



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2019/109 (CONTJOR-I)

Participação contra o Jornal de Negócios a propósito da publicação da notícia «Mais de metade das baixas na educação fraudulentas»

**Lisboa
10 de abril de 2019**

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2019/109 (CONTJOR-I)

Assunto: Participação contra o Jornal de Negócios a propósito da publicação da notícia «Mais de metade das baixas na educação fraudulentas»

I. Participação

1. Deu entrada na ERC, no dia 7 de setembro de 2018, uma participação contra o Jornal de Negócios a propósito da publicação, no dia 5 de setembro, da notícia «Mais de metade das baixas na educação fraudulentas».
2. Afirma o participante que «a capa do Jornal de Negócios [de 5 de setembro] proclamou que houve mais de 50% de baixas fraudulentas porque as juntas mandaram as pessoas regressar ao local de trabalho».
3. Considera «que a FNE deveria desmentir esta difamação grosseira pois o jornal que a publicou sabe bem que o facto de as pessoas serem mandadas regressar ao serviço não significa que as juntas tenham dito que a doença era falsa mas, pelo menos na generalidade dos casos, que naquele momento as pessoas estariam aptas a retomar as suas funções».

II. Defesa do Denunciado

4. Na sua pronúncia, recorda o denunciado que «[n]os termos do n.º1, do artigo 56.º, dos Estatutos da ERC, “[...] o denunciado é notificado, no prazo máximo de cinco dias, sobre o conteúdo da queixa apresentada”.»
5. Salaria que «de acordo com o exposto no ofício rececionado, “Deu entrada na ERC a 6 de Setembro, uma participação contra o Jornal de Negócios [...]”», sendo que, «datando o ofício da ERC de 25 de Setembro de 2018, a Denunciada apenas foi notificada do conteúdo da queixa apresentada em 27 de setembro de 2018, ou seja, decorridos mais de cinco dias desde a data em que o Participante terá apresentado a sua participação».
6. Entende o denunciado que «a ERC não cumpriu o prazo processual imposto pelo n.º1 do artigo 56.º dos seus Estatutos.»

7. Sustenta, assim, que «a competência para a ERC praticar o acto e iniciar o procedimento, extingue-se decorrido o período estabelecido na norma acima referida», na medida em que «o referido no n.º1 do artigo 56.º dos Estatutos define o mencionado prazo como sendo o limite para a prática do acto: “[...] no prazo máximo [...]”.»
8. Entende o denunciado que «[c]aso assim não fosse, não existiria qualquer critério objectivo que impedisse a ERC de não avançar com as queixas que lhe são apresentadas ou de ela própria definir a “oportunidade” em dar seguimento àquelas.»
9. Salaria que, «[a]ssim, o procedimento só será juridicamente válido se for praticado dentro da janela temporal prevista no n.º1 do artigo 56.º dos referidos Estatutos» pois «[n]a verdade o referido prazo tem como objetivo permitir à ERC aferir se a queixa apresentada tem os fundamentos mínimos para prosseguir ou se a mesma deverá ser liminarmente arquivada.»
10. Deste modo, entende que, «não tendo a ERC praticado o acto dentro do “prazo máximo” previsto na lei, o procedimento de queixa extingue-se por caducidade, não podendo ser renovado.»
11. Esclarece o denunciado que a notícia «teve por base um relatório da Comissão Europeia sobre a oitava avaliação pós-programa, publicado no dia 4 de setembro de 2018», constando tal «informação da notícia publicada pelo jornal *Negócios*».
12. Refere que «[o] jornal *Negócios* limitou-se, assim, a publicar uma notícia de elevado interesse público, no exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa, citando para o efeito o exposto no relatório da Comissão Europeia, conforme, mais uma vez, é reconhecido pelo próprio Participante na sua Participação remetida à ERC».
13. Sustenta que «ao contrário do que é referido pelo Participante e que o mesmo quer dar a entender na sua Participação, é falso que na publicação da notícia em apreço o jornal *Negócios* se tenha movido por qualquer outro interesse que não o interesse meramente jornalístico e informativo».
14. O denunciado ressalta ter «pautado o seu exercício do direito à informação, liberdade de expressão e da liberdade de imprensa, de forma rigorosa e isenta, como aliás é seu apanágio, sem desrespeito por qualquer norma legal ou deontológica».
15. Salaria ainda que «grande parte do conteúdo da Participação em apreço fala em questões que, com o devido respeito, são totalmente alheias à Cofina Media, bem como ao jornal *Negócios*, nomeadamente as referências e críticas efetuadas pelo Participante à Comissão Europeia» e «[d]eixando inclusive o Participante a entender que a referência à notícia

publicada no jornal Negócios apenas serviu de pretexto para as considerações *supra* referidas sobre a Comissão Europeia, as quais, reitera-se, em nada estão relacionadas com a Cofina Media ou o jornal *Negócios*».

16. O denunciado refere «ainda que o Participante fundamenta a sua queixa numa interpretação do próprio acerca da notícia divulgada no jornal Negócios, sem que, para tal, demonstre ou comprove tal suposição, acabando também por o próprio revelar, crê-se, a fragilidade dessa suposição, ao referir “[...] *pelo menos na generalidade dos casos* [...]”».
17. Conclui o denunciado que, «dizendo os factos ora em apreço respeito a uma notícia publicada com base num relatório da Comissão Europeia e assente apenas e só no interesse público, e partindo a Participação apresentada de uma mera suposição e interpretação do Participante, é manifesto que não foi violada qualquer norma legal, carecendo de total fundamento a Participação apresentada e devendo assim ser o presente processo arquivado por manifesta falta de fundamento».

III. Apreciação do conteúdo visado

18. Na edição de 5 de setembro de 2018, o Jornal de Negócios publicou uma peça intitulada «Mais de metade das baixas na educação fraudulentas».
19. A peça começa por afirmar em pós-título: «Os dados divulgados ontem pela Comissão Europeia revelam que no final de 2017, foram realizadas cerca de seis mil juntas médicas no sector da educação para identificar baixas por doença incorretas. Resultado: mais de metades dos avaliados regressam ao trabalho.»
20. Afirma-se no *lead* que «Mais de metade das baixas por doença atribuídas no sector da Educação, e que foram fiscalizadas no final de 2017 –, o último período para o qual há dados –, revelaram-se fraudulentas. A conclusão consta do relatório da Comissão Europeia sobre a oitava avaliação pós-programa, ontem publicado.»
21. De seguida, refere-se que:
«Bruxelas adianta que o plano já anunciado para reduzir o absentismo no sector público “começou a ser implementado”. E dá conta dos primeiros resultados: “A verificação de cerca de seis mil juntas médica, no sector da educação no final de 2017 para identificar baixas por doenças incorretas, contribuiu para o regresso ao trabalho de mais de metade dos casos avaliados”.»

22. Afirma-se ainda «que estavam planeadas mais seis mil ações de verificação para o período entre Março e Agosto deste ano e que “um novo sistema de monitorização para avaliar o absentismo foi montado”».
23. A peça refere depois que o «Governo tem vindo a sublinhar a estranheza dos números do absentismo verificado entre os trabalhadores do sector público. No relatório do orçamento do Estado para 2018, o Ministério das Finanças revelou que estava a preparar um plano para reduzir o absentismo, com o objetivo de poupar 60 milhões de euros. Já nessa altura uma parte significativa das poupanças (10 milhões) era esperada no sector da educação. Uma das medidas previstas do plano de combate ao absentismo era precisamente o reforço dos processos de auditoria e de fiscalização. Mas também haveria a intenção de criar incentivos para as boas práticas na gestão de pessoas.»
24. Acrescenta-se ainda que, «[d]ados da ADSE, adiantados pelo Jornal de Notícias em Abril, mas referentes a Março, davam conta de seis mil professores de baixa médica há mais de dois meses. Estes profissionais estariam à espera de serem chamados para ir a junta médica. Segundo o jornal, todos os meses cerca de 500 professores são avaliados por juntas médicas, enquanto o conjunto dos restantes funcionários públicos é sujeito a 2.700 verificações mensais.»
25. A peça prossegue dando conta do último relatório da ADSE, que «concluía que 25% dos trabalhadores do Estado que foram avaliados por juntas médicas em 2016 estavam afinal aptos para trabalhar».
26. Refere ainda, com o intertítulo «Bruxelas preocupada com os professores», que a Comissão Europeia está preocupada com as implicações no Orçamento do descongelamento de carreiras especiais (onde se incluem os professores).
27. A peça em apreço conta ainda com manchete intitulada «Mais de metade das baixas na Educação foram fraudulentas» e pós-título «Os dados divulgados pela Comissão Europeia revelam que no final de 2017 foram realizadas cerca de seis mil juntas médicas. Mais de 50% levaram ao regresso ao trabalho».

IV. Análise e fundamentação

28. O denunciado refere o lapso de tempo decorrido entre a data de entrada da “queixa” nesta entidade reguladora (6 de setembro de 2018) e a data de notificação do teor da mesma ao Jornal de Negócios (27 de setembro).

29. Desta feita, o denunciado pugna pelo arquivamento da queixa por ter sido ultrapassado o prazo processual de cinco dias previsto no n.º 1 do artigo 56.º dos Estatutos da ERC¹ de que esta disporia para notificar o Jornal de Negócios sobre o conteúdo da “queixa” apresentada.
30. Entende-se que é errada e infundada a argumentação apresentada pelo denunciado conforme melhor se explica em seguida.
31. Em primeiro lugar, resulta clara e expressamente dos termos da própria notificação do início do procedimento dirigida ao denunciado, nas figuras do seu diretor e do respetivo proprietário do periódico, que está em causa um procedimento cuja abertura foi determinada por iniciativa do próprio Regulador baseada em factos apurados na sequência de uma denúncia ou comunicação particular.
32. Encontra-se portanto a decorrer, no caso em apreço, um procedimento de iniciativa oficiosa ao qual não é aplicável o prazo previsto no n.º 1 do artigo 56.º dos Estatutos da ERC, quanto à notificação aí prevista, nem sendo aliás, aplicável qualquer outra disposição específica do procedimento de queixa.
33. Em segundo lugar, esclarece-se que a atuação da ERC ao abrigo do mecanismo de queixa disciplinado no artigo 55.º e seguintes dos Estatutos da ERC depende de impulso processual especificamente dirigido nesse sentido por parte de alguém com legitimidade para tanto, ou seja, pelo titular do respetivo direito alegadamente violado no contexto da atividade da comunicação social (o ofendido), o que claramente não se verifica no caso vertente.
34. Por outro lado, ainda que estivéssemos perante um procedimento de queixa – o que apenas por mera hipótese de raciocínio se admite (e, portanto, sem reconhecer essa hipótese como verdadeira) – sempre se nos imporia referir que o prazo de 5 dias previsto no n.º 1, do artigo 56.º dos Estatutos da ERC é um prazo processual que reveste natureza ordenadora, indicativa ou disciplinar cujo incumprimento não acarreta qualquer consequência negativa.
35. Com efeito, os prazos processuais encontram-se condicionados por circunstâncias alheias ao Queixoso, pelo que a caducidade comprometeria o fim visado pelo procedimento e inviabilizaria a apreciação substancial da matéria em questão, o que não seria aceitável por ser desrazoável, desproporcional e, além disso, contrária aos direitos e valores que a ordem jurídica pretende acautelar no âmbito dos procedimentos desta natureza.

¹ Aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro

36. Note-se que o referido prazo processual de cinco dias está instituído a favor do interesse do Queixoso que pretende ver rapidamente reparada a sua situação alegadamente afetada, sendo indiferente ao denunciado que a queixa lhe seja notificada num prazo superior ao estabelecido no citado artigo desde que lhe seja efetivamente notificada para que tenha a possibilidade de exercer o seu direito de defesa e de contraditório.
37. Assim, ao contrário do sustentado pelo denunciado, em parte alguma cominou a lei com a caducidade o não cumprimento do prazo previsto no n.º 1, do artigo 56.º, dos citados Estatutos. A sua inobservância constitui, no limite, uma mera irregularidade que não prejudica a validade nem a eficácia do procedimento administrativo.
38. Resulta esta conclusão do disposto no n.º 5, do artigo 163.º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
39. No mesmo sentido pronunciou-se o Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa em sentença proferida no âmbito do Processo n.º2140/11.1BELSB, bem como o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º460/2003.
40. O mesmo entendimento encontra-se vertido no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 4/2012, proferido no âmbito do Processo n.º148/07.0TAMBR.P-B, de 21 de maio de 2012.
41. Pelo exposto, não se compreende, por isso, de onde extrai o Jornal de Negócios a conclusão quanto à existência de um procedimento de queixa dado não existir qualquer menção ao artigo 55.º dos Estatutos da ERC na notificação que lhe foi devidamente efetuada.
42. Em conclusão e face ao que ficou dito, reforça-se que foi determinada a abertura de um procedimento oficioso que seguiu os seus trâmites ao abrigo do disposto dos artigos 63.º e 64.º dos Estatutos da ERC.
43. O presente caso remete para a apreciação do cumprimento ou não do dever de rigor informativo, isto é, importa aferir se a exposição dos factos ocorreu de forma rigorosa e isenta.
44. O artigo 3.º da Lei de Imprensa dispõe que «[a] liberdade de imprensa apenas pode ser limitada de forma a salvaguardar o rigor e a objetividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática», mencionando-se ainda o disposto no artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, com referência aos deveres de informar com rigor e isenção, rejeição do sensacionalismo e obrigação de demarcar claramente os factos da opinião, diversificação das fontes de informação e consulta das partes com interesses atendíveis [alíneas a) e e)].

45. Afirma a peça, desde logo no seu título e manchete, que mais de metade das baixas foram fraudulentas, citando para tal os resultados de um relatório da Comissão Europeia.
46. Entende o participante que o facto de a junta médica ter identificado baixas por doenças incorretas, não implica automaticamente que se trata de fraude.
47. Ora, o termo usado pelo relatório segundo a própria peça jornalística é «doenças incorretas». Em nenhum momento o denunciado cita qualquer conteúdo do referido relatório da Comissão Europeia em que conste o termo «fraude». Recorde-se que o termo «fraude» pressupõe uma ação consciente tendo em vista enganar ou prejudicar alguém.
48. De facto, o denunciado falha em explicar de que forma conclui que as expressões «baixas por doença incorreta» e «metade dos avaliados regressaram ao trabalho» equivalem a «fraude». A peça incumpe ainda no que respeita a providenciar uma adequada contextualização de como funcionam as juntas médicas, como são formadas, o que significa «doença incorreta», entre outras.
49. Não cabe a esta Entidade verificar a veracidade ou não dos factos elencados nas peças jornalísticas, mas tão-somente aferir do cumprimento das regras e normas que afetam a produção jornalística.
50. Não obstante, sempre se dirá que poderão ser de variada ordem os fatores que condicionam o número de «doenças incorretas»² e não necessariamente situações de fraude, como é referido publicamente, no mesmo dia da publicação da peça em apreço, pelo bastonário da Ordem dos Médicos³. Diferentes critérios ou diagnósticos defendidos pelos médicos de medicina geral e os médicos que formam a junta médica, ou a alteração do estado de saúde do doente no momento da comparência perante a junta médica por relação com o momento em que a baixa foi passada, etc., podem concorrer para os números avançados e não significa necessariamente que se trate de situações de «fraude», termo que o Relatório da Comissão Europeia se abstém de usar. Pelo exposto, entende-se que a utilização da palavra «fraudulentas» no título da manchete não assegura o rigor e a isenção exigíveis na explanação dos factos e tem um propósito sensacionalista na sua exposição.
51. Entende-se ainda que deveria o jornal ter recolhido a posição das partes atendíveis, tais como o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, ou ainda o Bastonário da Ordem dos Médicos, nomeadamente no que respeita às suas reações face aos resultados do referido

² <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/olho-clinico-detetar-fobias-ao-trabalho-100355>

³ <https://www.tsf.pt/sociedade/saude/interior/nao-ha-baixas-fraudulentas-ordem-dos-medicos-recusa-atestados-falsos-na-educacao-9804020.html>

Relatório, bem como no que se refere à clarificação e contextualização do conceito de «baixas por doenças incorretas» aí preferido.

V. Deliberação

Tendo analisado uma participação contra o Jornal de Negócios a propósito da publicação da notícia titulada «Mais de metade das baixas na educação fraudulentas», o Conselho Regulador, nos termos das alíneas d) e j) do artigo 8.º e nas alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 24.º dos seus Estatutos, aprovadas pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, delibera instar o Jornal de Negócios a primar pelo escrupuloso cumprimento do dever de rigor e isenção na exposição jornalística dos factos, recolhendo a posição das partes com interesses atendíveis.

Lisboa, 10 de abril de 2019

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Mário Mesquita

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo