

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



**Deliberação
208/2013 (SOND-NET)**

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 de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde»

Lisboa
5 de setembro de 2013

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 208/2013 (SOND-NET)

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

1. Da participação

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), no dia 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», nos seguintes termos:
2. «No passado dia 17 de abril de 2012, foi divulgado um barómetro sondagem designado por “Quarta vaga do barómetro bianual BOP Health – ‘Os portugueses e a saúde’”, documento desenvolvido pela Spirituc Investigação Aplicada, em parceria com a consultora de comunicação Guess What PR».
3. «A apresentação pública à comunicação social do referido barómetro foi feita no dia 17 de abril de 2012, no Centro Cultural de Belém, em Lisboa».
4. «Consta do *press release* de divulgação da iniciativa, entre outras referências que se dão por integralmente reproduzidas, que a “avaliação que os portugueses fazem do Ministro da Saúde nos primeiros seis meses à frente da tutela é claramente negativa. Um terço dos portugueses ‘chumba’ o desempenho de Paulo Macedo, considerando-o ‘mau ou muito mau’. Esta é uma das principais conclusões da quarta vaga do barómetro bianual BOP Health – ‘Os portugueses e a saúde’” e prossegue “[...] a forma como o Ministério da Saúde faz a gestão do erário público é avaliada de forma ainda mais negativa”».
5. «No mesmo dia 17 de abril, o *Diário Económico* e a *Agência Lusa* publicaram notícias que reproduzem, no essencial, o texto do *press release*, tendo a mesma notícia sido imediatamente publicada nos órgãos de comunicação social *Correio da Manhã*, *PT Jornal*, *Jornal Digital*, *A Bola*, *JN Mobile*, *Diário de Notícias*, *Jornal de Notícias*, *Diário Digital*, *TVI24*,

RCM Pharma e Sol contra os quais se apresenta queixa a essa ERC, por violação do disposto no art.º 7º da Lei das Sondagens».

6. «Deste modo, ao difundir e publicar notícias com títulos como “Um terço dos portugueses reprova Paulo Macedo”, “Um terço dos portugueses considera ‘mau’ o desempenho de Paulo Macedo”, e outros com ligeiras variações, os mencionados órgãos de comunicação social, não só se abstiveram de reproduzir acriticamente o conteúdo das afirmações categóricas contidas no *press release*, como não cuidaram de incluir os elementos de publicação obrigatória, nem promoveram o adequado tratamento jornalístico dos dados contidos naquele documento».
7. «Tendo procedido do modo sumariamente descrito, aqueles órgãos de comunicação social eximiram-se do dever de garantir o rigor na análise e interpretação dos dados que vieram a ser publicados, de modo a que os leitores/espetadores pudessem compreender o seu sentido e limites».

2. Factos apurados

8. O objeto do estudo versa 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.
9. 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.”

10. Considerando que se trata 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.
11. O *PT Jornal* foi oficiado pela ERC, no dia 9 de agosto de 2012, para o exercício do contraditório.
12. O proprietário do *PT Jornal* foi também notificado, aos dias 11 de julho de 2013, para efeitos de contraditório.
13. A participação contra os restantes órgãos de comunicação social divulgadores do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde» (cf. ponto 5 da presente deliberação) é tratada de forma independente, autonomizando-se uma deliberação para cada órgão.

3. Exercício do contraditório

14. 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».
15. Continua 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».

16. 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».
17. 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».
18. Informa 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».
19. Refere 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».
20. Sublinha 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».
21. Finalmente, o Denunciado propõe-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».
22. Já o proprietário do *PT Jornal*, em missiva recebida no dia 24 de julho de 2013, para além de reforçar os argumentos já aduzidos, refere 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».
23. Conclui dizendo que «perante o surgimento de novos meios de comunicação, [considera] que faz sentido a criação de legislação que acompanhe uma realidade nova». Questiona 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 objetivos de qualquer espécie – sobretudo políticos – deve ser enquadrado numa legislação que obedece a realidades tão desatualizadas».

4. Normas aplicáveis

- 24.** É aplicável ao caso em apreço o regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião, constante na Lei das Sondagens.
- 25.** Aplica-se ainda, nesta fase de apreciação da divulgação das sondagens, o disposto nos Estatutos da ERC, anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro – atentas as competências do seu Conselho Regulador constantes na alínea z) do n.º 3 do artigo 24.º deste diploma.
- 26.** Por último, é também aplicável o Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de junho, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2009, de 27 de janeiro.

5. Análise e fundamentação

- 27.** No caso vertente, verifica-se que o estudo de opinião divulgado está diretamente relacionado com a atuação e competências do Governo na área da saúde, pelo que é 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 existem dúvidas de que é 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.
- 28.** 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.
- 29.** Não tem 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.
- 30.** 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.

31. Da análise realizada pelo Regulador à divulgação realizada pelo *PT Jornal*, verifica-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).
32. Alegou a Denunciada que o *site PT Jornal* não é um órgão de comunicação social.
33. 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».
34. 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.
35. 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 eletrónica, antes de efetuado o registo».
36. De acordo com o artigo 6.º, alínea e), dos Estatutos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, aprovados pela Lei 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 atividades de comunicação social, designadamente: as pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicação eletrónica, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente».
37. 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 eletrónicas de natureza privada e de conteúdo não comercial, visando

salvaguardar o direito à liberdade de expressão (artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa)».

- 38.** Na mesma Deliberação define-se tratamento editorial como «o processo ou conjunto de atividades 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».
- 39.** 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.
- 40.** 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.
- 41.** 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.
- 42.** 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*.

43. A encimar a página encontram-se as seguintes categorias: *Primeira Página, Política, Economia, Saúde, Mundo, Desporto, Artes, Tecnologia & Ciência, TV & Média, Autores.*
44. Ao clicar em cada uma das categorias referidas o utilizador acede a um conjunto de notícias, atualizadas periodicamente, relacionadas com a temática em causa.
45. Na *Primeira Página* é 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.
46. O *site* tem ainda alguns canais designados de: *Insólito, Social, Hoje é Dia, Crónicas, Motores, PT Animal, Internético, Prato & Medida.*
47. A ficha técnica informa 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.
48. Pela análise dos conteúdos que são divulgados no *PTjornal*, é possível concluir que a organização dos textos é submetida a tratamento editorial, com notícias atualizadas periodicamente.
49. O principal objetivo deste *site* é assim a difusão, para um conjunto amplo de utilizadores, de uma série de notícias de interesse público.
50. Por outro lado, é também composto por uma direção e um departamento de imprensa, responsáveis pela orientação editorial e pelos conteúdos das notícias veiculadas.
51. Existe assim, por parte deste *site*, 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.
52. Tendo em conta o exposto, conclui-se que a atividade exercida pelo *site PTjornal*, 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.
53. No que respeita ao regime sectorial aplicável às publicações periódicas eletrónicas, o Conselho Regulador tem defendido que não caem num vazio legal, devendo aplicar-se, com as necessárias adaptações, a Lei de Imprensa e demais leis sectoriais, como é também o caso da Lei das Sondagens.
54. Pelos motivos expostos *supra*, foi o proprietário do *PT Jornal* notificado, no dia 14 de maio de 2013, para, no prazo de 10 dias, proceder ao registo do *site PT Jornal* na Entidade

Reguladora para a Comunicação Social, nos termos dos artigos 2.º, alínea a), e 13.º do Decreto Regulamentar 8/99, de 9 de junho, republicado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/99, de 27 de janeiro, regista esse que veio a acontecer a 31 de maio de 2013.

IV. Deliberação

Tendo apreciado uma participação do Gabinete do Ministro da Saúde contra o *PT Jornal* por alegada violação da Lei das Sondagens na divulgação do estudo de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde»;

Considerando que se verificou o incumprimento da LS pelo modo como o *PT Jornal* procedeu à divulgação de uma sondagem em desrespeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LS, designadamente das suas alíneas b), d), e), f), g), i), j) e n),

O Conselho Regulador da ERC, nos termos e com os fundamentos acima expostos, no exercício das atribuições e competências cometidas à ERC, designadamente as previstas nas alíneas z) e ac) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos adotados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, conjugado com o disposto no artigo 15.º, n.º 1 e n.º 2, alíneas e) e g), da Lei n.º 10/2000, de 21 de junho, delibera:

1. Instar a publicação *PT Jornal* ao cumprimento do disposto na Lei das Sondagens, salientando em particular a necessidade de observar devidamente o disposto no n.º 2 do seu artigo 7.º;
2. Determinar a abertura de procedimento contraordenacional contra Pedro Miguel da Silva Alves Gonçalves, na qualidade de proprietário do *PT Jornal*, pela violação do disposto no artigo 7.º da Lei das Sondagens em conjugação com o disposto no artigo 17.º, n.º 1, alínea e), do mesmo diploma.

Nos termos do artigo 11.º do Regime Jurídico das Taxas da ERC constante do Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de junho, na redação imposta pelo Decreto-Lei n.º 70/2009, de 31 de março, são devidos encargos administrativos, no valor correspondente a 1,50 unidades de conta, conforme o previsto no Anexo V ao referido diploma (verba 37), por parte de Pedro Miguel da Silva Alves Gonçalves, na qualidade proprietário do *PT Jornal*, o qual, para efeitos do artigo 21.º,

n.º 1, alínea a), do Regime de Taxas da ERC, dispõe do direito de audição prévia, a ser exercido no prazo de 10 dias contados da data de notificação da presente deliberação, sob pena de tal liquidação se tornar definitiva.

Lisboa, 5 de setembro de 2013

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Rui Gomes