

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

**Deliberação**

**27/DR-I/2010**

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Recurso do INAC - Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. contra  
o jornal Público**

Lisboa

16 de Junho de 2010

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação 27/DR-I/2010

**Assunto:** Recurso do INAC - Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. contra o jornal *Público*

#### I. Identificação das Partes

1. INAC - Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (“INAC”), na qualidade de Recorrente, e o jornal *Público*, na qualidade de Recorrido.

#### II. Objecto do Recurso

2. O recurso apresentado pelo Recorrente tem por objecto o alegado incumprimento pelo Recorrido do direito de resposta relativo a uma notícia publicada na edição do jornal *Público* de 3 de Fevereiro de 2010, intitulada “Aeródromos portugueses não cumprem regras internacionais de operação no sector”.

#### III. Factos Apurados

3. Na edição de 3 de Fevereiro de 2010 do jornal *Público* foi inserida uma notícia com o título “Aeródromos portugueses não cumprem regras internacionais de operação no sector” e o seguinte texto de entrada: “A lei de certificação está por cumprir em dezenas de aeroportos, incluindo de Lisboa, Porto e Faro, o que deveria obrigar legalmente ao seu encerramento”.
4. De acordo com a notícia em causa, “as regras internacionais de certificação de várias dezenas de aeródromos estão em vigor há quase três anos, desde Maio de 2007, mas neste momento nem os grandes aeroportos de Lisboa, Porto e Faro

cumprem o que está determinado pela lei e deveriam estar encerrados ao tráfego, de acordo com a própria legislação”.

5. Dirigindo-se directamente ao Recorrente, a notícia refere que, “[n]o caso dos sete aeroportos geridos pela ANA - Aeroportos de Portugal [...], faltam desde logo manuais de aeroporto que estejam devidamente certificados pela entidade reguladora do sector, o Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)”. E acrescenta, no seguimento da transcrição de declarações do porta-voz da ANA, que “o PÚBLICO soube que esses projectos [os designados “Manuais de Aeroporto”] foram enviados para a entidade reguladora há cerca de três anos e desde então continuam a aguardar por uma ‘luz verde””.
6. A notícia refere ainda que o “aeródromo de Coimbra não tem sequer director para assumir responsabilidades perante a autoridade, no caso de um acidente, e é gerido directamente por pessoal da câmara municipal. Isto enquanto o INAC não definir as habilitações que este director terá de ter, indicou Fernando Gaspar, da divisão de trânsito da autarquia”.
7. Dá-se igualmente conta de que Lima Basto, director do aeródromo de Évora, “admite que o aeródromo não tem ainda uma classificação publicamente atribuída, que defina quais os tipos de aeronaves que o podem utilizar, e diz que o INAC prometeu alterar a lei”.
8. O alerta para a situação descrita na notícia partiu do SINDAV - Sindicato Democrático dos Trabalhadores dos Aeroportos e Aviação, o qual coloca “dúvidas sérias” sobre se “os aeródromos reúnem os requisitos definidos pela legislação, nomeadamente os 40 aeródromos que numa lista publicada pelo *site* do INAC são indicados como certificados”.
9. Por outro lado, numa caixa autonomizada da notícia, com o título “Lei alterada - INAC vai aumentar os prazos de transição”, pode ler-se que “O INAC garante que ‘está em vias de publicação’ uma alteração à lei onde se ‘clarificam os regimes transitórios’ e se adequam os prazos previstos e defende que esta situação ‘está conforme as normas e recomendações das organizações internacionais’. Os aeródromos ‘têm que instruir os novos processos de certificação com novos elementos, cuja obtenção não depende exclusivamente dos mesmos’ e o INAC,

‘face às maiores exigências das condições legais de certificação, tem que proceder a avaliações mais morosas’, diz”.

10. Previamente à publicação da notícia, a 18 de Janeiro de 2010, a respectiva autora solicitou ao INAC, por meio de *email*, esclarecimentos sobre os factos noticiados, tendo solicitado uma resposta urgente, até ao final do dia 20 de Janeiro de 2010, quarta-feira.
11. O Recorrente respondeu à jornalista por meio de *email* enviado pela Chefe do Departamento de Comunicação do INAC em 22 de Janeiro de 2010, sexta-feira.
12. As declarações do INAC transcritas na notícia, e referidas no ponto 9 *supra*, foram retiradas do *email* enviado pelo Recorrente à jornalista Inês Sequeira.
13. Considerando que o teor da notícia é susceptível de afectar a sua reputação e boa fama enquanto autoridade reguladora do sector da aviação civil em Portugal, o Recorrente enviou ao Recorrido, por meio de *email* datado de 22 de Fevereiro de 2010, remetido e subscrito pela Chefe do Departamento de Comunicação do INAC, um texto de resposta, tendo solicitado a respectiva publicação.
14. O Recorrido, por *email* enviado em 23 de Fevereiro de 2010, informou o Recorrente da sua decisão de recusar a publicação do texto de resposta, com fundamento na ilegitimidade da subscritora para exercer o respectivo direito e por considerar que o texto de resposta continha passagens desproporcionadamente desprimorosas e sem relação directa ou útil com o texto respondido.
15. Por *email* datado de 24 de Fevereiro, o Recorrente respondeu ao Recorrido, tendo procurado refutar os fundamentos invocados para a decisão de recusa de publicação do texto de resposta.
16. O Recorrido não respondeu ao último *email* do Recorrente e o texto de resposta não foi, até à presente data, objecto de publicação.
17. Inconformado com a alegada denegação ilícita, pelo Recorrido, do direito de resposta, veio o Recorrente submeter a questão ao escrutínio do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (“ERC”), o que fez por meio de recurso, subscrito pelo respectivo Presidente do Conselho Directivo, que deu entrada em 16 de Março de 2010.

#### IV. Argumentação do Recorrente

18. O Recorrente considera que, não obstante os esclarecimentos prestados à jornalista Inês Sequeira, a notícia respondida faz “diversas referências negativas à actividade desenvolvida pelo INAC, I.P., no âmbito das infra-estruturas aeronáuticas”, sendo tais referências “muito incorrectas e susceptíveis de lesar o bom-nome deste Instituto e a imagem de Portugal”.
19. O Recorrente entende mesmo que “[...] a jornalista em causa não se encontrava verdadeiramente preparada para apresentar a notícia, tanto assim que a mesma surge com uma verdadeira falta de rigor e objectividade”.
20. Desde logo, alega o Recorrente que o título da notícia é incorrecto, tal como devidamente explicado no seu *email* de 22 de Janeiro, e induz no leitor comum a “imagem de uma autoridade reguladora permissiva e não actuante ao deixar que as infra-estruturas cuja responsabilidade de certificação lhe está acometida, e que têm um papel determinante no sector do transporte aéreo, não cumpram a lei”.
21. De igual modo, alega que não corresponde à verdade a afirmação vertida na notícia segundo a qual “[...] neste momento nem os grandes aeroportos de Lisboa, Porto e Faro cumprem o que está determinado pela lei e deveriam estar encerrados ao tráfego, de acordo com a própria legislação”.
22. No tocante aos chamados “manuais de aeroporto”, argumenta ainda o Recorrente, no seguimento aliás do que havia previamente transmitido ao Recorrido, que “[...] os mesmos foram enviados pela ANA - Aeroportos de Portugal em 2003 e 2007 e portanto antes da entrada em vigor do D.L. n.º 186/2007, ou seja, foram recebidos pelo INAC, I.P. documentos para aprovação que não estavam previstos na legislação em vigor à data relativamente a aeródromos, pelo que não podia ter sido aplicado aquele regime, a que acresce a falta de disposição transitória nesse sentido com a entrada em vigor do regime constante do D.L. n.º 186/2007”.
23. Pelo exposto, considera o Recorrente que estão preenchidos os pressupostos para o exercício do direito de resposta, tendo este sido intentado nos termos legalmente previstos, ao contrário do alegado pelo Recorrido.

## V. Argumentação do Recorrido

24. Notificado, nos termos legais, para se pronunciar sobre o recurso, veio o Recorrido, na esteira, aliás, do que havia comunicado ao Recorrente, alegar que o exercício do direito de resposta não obedeceu aos requisitos legalmente previstos, pelo que a recusa de publicação do texto de resposta foi lícita.
25. Considera o Recorrido que a Chefe do Departamento de Comunicação do INAC “não é representante do INAC”, pelo que não pode legitimamente exercer o direito de resposta em representação daquele instituto público.
26. O Recorrido defende mesmo que o INAC revelou ter consciência da falta de poderes de representação da Chefe do respectivo Departamento de Comunicação ao apresentar a queixa à ERC “assinada pelo seu Presidente e não pela Sr.ª D.ª Sílvia Maria dos Santos Andrez”.
27. Por outro lado, e ainda que assim não se entenda, sustenta o Recorrido que o texto da resposta contém expressões desproporcionadamente desprimorosas, nomeadamente quando afirma que a notícia “demonstra no mínimo uma total impreparação da jornalista para lidar com questões da Aviação Civil” e quando aponta a “falta de responsabilidade na autoria do artigo”.
28. Por último, o Recorrido alega que certas passagens do texto de resposta não apresentam qualquer relação directa e útil com o texto respondido, considerando “um pouco excessivo que se pretenda utilizar o direito de resposta para fazer afirmações tão inúteis e irrelevantes para a matéria em apreço como, por exemplo, ‘o sector da aviação civil é, pois, um sector muito bem estruturado, bastante fiscalizado e supervisionado’”.

## VI. Normas Aplicáveis

29. Para além dos dispositivos basilares fixados nos artigos 37.º, n.º 4, e 39.º da Constituição da República Portuguesa, é aplicável o regime do exercício do direito de resposta que consta da Lei de Imprensa, aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, com a redacção em vigor, em particular dos artigos 24.º e seguintes.

30. Aplica-se ainda, nesta fase de recurso, o disposto nos artigos 59.º e 60.º dos Estatutos da ERC, anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, atentas as atribuições e competências constantes, respectivamente, do disposto na alínea f) do artigo 8.º e na alínea j), do n.º 3, do artigo 24.º, ambos do mesmo diploma.

## VII. Análise e Fundamentação

31. Constituindo o direito de resposta um direito fundamental, previsto nos artigos 37.º, n.º 4, e 39.º da Constituição da República Portuguesa, o seu exercício só poderá ser denegado caso se verifiquem vícios que legitimem uma recusa fundamentada, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 26.º da Lei de Imprensa.
32. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 24.º do mesmo diploma “[t]em direito de resposta nas publicações periódicas qualquer pessoa singular ou colectiva, organização, serviço ou organismo público, bem como o titular de qualquer órgão ou responsável por estabelecimento público, que tiver sido objecto de referências, ainda que indirectas, que possam afectar a sua reputação e boa fama”.
33. Conforme resulta do ponto 1.2. da Directiva da ERC 2/2008, de 12 de Novembro de 2008, sobre a publicação de textos de resposta e de rectificação na Imprensa, “a apreciação do que possa afectar a reputação e boa fama deve ser efectuada segundo uma perspectiva prevalecentemente subjectiva, de acordo com a óptica do visado, ainda que dentro dos limites da razoabilidade”.
34. Seguindo tal entendimento, e sendo o Recorrente no presente caso directamente visado numa notícia cujo conteúdo põe em causa o modo como vêm sendo exercidas as suas competências de regulação no sector da aviação civil, designadamente após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 186/2007, de 10 de Maio, afigura-se admissível o exercício do direito de resposta pelo INAC, à luz do disposto no artigo 24.º, n.º 1, da Lei de Imprensa.
35. No entanto, alega o Recorrido, como principal fundamento para a recusa de publicação, que a Chefe do Departamento de Comunicação do Recorrente, subscritora do texto de resposta, não tem competência para exercer o direito de resposta em representação do INAC.

36. A questão da legitimidade dos chefes de gabinete, adjuntos, secretários, assessores de imprensa ou outros colaboradores para exercerem o direito de resposta em representação dos organismos nos quais exercem funções tem sido abordada em diversas deliberações da ERC (*vide*, a título de exemplo, a Deliberação 8-R/2006, de 12 de Julho de 2006 e a Deliberação 69/DR-I/2008, de 6 de Agosto de 2008).
37. O entendimento da ERC nesta matéria é o de que o direito de resposta é um direito pessoal, pelo que, em regra, as pessoas investidas em funções como as atrás descritas não têm legitimidade para exercê-lo em nome das entidades visadas “por carecerem do necessário vínculo de representação, a menos que a existência do mesmo fique devidamente fundamentada” (*cf.* ponto 2.1. da Directiva sobre a Publicação de Textos de Resposta e de Rectificação na Imprensa).
38. Com efeito, decorre do disposto no n.º 1 do artigo 25.º da Lei de Imprensa que o direito de resposta deve ser exercido “pelo próprio titular, pelo seu representante legal ou pelos herdeiros”.
39. Em sua defesa, o INAC alega que “compete, designadamente, ao Departamento de Comunicação e Imagem, assegurar as funções de porta-voz do INAC, I.P., sempre que tal seja considerado necessário, em conformidade com a Estrutura e Atribuições das Unidades Orgânicas do INAC, I.P., aprovada pelo Conselho Directivo deste Instituto, pelo que a Dra. Sílvia Andrez, na qualidade de dirigente responsável por essa área pode apresentar um direito de resposta em nome do INAC, I.P.”.
40. Não deverá, no entanto, confundir-se a competência conferida ao Departamento de Comunicação pelo referido documento para actuar como porta-voz do INAC, com a competência para exercer, em representação do Instituto, um direito como o direito de resposta.
41. Conforme decorre do disposto no n.º 3 do artigo 21.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, com a redacção em vigor, “[o]s institutos públicos são representados, designadamente, em juízo ou na prática de actos jurídicos, pelo presidente do conselho directivo, por dois dos seus membros, ou por mandatários especialmente designados”.

42. Por seu turno, estabelece a alínea i) do n.º 4 do artigo 6.º da Lei Orgânica do INAC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril, que compete ao Conselho Directivo do Instituto, para além do previsto nas anteriores alíneas do artigo, praticar quaisquer outros actos previstos na lei em representação do INAC.
43. Constata-se, assim, que a Chefe do Departamento de Comunicação não tem competência legal e própria para exercer o direito de resposta em representação do INAC. Como tal, na falta de um instrumento (voluntário) que atribua poderes de representação ao Departamento de Comunicação, entende-se que os seus actos não vinculam o INAC.
44. Relembre-se que o artigo 25.º da Lei de Imprensa estabelece que o direito de resposta deve ser exercido pelo “próprio titular, pelo seu representante legal ou pelos herdeiros”, pelo que, no presente caso, o direito de resposta deveria ter sido exercido pelo presidente do Conselho Directivo do INAC, por dois dos seus membros ou, sendo o caso, por um mandatário especialmente designado para o efeito.
45. Não obstante, é entendimento do Conselho Regulador (reflectido, a título de exemplo, na Deliberação 20-R/2006) que o recurso interposto junto da ERC pelo INAC, devidamente subscrito pelo respectivo Presidente do Conselho Directivo, dentro do prazo previsto para o exercício do direito de resposta, assume o valor de ratificação do acto praticado pela Chefe do Departamento de Comunicação daquele Instituto, nos termos do disposto no artigo 137.º do Código do Procedimento Administrativo.
46. Estabelece a citada norma, no seu n.º 3, que “em caso de incompetência, o poder de ratificar o acto cabe ao órgão competente para a sua prática”. Ora, no presente caso, o recurso interposto pelo Presidente do Conselho Directivo do INAC, órgão com poderes para vincular este Instituto, não poderá deixar de ser considerado um acto de ratificação do exercício do direito de resposta pela Chefe do Departamento de Comunicação à margem das suas competências legais e orgânicas.
47. Refira-se que a ratificação retroage os seus efeitos à data dos actos a que respeita, conforme decorre do disposto no n.º 4 do artigo 137.º do Código do Procedimento

Administrativo, pelo que o vício da ilegitimidade ficou sanado *ab initio* com o recurso interposto junto da ERC.

48. Alega ainda o Recorrido, como fundamento para a decisão de recusa de publicação, que o texto de resposta remetido pelo INAC contém expressões desproporcionadamente desprimorosas, na acepção do artigo 25.º, n.º 4, da Lei de Imprensa, designadamente quando refere que a notícia “demonstra no mínimo uma total impreparação da jornalista para lidar com questões da Aviação Civil” e acusa a mesma jornalista de “falta de responsabilidade na autoria do artigo”.
49. Entende o Conselho Regulador que assiste razão ao Recorrido no tocante ao referido fundamento de recusa.
50. De facto, decorre do disposto no artigo 25.º, n.º 4, da Lei de Imprensa, que o exercício do direito de resposta não é compatível com a utilização de expressões desproporcionadamente (e não objectivamente) desprimorosas. No presente caso, verifica-se que o teor das críticas concretamente dirigidas pelo Recorrente à jornalista, no exercício do direito de resposta, extravasa manifestamente o âmbito deste instituto, não podendo aquelas ser sequer consideradas ajustadas ao teor da peça respondida.
51. Assim sendo, deveria o Recorrente ter expurgado as referidas expressões do texto de resposta, no seguimento, aliás, da comunicação dos fundamentos para a recusa de publicação pelo Recorrido.
52. Por último, defende o Recorrido que os pontos 1 e 2 do texto de resposta não apresentam relação directa ou útil com o texto respondido, em violação do disposto no n.º 4 do artigo 25.º da Lei de Imprensa.
53. No ponto 1 do texto de resposta, o Recorrente afirma que o “sistema de aviação civil internacional é uma máquina bem montada, que se preocupa quotidianamente com a segurança e regulação do sector”, existindo “mecanismos de auditoria que verificam constantemente se cada um está a cumprir no terreno a sua missão”, pelo que “o papel que o regulador português (INAC, I.P.) exerce é acompanhado por organizações de âmbito internacional e regional, que o auditam com frequência para verificar se cumpre as suas obrigações, se respeita os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português”. Por tudo o

exposto “o sector da aviação civil é, pois, um sector muito bem estruturado, altamente regulamentado, bastante fiscalizado e supervisionado”.

54. Por seu turno, no ponto 2 do texto de resposta, o Recorrente procura refutar a afirmação contida na notícia segundo a qual “nem os grandes aeroportos de Lisboa, Porto e Faro cumprem o que está determinado pela lei e deveriam estar encerrados ao tráfego [...]”, com base na análise do disposto no Decreto-Lei n.º 186/2007, de 19 de Maio e no projecto de alteração do regime jurídico nesta matéria.
55. Considera o Conselho Regulador que os referidos pontos do texto de resposta apresentam uma relação directa e útil com o texto respondido, ao contrário do defendido pelo Recorrido.
56. De facto, compreende-se, desde logo, que o Recorrente tenha considerado útil, em defesa da sua reputação e boa fama, explicar a estrutura e as actuais dinâmicas da regulação no sector da aviação civil, acentuando, designadamente, a necessidade, constantemente auditada, de assegurar o cumprimento dos cânones internacionais do sector, uma vez que o conteúdo da notícia põe em causa precisamente a eficácia da regulação conduzida em Portugal pelo Recorrente.
57. De igual modo, o ponto 2 do texto de resposta, ao debruçar-se sobre uma passagem identificada do texto respondido, procurando refutá-la, mantém-se inequivocamente dentro dos limites definidos pela relação directa e útil com a notícia, bem como do razoavelmente necessário para o Recorrente proceder à sua defesa.
58. A este respeito, lembre-se que, nos termos da Directiva da ERC sobre direito de resposta (Directiva n.º 2/2008, de 12 de Novembro), “[t]al ‘relação directa e útil’ só não existe quando a resposta ou rectificação seja de todo alheia ao tema em discussão e se mostre irrelevante para desmentir, contestar ou modificar a impressão causada pelo texto visado, devendo este requisito ser considerado em relação à globalidade do texto da resposta ou da rectificação e não a uma ou mais passagens isoladas. O limite referente à relação directa e útil prende-se, por isso, com a proibição de resposta a outros textos ou de escolha de tema diverso do versado no texto original” (*cfr.* Ponto 5.1. da Directiva).

### VIII. Deliberação

Tendo apreciado o recurso interposto pelo INAC - Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. contra o jornal Público, por alegada denegação do exercício do direito de resposta relativo a uma notícia publicada na edição do jornal Público de 3 de Fevereiro de 2010, intitulada “Aeródromos portugueses não cumprem regras internacionais de operação no sector”, o Conselho Regulador da ERC delibera, pelos motivos expostos, e ao abrigo do disposto nos artigos 8.º, alínea f), e 24.º, n.º 3, al. j), dos Estatutos:

1. Reconhecer a titularidade do direito de resposta ao Recorrente, que deve, no entanto, expurgar do seu texto as expressões desproporcionadamente desprimorosas nele identificadas;
2. Determinar ao Recorrido que dê cumprimento ao direito de resposta do Recorrente, após adopção por este último do comportamento imposto no ponto precedente;
3. Lembrar ao Recorrido que a publicação do texto de resposta deve obedecer ao disposto no artigo 26.º da Lei de Imprensa;
4. Salientar que a publicação, após recepção do texto reformulado, deverá ser efectuada na primeira edição ultimada após a notificação da presente deliberação, nos termos do artigo 60.º, número 1, dos Estatutos, sob pena de sujeição ao pagamento da quantia diária de 500 (quinhentos) euros, a título de sanção pecuniária compulsória, por cada dia de atraso no cumprimento, contado da data referida acima, nos termos do disposto no artigo 72.º dos Estatutos.

Lisboa, 16 de Junho de 2010

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes  
Elísio Cabral de Oliveira  
Maria Estrela Serrano