

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

**Deliberação
17/2015 (SOND-NET-PC)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Participação do Gabinete do Ministro da Saúde contra o *PT Jornal* por violação da Lei das Sondagens na divulgação do estudo «BOP Health – os portugueses e a saúde»

Lisboa
21 de janeiro de 2015

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Processo contraordenacional n.º ERC/10/2013/918

Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social 208/2013 (SOND-NET), adotada em 5 de setembro de 2013, ao abrigo das competências cometidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), designadamente as previstas nos artigos 24.º, n.º 3, alínea ac), e 67.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, conjugada com o artigo 34.º, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, é notificado Pedro Miguel da Silva Alves Gonçalves, Avenida Carlos Oliveira Campos, 184, 1.º Esq. Trás. – Fr. G, São Pedro de Avioso, 4475-690 Maia, da

Deliberação 17/2015 (SOND-NET-PC)

Conforme consta no processo, Pedro Miguel da Silva Alves Gonçalves, Avenida Carlos Oliveira Campos, 184, 1.º Esq. Trás.- Fr. G, São Pedro de Avioso, 4475-690 Maia, vem acusado da prática de contraordenação nos termos seguintes:

- 1.** Deu entrada na ERC, a 23 de abril de 2012, uma participação do Gabinete do Ministro da Saúde contra o *PT Jornal* por alegada violação da Lei n.º 10/2000, de 21 de junho (doravante, LS), na divulgação do estudo de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde».
- 2.** O objeto do estudo versava sobre a área da saúde em Portugal, tendo sido divulgados na comunicação social resultados relativos à notoriedade e à avaliação do desempenho do Ministro da Saúde, entre outras matérias da competência deste governante.
- 3.** Apurou-se que os resultados do estudo de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde» foram divulgados pelo *PT Jornal*, através da notícia divulgada no dia 17 de abril, às 10h25m, com o título «Gestão de Paulo Macedo chumbada, diz estudo “Os Portugueses e a Saúde”». Segue-se a transcrição da divulgação:

«Inquérito: “Os Portugueses e a Saúde” dá nota negativa ao desempenho do ministro da Saúde, Paulo Macedo. Um em cada três entrevistados considera “mau ou muito mau”. O mesmo barómetro, da Spirituc Investigação Aplicada, aponta que há mais portugueses a preferir um seguro de saúde, em vez de descontar para o SNS.

A pesquisa divulgada pela agência Lusa, que analisa o Serviço Nacional de Saúde e o desempenho Governo e do ministro da Saúde, em particular, revela que um terço dos portugueses dá nota “má ou muito má” a Paulo Macedo.

As conclusões resultam de um inquérito realizado pela empresa Spirituc Investigação Aplicada, que auscultou a opinião de 600 portugueses. Um em cada três dá nota negativa a Paulo Macedo e cerca de 50 por cento considera que está a ser feito um trabalho “muito mau”, no ministério da Saúde.

Os utentes do Serviço Nacional de Saúde apontam más políticas no modo como o Ministério da Saúde faz gestão do erário público. Já no que diz respeito à comunicação entre Paulo Macedo e os cidadãos, metade dos entrevistados dá nota negativa: igualmente “muito má”. Estas ideias sobre o SNS repercutem-se numa opção, manifestada pelos portugueses: 47,3 por cento prefere um seguro de saúde, em vez de descontar para serviços públicos desta área. A percentagem dos utentes que prefere descontar para o SNS é ligeiramente inferior: 46,4 pontos.

O barómetro “Os Portugueses e a Saúde” resulta de 618 questionários telefónicos realizados pela Spirituc Investigação Aplicada, uma empresa consultora de comunicação. O estudo é divulgado numa altura em que Paulo Macedo torna pública a intenção de encerrar a Maternidade Alfredo da Costa».

4. Considerando que se tratava de uma sondagem de opinião cujo objeto se subsume no artigo 1.º da LS, verificaram-se indícios de incumprimento ao artigo 7.º da Lei das Sondagens, por omissão de elementos de publicação obrigatória previstos pelo n.º 2 do citado artigo.
5. Neste sentido, o *PT Jornal* foi oficiado pela ERC, no dia 9 de agosto de 2012, para o exercício do contraditório.
6. O proprietário do *PT Jornal* foi também notificado, aos dias 11 de julho de 2013, para efeitos de contraditório.
7. Em missiva recebida pela ERC, no dia 29 de agosto de 2012, alegou *PT Jornal* que «não é um órgão de comunicação social, nem deve ser enquadrado nessa perspetiva, uma vez que é

constituído por utilizadores registados, não remunerados, que escrevem pelo prazer da escrita».

8. Continuou dizendo que «da política do espaço de partilha, faz a seguinte menção: o *PT Jornal* é uma plataforma online que permite a inserção de conteúdos por terceiros. A administração do portal reserva-se no direito de apagar qualquer conteúdo publicado em www.ptjornal.com».
9. Não obstante, «perante os factos apresentados nesta queixa, o administrador do site considera que este projeto é suscetível de provocar confusões, já que alguns dos autores publicam textos de carácter noticioso».
10. Mais disse que «na informação em causa o autor teve cuidados em citar fontes, autores do estudo, o que integra a política deste projeto: respeitar os direitos de autor».
11. Informou ainda o Denunciado que «o objetivo da *PT Jornal* é competir com as redes sociais, criando conteúdo, desde a publicação de textos sobre passatempos, áreas profissionais, sobre tecnologias, canais temáticos, entre outros».
12. Referiu também o Denunciado «não ser capaz de controlar os textos e conteúdos publicados, apesar do esforço nesse sentido. Mais [informa o Denunciado] que não houve má-fé, quer na criação deste projeto, quer no entendimento do seu enquadramento».
13. Sublinhou o Denunciado que «num período de enormes dificuldades, uma multa desta maquia, mesmo que nos intervalos mínimos, representará um golpe fatal para [o Denunciado], que desenvolv[e] este projeto com a perspetiva que se torne grande mas sem qualquer lucro».
14. Finalmente, o Denunciado propôs-se «publicar um texto que permita corrigir as falhas de publicação, com um pedido de desculpa ao Ministério da Saúde. [Promete] também redefinir as regras do *PT Jornal*, para que neste espaço de lazer e partilha não seja confundido com um jornal».
15. Já o proprietário do *PT Jornal*, em missiva recebida no dia 24 de julho de 2013, para além de reforçar os argumentos já aduzidos, referiu também que «depois de analisar a Lei das Sondagens, [vê] que há uma desproporcionalidade, num paralelo entre a irregularidade cometida e as penas previstas. Obviamente que este [seu] sentimento não é suficiente para mudar a lei. Mas, como defende Maria José Morgado, qualquer juiz, na aplicação de uma pena, deve colocar acima da lei, o imperativo de bom senso».
16. Concluiu dizendo que «perante o surgimento de novos meios de comunicação, [considera] que faz sentido a criação de legislação que acompanhe uma realidade nova». Questionou também «se se justifica que um projeto online de reduzida dimensão, sem expressão, sem

rendimentos, sem salários, sem profissionais, nascido de uma paixão e desprovido de interesses, sem inimigos ou objectivos de qualquer espécie – sobretudo políticos – deve ser enquadrado numa legislação que obedece a realidades tão desatualizadas».

- 17.** Na apreciação da matéria dos factos, verificou-se que o estudo de opinião divulgado esteve diretamente relacionado com a atuação e competências do Governo na área da saúde, pelo que resultou clara a sua submissão no objeto previsto pela Lei das Sondagens (cf. alínea a) do n.º 1 do seu artigo 1.º). Também não existiram dúvidas de que foi divulgada uma sondagem de opinião nos termos das alíneas b) e c) do artigo 2.º da LS, porquanto o estudo utiliza uma amostra, construída através de técnicas estatísticas, de um determinado universo alvo.
- 18.** A Lei das Sondagens enumera, de forma taxativa, no n.º 2 do artigo 7.º da LS, os elementos mínimos que os órgãos de comunicação social devem respeitar na divulgação de sondagens. O propósito da definição legal é garantir que a publicação, difusão e interpretação técnica dos dados obtidos por sondagens de opinião são efetuadas de forma a não falsearem ou deturparem o seu resultado, sentido e limites.
- 19.** Entendeu-se não ter aplicação, no caso, o n.º 4 do artigo 7.º da LS, uma vez que a divulgação da sondagem constitui o enfoque central da peça jornalística em apreço. Para que o referido artigo fosse aplicável seria necessário que na peça jornalística visada a divulgação do resultado da sondagem não constituísse o seu enfoque central e que previamente tivesse existido a divulgação do resultado da sondagem num órgão de comunicação social.
- 20.** Por regra, a violação do n.º 2 do artigo 7.º coloca, simultaneamente, em causa o rigor dos resultados, bem como o sentido e limites da sondagem, o que consubstancia uma violação ao disposto no artigo 7.º, n.º 1, que, assim, acresce aos incumprimentos do n.º 2 do referido preceito legal.
- 21.** Da análise realizada pelo Regulador à divulgação realizada pelo *PT Jornal*, verificou-se que não foram incluídas na notícia as seguintes informações obrigatórias previstas no n.º 2 do artigo 7.º da LS: identificação do cliente (alínea b); identificação do universo alvo da sondagem (alínea d); repartição geográfica dos inquiridos (alínea e); taxa de resposta (alínea f); indicação da percentagem de inquiridos cuja resposta foi «ns/nr» (alínea g); data em que ocorreram os trabalhos de recolha de informação (alínea i); método de amostragem utilizado (alínea j); margem de erro estatístico (alínea n).
- 22.** Por outro lado, alegou a Denunciada que o *síte PT Jornal* não é um órgão de comunicação social.

23. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da LS «[é] abrangida pelo disposto no número anterior a publicação ou difusão pública de previsões ou simulações de voto que se baseiem nas sondagens de opinião nele referidas, bem como de dados de sondagens de opinião que, não se destinando inicialmente a divulgação pública, sejam difundidas em órgãos de comunicação social».
24. Assim, as regras e princípios referidos *supra* e que estão consignados na Lei de Sondagens só se aplicam ao Denunciado se o mesmo for qualificado como órgão de comunicação social.
25. Também de acordo com o artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro, prevê que «as entidades proprietárias de publicações periódicas não podem iniciar a sua edição, mesmo que electrónica, antes de efectuado o registo».
26. De acordo com o artigo 6.º, alínea e), dos Estatutos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro (doravante, EstErc), ajuda a delimitar o âmbito da regulação ao determinar que «estão sujeitas à supervisão e intervenção do conselho regulador todas as entidades que, sob a jurisdição do Estado Português, prossigam actividades de comunicação social, designadamente: as pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicação electrónica, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente».
27. Com efeito, na Deliberação 1/DF-NET/2007, aprovada em 7 de novembro de 2007, o Conselho Regulador clarifica que «as exigências de submissão dos conteúdos a tratamento editorial e a organização como um todo coerente pretendem excluir as comunicações electrónicas de natureza privada e de conteúdo não comercial, visando salvaguardar o direito à liberdade de expressão (artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa)».
28. Na mesma Deliberação define-se tratamento editorial como «o processo ou conjunto de actividades envolvidas na seleção, transformação e apresentação de uma matéria-prima informativa (normalmente, um acontecimento), com vista à sua divulgação pública através de um suporte mediático. A montante, o tratamento editorial pressupõe o planeamento da edição/programação de acordo com a linha e os critérios editoriais orientadores do produto informativo».
29. Também a Recomendação CM/Rec (2011) 7 do Comité de Ministros da União Europeia, de 21 de setembro de 2011, com o objetivo de facilitar o discernimento na questão de saber se certos serviços enquadram o conceito de órgão de comunicação social, criou um conjunto de critérios

que pretendem diferenciar, em termos de políticas a ser aplicadas, um conjunto de atividades, serviços e atores que fazem parte do ecossistema mediático.

30. Os critérios que constam da Recomendação referida são seis e podem resumir-se da seguinte forma:

- a) Intenção de atuar como media;
- b) Ter propósitos e objetivos próprios dos *média*, como por exemplo, através da produção de conteúdos com interesse para o debate público;
- c) Controlo Editorial, através do controlo e responsabilidade pelas decisões editoriais;
- d) Padrões Profissionais, que se traduzem no respeito pela ética e deontologia própria da profissão tais como a veracidade, responsabilidade, liberdade de expressão e de imprensa, igualdade, justiça e independência jornalística;
- e) Alcance e Disseminação, através da existência de esforços para atingir uma vasta audiência;
- f) Expetativa do público, devendo os conteúdos serem atualizados regularmente e divulgados periodicamente.

31. A classificação de um *site* como órgão de comunicação social, sujeito a registo na ERC, está, assim, dependente de uma apreciação casuística, de acordo com os critérios e leis enunciados, para avaliar se estamos ou não perante uma atividade de *média* sujeita a regulação.

32. Tendo acedido ao *site* www.ptjornal.com, no dia 12 de abril de 2013, foi possível visualizar uma página de internet com o título *PTjornal.com*.

33. A encimar a página encontraram-se as seguintes categorias: *Primeira Página, Política, Economia, Saúde, Mundo, Desporto, Artes, Tecnologia & Ciência, TV & Média, Autores*.

34. Ao clicar em cada uma das categorias referidas verificou-se que o utilizador acede a um conjunto de notícias, atualizadas periodicamente, relacionadas com a temática em causa.

35. Na *Primeira Página* foi possível visualizar um novo conjunto de notícias, de âmbito nacional, de carácter geral que abordam temas de economia, política, sociedade, desporto e também temas internacionais.

36. O *site* tinha ainda alguns canais designados de: *Insólito, Social, Hoje é Dia, Crónicas, Motores, PT Animal, Internético, Prato & Medida*.

37. A ficha técnica informava que o conteúdo do *site* é definido por uma direção, por um departamento de imprensa, um departamento de design, um departamento de webdesign e arquitetura de informação e um grupo de cronistas.

38. Pela análise dos conteúdos que são divulgados no *PT Jornal*, foi possível concluir que a organização dos textos é submetida a tratamento editorial, com notícias atualizadas periodicamente.
39. Considerou-se, como tal, que o principal objetivo deste *site* é a difusão, para um conjunto amplo de utilizadores, de uma série de notícias de interesse público.
40. Por outro lado, constatou-se que é um *site* composto por uma direção e um departamento de imprensa, responsáveis pela orientação editorial e pelos conteúdos das notícias veiculadas.
41. Resultou, assim, incontroverso que existe, nesta publicação, uma clara preocupação editorial, vontade de atuar como média e intenção de agir de acordo com os padrões que regem a atividade de comunicação social.
42. Concluiu-se, pois, que a atividade exercida pelo *site PT Jornal*, tendo em conta os critérios expostos na Recomendação CM/Rec(2011)7, bem como nas Deliberações adotadas pelo Conselho Regulador nesta matéria, é uma atividade de comunicação social, devendo ser-lhe aplicado o regime jurídico da Lei das Sondagens.
43. Tendo em conta o exposto, considerou o Conselho Regulador que a divulgação do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde», por parte do *PT Jornal* violou o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LS, designadamente das suas alíneas b), d), e), f), g), i), j) e n).
44. Dos factos apurados não resultaram indícios de que o comportamento da arguida tenha sido doloso, sendo o comportamento típico punível a título de negligência, revelada pela não observância do dever legal de divulgar as informações de carácter obrigatório impostas pela Lei das Sondagens.
45. O Conselho Regulador considerou assim que, com a sua conduta, a arguida praticou, a título de negligência, a contraordenação prevista e punida na alínea e) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 17.º da Lei das Sondagens estando conseqüentemente sujeita à aplicação de uma coima a determinar nos termos do disposto do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.
46. Notificada dos termos da acusação que ficaram expostos *supra*, no dia 1 de outubro de 2014, a arguida não apresentou defesa junto da ERC.
47. Tendo em conta o exposto, dão-se por provados os factos constantes da acusação e que foram vertidos na presente decisão nos pontos 17 a 42, considerando-se dessa forma que, com o seu comportamento, a arguida violou o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LS, designadamente as suas alíneas b), d), e), f), g), i), j) e n).

- 48.** Não obstante, por se admitir que no caso em análise a presente decisão poderá ter um efeito dissuasor e pedagógico, entende o Conselho Regulador que, neste momento, em relação às contraordenações identificadas, é adequado e suficiente, para prevenir a prática de futuros ilícitos contraordenacionais da mesma natureza, a aplicação de uma sanção de admoestação.
- 49.** Pelo exposto, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo das suas competências fixadas pelo artigo 15.º, n.º 1, da Lei das Sondagens e no artigo 24.º, n.º 3, alínea ac), dos seus Estatutos, decide **admoestar** a arguida, nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, **sendo formalmente advertida da obrigatoriedade de cumprir a Lei das Sondagens, em especial, o n.º 2 do artigo 7.º.**

Notifique-se, nos termos dos artigos 46.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

Lisboa, 21 de janeiro de 2015

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro
Rui Gomes