual manifestava o seu propósito de «diligenciar mais uma vez no sentido de obter o esclarecimento que solicitei ao ISS no dia 24 de agosto último, por forma a evitar os incómodos da realização [da] audiência [de conciliação] e a solicitar a extinção do procedimento em curso na ERC».

⁹ Ofícios SAI-ERC/2024/689 e 690, datados de 29 de janeiro de 2024.

37. No entender do jornalista, a circunstância de o ISS afirmar que «não tem conhecimento» de situações passíveis de cancelamento do registo do Internato de São João como IPSS (*supra*, n.ºs 22 e 33) «de modo algum significa que o ISS tenha conhecimento¹⁰ [...] de que a instituição encerrou há 12 anos o lar de acolhimento de crianças e jovens desprovidos de meio familiar e que passou a ter como única atividade a exploração de uma residência para estudantes do ensino superior, “preferencialmente” familiares dos seus associados».

38. Nesse pressuposto, retomava «em abstrato» e «mais uma vez» a sua questão de 24 de agosto de 2023 (*supra*, n.ºs 7-8 e 16), sobre a qual pretendia uma resposta por parte do ISS, em termos de «sim, ou não», o que determinaria a desistência da sua queixa junto da ERC.

5 de fevereiro de 2024

39. Em 5 de fevereiro, o ISS solicitou à ERC o *reagendamento da audiência de conciliação*, por impedimento da sua Presidente, e, reportando-se à missiva do Queixoso de 31 de janeiro, considerava que «as respostas prestadas até à presente data são esclarecedoras», porquanto «é possível concluir que, caso fosse do conhecimento do [ISS] que uma IPSS não exerce, durante um período de dois anos, as atividades necessárias à realização dos objetivos da ação social a que se propôs nos seus estatutos, dos quais constam necessariamente os fins e atividades que permitiram o seu registo como IPSS pela Direção Geral da Segurança Social, tal situação seria comunicada à entidade com competência para concluir pela continuidade ou cancelamento do registo».

6 de fevereiro de 2024

40. A mensagem do ISS foi reencaminhada pela ERC ao Queixoso em 6 de fevereiro, inquirindo-o sobre se as declarações prestadas pela entidade Denunciada seriam ou não aptas a colocar termo ao procedimento de queixa e, sendo a resposta negativa, indagar sobre a sua disponibilidade para a audiência de conciliação a promover pelo regulador.

¹⁰ «ainda que [acrescenta] tal conste dos relatórios anuais que lhe são enviados pelo Internato de São João e tenha posto fim [em 10 de dezembro de 2012] ao acordo de cooperação que mantinha com o mesmo por ele ter cessado a única atividade que estivera na origem do seu registo como IPSS».

7 de fevereiro de 2024

41. Por *email* de 7 de fevereiro, José António Cerejo manteve a sua queixa, por considerar a resposta da ISS «*uma vez mais evasiva*», e criticando em especial a circunstância de a mesma «trazer à colação um dado que nunca tinha usado até agora», sublinhando que «em mais de seis meses (...) o ISS e os seus serviços jurídicos não foram capazes de fornecer este dado e, muito menos, de esclarecer a questão óbvia que dele decorre: uma associação que foi reconhecida como IPSS, através do seu registo na DGSS, apenas por desenvolver uma atividade de apoio à infância e juventude, tal como previsto nos seus estatutos, concretamente um internato para jovens do sexo feminino, e substituiu essa atividade, há mais de dois anos, pelo aluguer de quartos a estudantes, mesmo que esta conste dos seus estatutos atuais, pode manter o estatuto de IPSS? E se sim, com que sustentação legal?»

42. Mais acrescenta: «No caso concreto do Internato de São João, como o ISS não pode deixar de saber, os estatutos que regiam aquela instituição em 2008 (...), e já acontecia à data em que lhe foi reconhecido o estatuto de IPSS, diziam que a instituição, para realizar os seus objetivos, "manterá um internato para crianças e jovens do sexo feminino, privadas de meio familiar normal", não havendo referência a quaisquer outras atividades. O internato para crianças e jovens representa por isso a única atividade que permitiu "**o seu registo como IPSS**"¹¹. Pelo que, pelo menos aparentemente, terá de se concluir que, tendo cessado em 2012 a atividade de internato¹², mesmo que esta tenha sido substituída pelo aluguer de quartos a estudantes e os seus estatutos tenham sido alterados, o procedimento de cancelamento do estatuto de IPSS teria de ser dois anos depois desencadeado pelo ISS, que bem conhecia estes factos, quanto mais não fosse através dos relatórios e contas que a instituição lhe submete anualmente.»

¹¹ A ênfase acrescentada é do original.

¹² Em 24 de novembro de 2023, e na sequência de um pedido dirigido em 14 desse mesmo mês à Presidente do ISS ao abrigo da denominada Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, foi disponibilizada ao aqui Queixoso cópia do Acordo de Cessação do Acordo de Cooperação firmado em 10 de dezembro de 2012 entre o ISS e o Internato de São João. Cfr. também a nota 10.

43. E, rematando: «É para saber se a conclusão que acabo de enunciar, apesar de no meu entender correta, enferma na leitura do ISS de algum erro, que continuo a insistir e mantenho a queixa apresentada. Tudo isto porque está em causa – embora não deva a ninguém essa explicação – saber se as isenções fiscais de muitas centenas de milhares de euros que a instituição em causa obteve pelo menos desde 2014, graças ao estatuto de IPSS, têm fundamento legal ou não.»

44. Entretanto, na mesma data de 7 de fevereiro, e dando disso também conhecimento à ERC, o ISS reformulou a sua resposta ao *email* de José António Cerejo de 31 de janeiro (*supra*, n.º 39), nos seguintes termos:

«Sobre a questão que considera não ter sido respondida, esclarecemos o seguinte:

Sempre que é do conhecimento da Segurança Social que uma IPSS não exerce, por um período de dois anos, atividades necessárias à realização dos objetivos da ação social a que se propôs nos seus Estatutos, a situação é comunicada à DGSS, entidade que tem competência para avaliar e decidir a continuidade ou o cancelamento do registo como IPSS».

45. Ainda nessa mesma data de 7 de fevereiro, o aqui Queixoso retorquiu ao ISS, sublinhando existirem, no seu entender, *duas versões* de uma mesma resposta (remetidas respetivamente à ERC e ao próprio, em 5 e 7 de fevereiro, *supra*, n.ºs 39 e 44), pretendendo saber qual delas era a oficial, e o que motivara a supressão de um segmento da resposta inicial¹³.

J) A audiência de conciliação de 29 de fevereiro de 2024

46. Por ofícios remetidos por vias eletrónica e postal aos intervenientes no presente diferendo¹⁴, foi reagendada a audiência de conciliação para o dia 29 de fevereiro de 2024.

47. No âmbito de tal audiência não foi possível obter qualquer entendimento entre as partes, embora mantendo-se em aberto uma remota possibilidade nesse sentido.

¹³ A saber: «dos quais constam a necessariamente os fins e atividades que permitiram o seu registo como IPSS pela Direção Geral da Segurança Social» (*supra*, n.º 39).

¹⁴ Ofícios SAI-ERC/2024/1185 e 1887, datados de 20 de fevereiro de 2024.

48. Foi estritamente com base em tal pressuposto que foram admitidas e consideradas as diligências entretanto desenvolvidas pelas partes, nos termos que se passam a relatar.

K) Contactos ulteriores à audiência de conciliação

29 de fevereiro de 2024

49. Na mesma data de 29 de fevereiro o aqui Queixoso requereu à Denunciada a documentação a que se reportam os artigos 20.º e 22.º do Regulamento de Registo das IPSS, a par do despacho a que se refere o artigo 8.º, n.º 3, do mesmo diploma.

50. Uma resposta urgente do ISS a tal requerimento veio a ser reiterada pelo Queixoso por comunicações de 14 e 18 de março de 2024.

28 de março de 2024

51. Em 28 de março o responsável pela instrução da queixa em referência comunicou a ambas as partes não ser razoável nem possível manter indefinidamente o impasse existente, aguardando-se assim até ao dia 5 de abril por eventuais desenvolvimentos, após o que prosseguiria a marcha do presente procedimento.

4 de abril de 2024

52. Em 4 de abril o ISS remeteu a José António Cerejo parte da documentação por este solicitada em 29 de fevereiro (*supra*, n.º 49). O aqui Queixoso insurgiu-se contra os moldes da resposta tardiamente recebida, «sem explicações nem enquadramento», e além disso incompleta, dado que «[e]m particular não me foi remetido aquele [documento] que é fundamental no âmbito do assunto sobre o qual procuro cabal esclarecimento do ISS desde agosto de 2023», ou seja, «o parecer do Centro Regional da Segurança Social [CRSS] de Lisboa que viabilizou a alteração dos estatutos do Internato de São João, em 2014, que passou a incluir nos objetivos daquela instituição a "promoção e gestão de residências estudantis"».

8 de abril de 2024

53. Em 8 de abril, o ISS informou José António Cerejo de que a documentação a este remetida foi fornecida pela DGSS, entendendo não lhe poder ser imputada «ausência de colaboração no tratamento do assunto». Ripostando, o aqui Queixoso assinalava que pelo menos o aludido parecer do CRSS de Lisboa, «o mais importante» dos documentos por ele solicitados, fora emitido por um organismo do próprio ISS, «pelo que carece de qualquer sentido o ISS alegar que diligenciou junto de uma outra entidade a obtenção de um documento produzido pelos seus serviços».

II. Análise e fundamentação

54. A queixa em exame tem na sua base o invocado incumprimento de obrigações que impendem sobre o Instituto da Segurança Social, I.P., enquanto fonte oficial de informação, centrando-se na ausência de resposta a uma questão colocada em 12 de dezembro de 2023 (*supra*, n.ºs 11 e ss., e 15) a este instituto público por parte de um jornalista, no legítimo exercício da sua atividade profissional.

55. Esclareça-se desde já e a propósito que, muito embora José António Cerejo circunscreva a sua queixa junto da ERC, por razões procedimentais, à dita questão de 12 de dezembro de 2023 (*supra*, n.º 19), a verdade é que a correta apreciação deste caso demanda a consideração de outras questões igualmente colocadas por este mesmo jornalista àquela instituição, e isto quer antes quer após a formalização da sua queixa em 28 de dezembro do ano transato¹⁵.

56. As diligências levadas a cabo pelo aqui Queixoso tanto junto do ISS quanto da própria ERC encontram desde logo direto reconhecimento e proteção na Constituição da República Portuguesa, cuja alínea b) do n.º 2 do seu artigo 38.º consagra o *direito fundamental de acesso dos jornalistas às fontes de informação*.

¹⁵ Formalização essa efetivada, portanto, no dia imediato ao termo do prazo para a resposta à sobredita questão de 12 de dezembro de 2023.

57. Sem prejuízo da *aplicabilidade direta* de tal direito a todas as entidades, públicas e privadas, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei Fundamental, não deixa ainda assim esta de confiar à lei ordinária a disciplina relativa aos modos de exercício e de tutela desse mesmo direito, subordinando-a a certos pressupostos, regras e prazos, segundo a natureza da informação em concreto pretendida.

58. Sem pretensões de exaustividade, encontram-se manifestações da diversidade dessa disciplina jurídica em diplomas como a Lei de Imprensa¹⁶, o Estatuto do Jornalista¹⁷, o Código do Procedimento Administrativo¹⁸, ou o próprio Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos¹⁹.

59. Enquanto expressão particular do direito de acesso (genérico) às fontes de informação, o Estatuto do Jornalista reconhece aos jornalistas o direito de acesso às fontes *oficiais* de informação, direito esse que deve ser assegurado por *todas* as entidades elencadas no n.º 1 do artigo 8.º deste diploma legal.

60. Ainda que o Estatuto do Jornalista estabeleça no n.º 2 do seu artigo 8.º uma presunção de legitimidade do interesse dos jornalistas no acesso à informação para efeitos do exercício do direito regulado nos artigos 82.º a 84.º do Código do Procedimento Administrativo²⁰, é essencial ter-se presente que o direito de acesso às fontes oficiais de informação não beneficia de uma proteção absoluta, estando designadamente sujeito às *restrições* elencadas no n.º 3 desse mesmo artigo.

¹⁶ Aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

¹⁷ Aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, e alterado pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro.

¹⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e entretanto alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

¹⁹ Aprovado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, pela Lei n.º 33/2020, de 12 de agosto, e pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto.

²⁰ A remissão aí feita para os artigos 61.º a 63.º do CPA reporta-se ao Código anterior, entretanto revogado.

61. Inclusive, e em certos casos, pode o direito de acesso às fontes oficiais de informação ser *legitimamente recusado* perante quem o invoca, desde que tal denegação seja fundamentada, nos termos do artigo 153.º do Código do Procedimento Administrativo²¹, “*ex vi*” do disposto no n.º 4 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista, e sem prejuízo do recurso aos meios administrativos ou contenciosos que no caso couberem.

62. Sem embargo das ressalvas expostas, e como contraponto deste direito de acesso assim genericamente descrito, impende sobre a Administração o dever de, com a necessária diligência e clareza, prestar todas as informações e esclarecimentos solicitados que encontrem cabimento na normação aplicável ao referido instituto.

63. No caso vertente, José António Cerejo, jornalista devidamente identificado como tal e no desempenho da sua atividade profissional, procurou esclarecer junto de um organismo administrativo estatal um conjunto de elementos que sublinhava serem cruciais no âmbito de um trabalho que vinha desenvolvendo.

64. Concretamente, esses pedidos de esclarecimentos foram suscitados por aquele jornalista junto do ISS desde 24 de agosto do ano transato, através de questões relacionadas com o escopo de atividade e âmbito de responsabilidades deste instituto público.

65. Consoante assinalado e resulta da factualidade apurada, tais questões nem sempre obtiveram por parte do ISS as respostas que seriam devidas.

66. Com efeito, três das cinco questões suscitadas por José António Cerejo ao ISS em 24 de agosto de 2023 apenas foram respondidas por esta instituição em 10 de novembro de 2023 (*supra*, n.º 6), e sem que ao Queixoso tenha sido indicada qualquer explicação para a demora verificada.

²¹ Idem, quanto ao artigo 125.º do CPA anterior.

67. É pertinente assinalar que essas questões não exigiriam operações complexas, uma vez que envolveriam informação já detida pelo ISS, assente em dados estritamente quantitativos e de índole burocrática, e que por isso, e à partida, poderia ser apurada e disponibilizada em moldes praticamente automáticos²².

68. Por outro lado, e como igualmente referido, as duas restantes questões suscitadas pelo Queixoso nessa mesma data de 24 de agosto de 2023, e reiteradas junto do ISS em 20 de outubro, em 12 de novembro e em 12 de dezembro desse mesmo ano, não obtiveram resposta por parte daquela instituição (*infra*, n.ºs 6-9).

69. Por sua vez, dignou-se o ISS, em 16 de janeiro de 2024, responder à «nova pergunta» (*supra*, n.º 11) entretanto colocada pelo Queixoso em 12 de dezembro de 2023, a propósito da «questão do cancelamento do registo das IPSS, a qual, porventura, ser[ia] de resposta mais fácil».

70. Além de extemporânea, essa resposta foi fornecida somente *após* a formalização da queixa junto da ERC e da sua notificação ao ISS para efeitos de eventual oposição à mesma (*supra*, n.ºs 22, 25 e ss., e 29).

71. O que não impediu o ISS de, ainda assim, sustentar que, «[p]ese embora o exercício tardio da resposta à questão colocada pelo queixoso, a verdade é que, no decurso do prazo de resposta de oposição ao presente procedimento, o ISS satisfaz a pretensão do queixoso, o que afasta a violação do previsto no artigo 8.º do Estatuto do Jornalista, pelo que não deve ser reconhecida a procedência da queixa apresentada»²³.

²² Em concreto, tais questões visavam saber (i) qual o n.º de IPSS canceladas entre 2019 e 2023, em cada um desses anos (sendo já conhecido o total de cancelamentos nesse período), (ii) qual o n.º de novas IPSS registadas no mesmo período, e (iii) se eram obrigatoriamente comunicados à Autoridade Tributária os cancelamentos efetuados pela Segurança Social.

²³ Oposição à queixa, n.º 11 (cfr. igualmente *supra*, n.ºs 29-30).

72. Como é evidente, é de rejeitar categoricamente um tal entendimento, assim como, mais genericamente, não pode deixar de tecer-se um juízo de expressa reprovação à postura perfilhada pelo ISS perante as responsabilidades institucionais que lhe cabem.

73. De facto, e atenta a sua qualidade de *instituto público*²⁴, encontra-se o ISS abrangido pela previsão da alínea d) do n.º 4 do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), “*ex vi*” do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista²⁵, significando isto, desde logo, que integra o elenco de entidades juridicamente adstritas a assegurar aos jornalistas o seu direito de acesso às fontes *oficiais* de informação.

74. E, assim sendo, sobre o ISS impende o dever de, com a necessária diligência e clareza, prestar todas as informações e esclarecimentos solicitados que encontrem respaldo na normação aplicável a este específico direito dos jornalistas.

75. Dever esse que necessariamente inclui a resposta a questões como as suscitadas pelo aqui Queixoso, enquanto jornalista, até porque todas elas claramente respeitantes a matérias relacionadas com o escopo de atividade e o elenco de responsabilidades do instituto público aqui demandado.

76. Ora, e como já abundantemente referido, da análise levada a cabo no âmbito do presente procedimento resulta claramente demonstrado que, no universo de perguntas dirigidas pelo Queixoso ao ISS, algumas delas obtiveram respostas tardias (nos planos factual e jurídico), e que outras perguntas não obtiveram sequer resposta por parte desta instituição (*supra*, n.ºs 63-68, e respetivas remissões).

77. Não sendo igualmente adiantada ao Queixoso qualquer explicação para a demora nem para o mutismo registados neste contexto.

²⁴ Cfr. a propósito o Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 167/2013, de 30 de dezembro.

²⁵ A remissão aí feita para o n.º 2 do artigo 2.º do CPA reporta-se ao Código anterior, entretanto revogado.

78. Não se afigurando, de todo o modo, que as questões do Queixoso – alguma, algumas ou todas – integrassem qualquer das situações excecionadas no n.º 3 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista.

79. Pelo menos, nenhuma alegação foi feita por parte do ISS nesse sentido.

80. No especificamente respeitante às ocorrências de *ausência* de resposta – juridicamente equiparáveis, no caso, a outras tantas situações de *recusa* –, as mesmas deveriam ser sempre *fundamentadas*, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista.

81. Destarte, e escusando-se tacitamente (i.e., por via do silêncio) a responder às questões que lhe foram colocadas, o ISS violou a sua obrigação de prestar as informações que lhe foram reiteradamente solicitadas pelo ora queixoso, o que configura uma *recusa ilegítima* face ao disposto na Lei de Imprensa²⁶ e no Estatuto do Jornalista²⁷.

82. E similar conclusão se aplica para a *demora* no caso verificada nas respostas a outras questões do Queixoso (para mais desacompanhada, insiste-se, de qualquer explicação a esse respeito).

83. Sobretudo tendo presente que a *demora* a uma resposta pode equivaler ou transmutar-se numa *recusa* dessa mesma resposta, porquanto não são raros os casos em que uma informação tardiamente fornecida perde ou vê substancialmente reduzida a utilidade intrínseca que possuiria se atempadamente disponibilizada pela Administração.

84. Com as necessárias adaptações, as considerações antecedentes são igualmente extensivas à “nova” questão formalizada por José António Cerejo em 12 de dezembro de 2023, na qual se baseia a queixa pelo próprio desencadeada (*supra*, n.ºs 11-14), e que apenas obteve

²⁶ V. artigos 1.º, 2.º, n.º 1, al. a), e 22.º, al. b), deste diploma legal.

²⁷ V. artigos 6.º, al. b), e 8.º, deste diploma legal.

resposta nas condições de tempo, modo e lugar já abundantemente referidas (*supra*, n.ºs 69-70, e respetivas remissões).

85. A conclusão que se retira do exposto é, assim, a de que se verificou, no caso, uma evidente violação do direito à informação do jornalista José António Cerejo por parte do Instituto da Segurança Social, I.P.

86. Uma tal conclusão é, porém, desprovida de consequências práticas, ao menos do ponto de vista sancionatório.

87. Com efeito, embora a inobservância do disposto no artigo 8.º do Estatuto do Jornalista pareça configurar uma contraordenação por cuja instrução a ERC seria responsável, à face do previsto no n.º 6 do seu artigo 20.º, a verdade é que tal contraordenação não se encontra expressamente consagrada na lei, nem, conseqüentemente, se prevê o montante da coima que seria aplicável.

88. Trata-se de incongruência para que a ERC tem alertado²⁸, mas que à data continua por corrigir por parte do legislador.

III. Deliberação

Analisada uma queixa apresentada por José António Cerejo, na qualidade de jornalista, por alegada violação do direito de acesso à informação, contra a Presidente do Instituto da Segurança Social, I.P., o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo das atribuições e competências previstas nomeadamente nos artigos 8.º, alíneas a), b) e j), 24.º, n.º 3, alínea a), *in fine*, e 55.º e seguintes 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 no sentido de:

²⁸ V. a propósito o Relatório de Regulação da ERC de 2021, Vol. I, p. 203, bem como a Deliberação ERC/2021/231(DJ), de 25 agosto, n.ºs 36-38, e a Deliberação ERC/2023/105 (DJ), de 8 de março, n.ºs 60-62.

1. Considerar procedente a queixa apresentada, reconhecendo ter o Instituto da Segurança Social, I.P., violado o direito à informação de José António Cerejo, por ausência de respostas e por respostas tardiamente fornecidas a questões colocadas por este jornalista sobre matérias relacionadas com o escopo de atividade e o elenco de responsabilidades deste instituto público;
2. Sublinhar que, à face das circunstâncias do caso, tal violação do direito à informação configura uma indiscutível ilegalidade, não obstante ser desprovida de qualquer sanção;
3. Instar o Instituto da Segurança Social, I.P., e os seus responsáveis, a, no futuro, assegurarem o respeito pontual e integral do direito de acesso às fontes oficiais de informação legalmente assegurado aos jornalistas.

Lisboa, 2 de julho de 2024

O Conselho Regulador,

Helena Sousa

Pedro Correia Gonçalves

Telmo Gonçalves

Carla Martins

500.10.01/2024/1
EDOC/2023/10302



Rita Rola