

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



**Deliberação**

**2/DJ/2008**

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Denúncia de Carlos Manuel Marques Cipriano contra a Rede  
Ferroviária Nacional – REFER, E.P.**

Lisboa

24 de Abril de 2008

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

### **Deliberação 2/DJ/2008**

**Assunto:** Denúncia de Carlos Manuel Marques Cipriano contra a Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.

#### **I. Identificação das partes**

Carlos Manuel Marques Cipriano, jornalista, como Denunciante, e Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P., como Denunciada.

#### **II. Objecto da denúncia**

A denúncia tem por base o alegado incumprimento, por parte da Denunciada, de obrigações éticas e jurídicas que sobre ela recaem enquanto entidade pública e fonte oficial de informação, incumprimento esse consubstanciado na ausência de resposta a um conjunto de pedidos de esclarecimentos sucessiva e reiteradamente solicitados pelo Denunciante, no exercício da sua actividade profissional de jornalista.

#### **III. Factos Apurados**

Entre as datas de 20 de Novembro de 2006 e de 14 de Maio de 2007, o ora Denunciante, no exercício da sua actividade profissional, remeteu à ora Denunciada, sempre por via electrónica, um conjunto de pedidos de esclarecimento sobre várias matérias. Assim:

1. Em 20 de Novembro de 2006, e aludindo a correspondência trocada nos dois anos anteriores sobre o assunto, o ora Denunciante suscitou junto da Denunciada um

conjunto de questões relativas a irregularidades alegadamente detectadas nas linhas férreas do Tua, Minho e Douro, exploradas pela Refer.

Em 12 de Janeiro de 2007 o ora Denunciante reiterou junto do mesmo destinatário as questões colocadas, que não haviam entretanto obtido qualquer tipo de reacção por parte da ora Denunciada.

Em 19 de Janeiro de 2007, e em resposta dirigida por via electrónica por parte de representante da Denunciada, comunicava-se que a matéria em questão “est[ava] a ser objecto de investigação em sede própria, pelo que a REFER não considera[va] oportuno divulgar qualquer informação sobre a mesma”.

Em 14 de Maio de 2007, nova insistência foi feita pelo Denunciante, solicitando “informação sobre qual o ponto de situação em que o processo se encontra[va]”.

2. Em 12 de Fevereiro de 2007, o Denunciante solicitou acesso à lista de investimentos da Denunciada previstos para esse ano, reiterando esse mesmo pedido uma semana depois, dia 19 de Fevereiro.

Nesta mesma última data, comunicava a empresa que “a informação solicitada trata matéria que oportunamente será divulgada”.

Cerca de 3 meses depois, em 15 de Maio de 2007, e recordando a troca de contactos precedente, o Denunciante insistiu numa resposta à questão referida.

3. Em 21 de Fevereiro de 2007, o Denunciante solicitou um conjunto de informações relacionadas com um acidente ocorrido na linha férrea do Tua.

A solicitação referida obteve, na mesma data, resposta da Denunciada nos seguintes termos: “Pelo facto de estar a decorrer uma avaliação às condições da linha, nomeadamente no troço onde ocorreu o acidente, ainda não nos é possível adiantar os valores da reparação nem o nível de intervenção a que será sujeita a infra-estrutura em causa”.

Em 14 de Maio, o Denunciante veio interpelar novo interlocutor da empresa sobre a matéria, sublinhando o lapso de tempo entretanto decorrido sem que lhe tenha sido dada qualquer resposta.

4. Em 15 de Maio de 2007, o Denunciante solicitou cópia electrónica de comunicação proferida por um representante da Refer num Congresso sobre Mobilidade Regional, realizado alguns dias antes, em Alcobaça.

5. Em 15 de Maio de 2007, e na posse de informação veiculada pela Direcção de Comunicação e Imagem da Refer que dava a conhecer a inauguração de exposição dedicada à infra-estrutura do transporte rodoviário, o Denunciante pretendeu saber junto de representante da Denunciada “até quando seri[a] possível visitar” a dita exposição.

6. Em 24 de Abril de 2007, inquiriu o Denunciante junto da Refer esclarecimento relativo a matéria versada na “informação à Comunicação Social” relativa a novos horários da rede ferroviária para esse ano, e traduzida, em concreto, na questão de saber “quais os troços correspondentes aos 130 quilómetros [de via] que ainda falta[va]m modernizar” no eixo Braga-Faro.

Em 15 de Maio, o Denunciante insistiu em resposta ao pedido de esclarecimento identificado.

7. Em 15 de Maio de 2007, o Denunciante solicitou junto da Denunciada informações sobre as contas da empresa referentes a 2006, bem como acesso às mesmas.

8. Em 15 de Maio de 2007, o Denunciante pretendeu ser elucidado pela Refer sobre um conjunto de aspectos relativos a investimentos anunciados pela empresa, no ano anterior, para a linha de Cascais.

9. Nenhuma das questões precedentes terá obtido resposta por parte da Denunciada.

#### **IV. Argumentação do Denunciante**

Em face da factualidade enunciada, o Denunciante afirma existir “*um preconceito em relação à sua pessoa, traduzido na sonegação constante de informação, sendo raríssimas as situações em que a empresa lhe respondia a alguma pergunta*”, ilustrando a sua posição com a alegada ausência de resposta, por parte da Denunciada, a variadas questões a esta dirigidas por via electrónica, algumas das quais correspondentes, aliás, ao reiterar de perguntas sobre “*situações anteriores que continuavam (e continuam) pendentes*”.

Considera o Denunciante que tal atitude não se enquadra com o que a própria Denunciada se auto-propõe no Código de Ética e Conduta por ela aprovado, estando em causa “*um reiterado desrespeito de uma empresa pública (...) pelas obrigações legais e éticas que lhe incumbem enquanto fonte de informação*”, além de que, sendo essa empresa “*gestora da rede ferroviária nacional (...), esse[s] dever[es] abrange[m] e interessa[m] à população de praticamente todo o território*”. Porque é “*uma empresa pública e ger[e] um património público, não deve a Refer discriminar os jornalistas (e respectivos órgãos), nem sonegar informação*”.

Daí que solicite à ERC que, no caso vertente, se “*assegure o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa*”.

#### **V. Defesa da Denunciada**

No exercício do contraditório facultado à Denunciada, veio esta afirmar o seguinte, em ofício subscrito pelo presidente do Conselho de Administração da empresa:

“1. A REFER não assumiu, no passado nem no presente, qualquer tipo de sonegação informativa ou preconceito relativamente ao jornalista Carlos Manuel Marques Cipriano.

2. As solicitações que são dirigidas a esta empresa pelos diferentes órgãos de comunicação social recebem tratamento idêntico, reservando-se a REFER o direito de disponibilizar as informações tendo em consideração a sua oportunidade e pertinência.

3. *Quer em datas anteriores a esta exposição, quer em datas posteriores, foram prestados esclarecimentos e informações ao jornalista, tendo inclusivamente sido abordadas algumas matérias que constam, aliás, da documentação apresentada pelo Denunciante.*

4. *Desde sempre, a REFER, pelos seus canais próprios e com base em princípios de transparência, e de respeito pelo público e pelo papel dos media no seu direito e dever de informar, tem estabelecido com os órgãos de comunicação social relações de colaboração mútua e de cordialidade, das quais não se exclui este jornalista, nem os órgãos de informação onde exerce a sua actividade profissional.*

5. *Termos em que, tendo-se por infundada a denúncia apresentada, crê-se que a mesma não poderá merecer dessa entidade outra decisão que não seja a do seu arquivamento, por manifesta improcedência.”*

## **VI. Análise e fundamentação**

1. A denúncia apresentada tem necessariamente de ser apreciada à luz do enquadramento em que pode ser legitimamente prosseguida a actividade jornalística, por parte de profissional devidamente habilitado e como tal identificado, ao abrigo das liberdades fundamentais de informação e de imprensa (Constituição, arts. 37.º e 38.º).

Em desenvolvimento da orientação básica fixada na alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º da Constituição, a lei ordinária reconhece aos jornalistas, como condição necessária ao regular exercício da sua actividade, o direito de acesso às fontes de informação, direito esse que, comportando vários matizes, é objecto de tutela e de relativo desenvolvimento normativo na Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro), no *Estatuto do Jornalista* (Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro), na denominada *Lei de Acesso aos Documentos da Administração* (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 8/95, de 29 de Março, e 94/99, de 16 de Julho) e, em certa medida, no próprio *Código do Procedimento Administrativo* (Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro).

Em particular, o artigo 8.º do Estatuto do Jornalista (EJ) reconhece a esta classe profissional o direito de acesso às fontes *oficiais* de informação, o qual deve ser designadamente assegurado “*pelas empresas de capitais total ou maioritariamente públicos, pelas empresas controladas pelo Estado, pelas empresas concessionárias de serviço público ou do uso privativo ou exploração do domínio público e ainda por quaisquer entidades privadas que exerçam poderes públicos ou prossigam interesses públicos, quando o acesso pretendido respeite a actividades reguladas pelo direito administrativo*” (cf. a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do EJ – cuja redacção se manteve intocada, apesar das alterações entretanto introduzidas ao diploma pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro).

2. É incontroverso que, enquanto empresa pública que tem por objecto principal a prestação do serviço público de gestão da infra-estrutura integrante da rede ferroviária nacional <sup>(1)</sup>, a Refer, ora Denunciada, integra a referida previsão do preceito, estando, nessa precisa medida, adstrita ao cumprimento dos deveres aí fixados. Cabendo-lhe, em particular, em qualquer caso, e no rigor dos princípios, fundamentar nos termos do artigo 125.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) eventuais hipóteses de recusa de acesso (cf. o n.º 4 do art. 8.º EJ, citado) aos elementos informativos por ela detidos e não legalmente excepcionados.

3. Questão diferente é, ou poderá ser, a de saber se as diferentes solicitações sucessivamente dirigidas pelo Denunciante à Denunciada entre, pelo menos, as datas de 20 de Novembro de 2006 e 15 de Maio de 2007 (*supra*, III), recaem, ou não, todas elas, ou em parte, no campo de aplicação do artigo 8.º do EJ, enquanto configuradoras de um direito de acesso à informação especificamente assegurado aos jornalistas.

---

(<sup>1</sup>) V. o Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril (procede à criação da Rede Ferroviária Nacional – Refer, E.P., e aprova os Estatutos desta entidade), e, também, o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro (estabelece o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado e das Empresas Públicas), entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.

Antecipando conclusões, apresenta-se como pacífico que todas as solicitações compreendidas na presente denúncia beneficiam – ainda que com níveis diversos de intensidade – da tutela dispensada pelo referido dispositivo do Estatuto do Jornalista.

**3.1.** Desde logo, integram o universo das realidades materialmente recortadas pelo artigo 8.º do EJ as solicitações destinadas a esclarecer aspectos relativos a informações prévia e voluntariamente fornecidas pela própria Denunciada à comunicação social (como é o caso da dúvida assente em comunicado da empresa que não esclarece quais os troços de linha férrea do Norte então ainda por modernizar: *supra*, III.6), ou, pelo menos, constantes de fontes oficiais (assim, a busca de resposta à não-concretização de investimentos anunciados para a linha de Cascais: *supra*, III.8), ou resultantes de factos públicos e notórios (como é o relativo a um acidente registado na linha do Tua, e sobre o qual são pedidos esclarecimentos sobre os valores, calendarização e natureza das reparações a efectuar: *supra*, III.3).

**3.2.** Por sua vez, também sob a alçada do artigo 8.º do EJ recaem, decerto, os esclarecimentos relativos a matérias cujo teor ou substrato permitiriam à Denunciada opor uma faculdade de reserva meramente *temporária*, ou *relativa*, sobre as mesmas.

É o que se verifica, desde logo, com o pedido de acesso à lista de investimentos da Refer para 2007 (*supra*, III.2), pelo facto de a sua elaboração, apresentação e aprovação estarem sujeitas à observância de formalidades legais prévias: v. arts. 13.º, n.ºs 1, c), e 3; 29.º, n.ºs 1 e 2, a), do Decreto-Lei n.º 558/99, cit.; e os arts. 6.º, n.º 2, al. b), e 13.º, als. a) e d) I, dos Estatutos da Refer;

O mesmo sucedendo, aliás, com as necessárias adaptações, e por razões semelhantes, quanto ao pedido de acesso ao relatório e contas de 2006 – estando a disponibilização pública de tais documentos pendente de pronunciamento da tutela, à data do pedido de esclarecimento (15 de Maio de 2007 – *supra*, III.7): v. arts. 13.º, n.º 1, d); 29.º, n.º 2, al. a); e 32.º, n.º 1, Decreto-Lei n.º 558/99; e os arts. 6.º, n.º 2, d); 11.º, n.º1, b); 13.º, d) III; e 23.º, dos Estatutos da Refer.



E ainda, por razões procedimentais e até para defesa dos visados, quanto ao desenrolar do procedimento incidente sobre irregularidades detectadas no seio da empresa (*supra*, III.1).

Admitindo-se porventura a invocação, relativamente a este grupo de casos, de alguma ou algumas das exceções previstas no n.º 3 do artigo 8.º do EJ, não seria contudo possível que o véu de sigilo sobre os mesmos se pudesse manter indefinidamente – quer por isso decorrer da própria lei, quer pelo facto de a Denunciada se ter voluntariamente proposto disponibilizar, em momento subsequente, os elementos requeridos –, nem admissível o simples silêncio quanto a pedidos de resposta com eles relacionados (*supra*, III.7 e 9).

**3.3.** Por último, enunciem-se hipóteses cuja inclusão no âmbito normativo do artigo 8.º do EJ nem carece de tratamento autónomo, por se situarem, mais adequadamente, no estrito plano de cortesia por que se deve pautar o relacionamento recíproco entre representantes da comunicação social e entidades de natureza pública: assim, o pedido de remessa do documento contendo a apresentação pública, em congresso, feita por um representante da Denunciada (*supra*, III.4); ou o esclarecimento requerido a respeito do termo da data da exposição promovida pela Denunciada na Estação do Rossio (*supra*, III.5).

**4.** Em sua defesa, sustenta a Refer (*supra*, V) que “*as solicitações que [lhe] são dirigidas (...) pelos diferentes órgãos de comunicação social recebem tratamento idêntico, reservando-se a REFER o direito de disponibilizar as informações tendo em consideração a sua oportunidade e pertinência*”. Sendo isto admissível em tese, há, porém, a assinalar que 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.

Ora, de acordo com a versão sustentada pelo Denunciante, apenas três das oito solicitações obtiveram uma reacção formal por parte da Denunciada, ainda que, em qualquer dos casos, sem lograrem elucidar as interrogações suscitadas. Em dois desses casos (acesso à lista de investimentos e valor sobre reparações a efectuar na linha do Tua), a resposta às matérias questionadas não foi liminarmente recusada, antes se remeteu para momento ulterior a prestação dos esclarecimentos desejados. Apesar disso, e sem qualquer razão plausível ou aparente para tanto, e pelo menos até à data de entrada da denúncia nos serviços da ERC (28 de Junho de 2007), nenhum dos esclarecimentos solicitados teria obtido entretanto resposta, apesar de alguns deles serem datados de vários meses.

A este propósito, afirma a Refer em sua defesa que “[q]uer em datas anteriores [à] exposição [efectuada], quer em datas posteriores, foram prestados esclarecimentos e informações ao jornalista, tendo inclusivamente sido abordadas algumas matérias que constam, aliás, da documentação apresentada pelo Denunciante”. Além de que, e “[d]esde sempre, (...), pelos seus canais próprios e com base em princípios de transparência, e de respeito pelo público e pelo papel dos media no seu direito e dever de informar, tem estabelecido com os órgãos de comunicação social relações de colaboração mútua e de cordialidade, das quais não se exclui este jornalista, nem os órgãos de informação onde exerce a sua actividade profissional” (*supra*, V.4.).

Tais declarações, contudo, não bastam para infirmar as alegações do Denunciante e o teor dos documentos por este dados a conhecer. Em rigor, a Denunciada não apresenta qualquer contraprova apta a corroborar as suas afirmações, além de que, em todo o caso, não poderia deixar de se relevar negativamente o considerável lapso de tempo decorrido entre os pedidos de informação e os esclarecimentos entretanto alegadamente prestados. Para mais, sendo a Denunciada a única fonte habilitada, de direito e sobretudo de facto, a disponibilizar os elementos de carácter objectivo pretendidos pelo ora Denunciante. E não estando em causa, por outro lado, matérias que de algum modo envolvessem a manifestação de um posicionamento pessoal e, portanto, subjectivo, do inquirido, e nessa medida aptas a legitimar uma eventual escusa de resposta por parte deste (v., a

este respeito, o ponto VI.3 da Deliberação do Conselho Regulador da ERC n.º 1/DAC/2007, de 6 de Junho de 2007).

5. Em face do exposto, é seguramente de reprovar à Denunciada a ausência de resposta aos diversos e reiterados pedidos de informação a ela dirigidos por parte do Denunciante, configurando-se tal conduta, no caso vertente, como inobservância genérica dos deveres de acesso à informação a que a Refer se encontra vinculada, em especial no seu relacionamento com os órgãos de comunicação social. Deveres esses que, em boa parte (tenha-se em conta, entre outros, e justamente, o teor do art. 8.º do EJ), revestem desde logo índole *jurídica*. Mas que – em face da natureza pública da entidade em questão, das relevantes funções por ela desempenhadas (*supra*, VII.2), e das especiais responsabilidades perante a comunidade que a esse título sobre ela impendem – obtêm também conotação *ética* assinalável, espelhada, de resto, e desde logo, no seu Código de Ética e Conduta, e em que designadamente se auto-vincula à “exigência do mais absoluto rigor e transparência na sua actuação”.

Em contrapartida, e em face dos elementos apurados e da matéria dada como provada, já será temerário secundar o entendimento do Denunciante, na parte em que este afirma ser alvo de tratamento preconceituoso e discriminatório em relação à sua pessoa por parte da Denunciada. Não existem, ou pelo menos não se acham reunidos, elementos que permitam fundar um tal juízo.

6. Isto dito, não custa aceitar que a conduta da Denunciada, no presente caso, sendo reprovável, não ultrapassa contudo o âmbito da mera negligência, circunstância essa que, aliada ao desconhecimento de outros precedentes negativos assacáveis à Denunciada sobre esta mesma matéria, não pode deixar de se tomar em devida conta no sentido da decisão a adoptar quanto a este caso.

Neste contexto, importa aludir ao que resulta do teor das alterações introduzidas pela Lei n.º 64/2007 ao artigo 20.º do Estatuto do Jornalista, cujo regime actual se deve entender como o aplicável ao caso vertente, por se mostrar na sua globalidade como o mais favorável (v. a propósito o disposto no n.º 2 do art. 3.º do Regime Geral das

Contra-Ordenações e Coimas), pois que, apesar de bastante semelhante ao regime precedente, introduz considerável atenuação em sede de punição da negligência (cf. o n.º 3 do art. 20.º, nas redacções de 1999 e de 2007).

Ora, sendo certo que a ERC mantém competência para instruir os processos de contra-ordenação e aplicar as coimas relativas à infracção do artigo 8.º (cfr. o actual n.º 6 do art. 20.º), já em contrapartida, e aparentemente, essa mesma infracção terá deixado de constituir contra-ordenação, pois que já não figura do elenco do actual n.º 1 do artigo 20.º (cf., no domínio da redacção anterior, a al. b) do seu n.º 1).

Nestes termos,

## **VII. Deliberação**

O Conselho Regulador da ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, analisada a denúncia apresentada por Carlos Manuel Marques Cipriano contra a Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P., por alegado incumprimento, por parte da Denunciada, de obrigações éticas e jurídicas que sobre ela recaem enquanto entidade pública e fonte oficial de informação,

1 – Dá como verificada a inobservância, por parte da Refer, dos deveres ético-jurídicos de acesso à informação a que se encontra vinculada, em especial no seu relacionamento com os órgãos de comunicação social, e concretizada, no caso vertente, na ausência de qualquer resposta aos diversos pedidos de esclarecimento sucessiva e reiteradamente a ela dirigidos pelo Denunciante entre, pelo menos, as datas de 20 de Novembro de 2006 e 15 de Maio de 2007;

2 – Insta a Refer à observância escrupulosa das responsabilidades que sobre ela impendem, mormente no seu relacionamento com os meios de comunicação social, enquanto fonte oficial de acesso à informação relevante.

Lisboa, 24 de Abril de 2008

O Conselho Regulador da ERC

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