

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



**Deliberação
170/2014 (SOND-I-PC)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Processo contraordenacional contra Sol é Essencial, S.A.

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

Lisboa
25 de novembro de 2014

CONSELHO REGULADOR DA ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Processo contraordenacional n.º ERC/04/2013/376

Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, adotada em 13 de fevereiro de 2013, ao abrigo das competências cometidas a esta Entidade, 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 notificada a Sol é Essencial, S.A., com sede na Rua de São Nicolau, 120, 1100-550, Lisboa, da

Deliberação 170/2014 (SOND-I-PC)

Conforme consta no processo, a Sol é Essencial, S.A., com sede na Rua Dr. João Couto, lote C, 1549-020, Lisboa, vem acusada da prática de contraordenação nos termos seguintes:

- 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 jornal *Sol* 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 versou 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.** Os resultados do estudo de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde» foram divulgados no dia 17 de abril de 2012 pelo jornal *Sol* através de uma peça noticiosa publicada na edição impressa, sob o título «Um terço dos portugueses considera Macedo ‘mau’». Segue-se a transcrição da divulgação:
«Um terço dos mais de 600 portugueses inquiridos para um barómetro sobre os ‘os portugueses e a saúde’ classifica o ministro Paulo Macedo de ‘mau ou muito mau’ e quase metade considera a sua gestão ‘muito má’.

Elaborado pela empresa Spirituc Investigação Aplicada, em parceria com uma consultora de comunicação, este barómetro resultou de questionários realizados telefonicamente a 618 pessoas.

De acordo com as conclusões do estudo, a que a Lusa teve acesso, um terço dos portugueses chumba o desempenho de Paulo Macedo, considerando-o 'mau ou muito mau'.

A forma como o Ministério da Saúde faz a gestão do erário público é avaliada ainda de forma mais negativa: 43,5 por cento dos portugueses considera que esta gestão é 'muito má'.

Sobre a comunicação estabelecida entre o Governo e as populações, cerca de metade dos portugueses inquiridos (48,3 por cento) defende mesmo que essa comunicação é 'má ou muito má'.

Questionados sobre se preferiam descontar para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) ou ter um seguro de saúde privado, 46,4% preferiam continuar a descontar para o sistema público e 47,3% optam pelo seguro de saúde.

Sobre as novas taxas moderadoras, também quase metade dos portugueses (48,1 por cento) tende a considerar que em nada contribuirão para uma melhor gestão da saúde em Portugal.

O estudo apurou que os utentes do setor privado estão mais satisfeitos do que os do público.

Sobre a imagem que os portugueses têm da indústria farmacêutica, o barómetro apurou que dão 'uma importância elevada ao papel que os laboratórios farmacêuticos desempenham na sociedade, particularmente na área da investigação de novos medicamentos e na promoção de ações de rastreio.

Quase metade dos inquiridos considera que 'a marca do medicamento tem uma importância irrelevante na escolha do tratamento e que a televisão continua a ser o principal formador da opinião que os portugueses têm sobre os laboratórios farmacêuticos».

4. Considerando que se tratou de uma sondagem de opinião cujo objeto se subsumia 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. O jornal *Sol* foi oficiado pela ERC, no dia 28 de maio de 2012, para o exercício do contraditório.
6. Foi também dado conhecimento à arguida, entidade proprietária do jornal *Sol*, no dia 5 de dezembro de 2012, que corria termos neste Regulador o presente processo.
7. Em missiva recebida pela ERC no dia 12 de junho de 2012, o jornal *Sol* começou por dizer que «[o] requerimento que deu origem aos presentes autos, foi apresentado em nome de 'O Gabinete do Ministro da Saúde'».
8. Considerou que «[...] tal entidade não tem personalidade jurídica. As únicas entidades que poderiam ter subscrito tal documento, eram o próprio Ministro da Saúde ou o seu Ministério, o que não aconteceu».
9. Mais disse que «[q]uanto ao SOL, o requerimento foi dirigido contra um jornal, entidade que não tem personalidade nem capacidade jurídica».
10. Continuou dizendo que «[p]erante o requerimento subscrito e endereçado aos títulos [a ERC] notificou o Director para apresentar a sua defesa, por considerar e bem, que só este tem legitimidade para o efeito».
11. Entendeu assim que a ERC «[...] tentou sanar dessa forma, um vício, sendo certo que não o pode fazer».
12. Tendo em conta o exposto, alegou o jornal que «[...] perante a queixa apresentada por uma entidade sem personalidade jurídica – 'SOL' -, mero título de um órgão de comunicação social, deveria e requer-se que por ilegitimidade ativa e passiva, seja determinado, de imediato, o arquivamento, com todas as consequências legais, o que ora se requer».
13. Não obstante, sobre a alegada violação do regime jurídico aplicável à realização e divulgação de estudos de opinião, referiu o *Sol* que «[...] houve um *press release* difundido por determinada empresa, que o tornou público numa conferência realizada no dia 17 de Abril de 2012».
14. O jornal afirmou que «[t]al documento foi imediatamente difundido pela agência noticiosa Portuguesa, LUSA, dando-lhe o tratamento jornalístico considerado oportuno».
15. Considerou assim que a divulgação realizada pelo jornal foi feita ao abrigo do n.º 4 do artigo 7.º da Lei das Sondagens.
16. Assim, no entender do *Sol* existiu «[...] uma confusão entre sondagem e um barómetro».

17. «Por outro lado, a notícia publicada pelo SOL é verdadeira, conforme o queixoso mencionou, pois o estudo foi feito pela entidade referida, que o difundiu publicamente em conferência».
18. Entendeu assim o jornal que «[d]a análise do texto em causa, resulta que foram cumpridas todas as regras deontológicas que regem o exercício da atividade jornalística, sendo certo que a notícia limitou-se a difundir factos já conhecidos, mas que pelo seu evidente interesse público, foi a mesma publicada, cumprindo-se assim o dever de informar, ao exercício da liberdade de imprensa».
19. Pelo que «[...] não há [...] qualquer violação do regime jurídico aplicável à realização e divulgação de sondagens e inquéritos de opinião, ou de quaisquer normas legais ou regulamentares aplicáveis à atividade de comunicação social».
20. Conclui dizendo que a queixa deve ser arquivada, por ilegitimidade ou, caso assim não se entenda, ser considerada improcedente, com todas as consequências legais.
21. O jornal começou por alegar a ilegitimidade ativa e passiva da queixa apresentada.
22. Em relação à ilegitimidade ativa, disse o *Sol* que o Gabinete do Ministro da Saúde não tem personalidade jurídica e, como tal, as únicas entidades que podiam ter apresentado queixa eram o próprio Ministro da Saúde ou o Ministério.
23. Nos termos do artigo 55.º dos Estatutos da ERC «[q]ualquer interessado pode apresentar queixa relativa a comportamento suscetível de configurar violação de direitos, liberdades e garantias ou de quaisquer normas legais ou regulamentares aplicáveis às atividades de comunicação [...]».
24. Infere-se da norma legal que a legitimidade para apresentar queixa na ERC é uma legitimidade difusa, podendo a queixa ser apresentada por «qualquer interessado». Cabe dentro das atribuições do Gabinete do Ministro da Saúde a defesa dos interesses do Ministério da Saúde e do seu Ministro que, no caso, foram postos em causa pela alegada violação do regime jurídico da publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião.
25. Quanto à legitimidade passiva, disse o jornal que a queixa foi dirigida ao jornal *Sol*, não tendo este personalidade nem capacidade jurídica.
26. Na queixa em análise, tendo sido apresentada contra o jornal *Sol*, considera-se que o Queixoso teve em vista os conteúdos difundidos por essa publicação que se encontra registada na ERC e que tem uma existência.

27. À ERC cabe aferir da licitude ou ilicitude do conteúdo veiculado, notificando o diretor do jornal que é o responsável pelos conteúdos que são divulgados.
28. Não obstante o referido nos pontos anteriores, sempre se dirá que a ERC tem competência para, oficiosamente, verificar se os resultados das sondagens são divulgados nos termos definidos pela Lei de Sondagens, de acordo com o consignado na lei referida (artigo 15.º).
29. Em relação à notícia divulgada, no caso vertente, verificou-se que o estudo de opinião 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.
30. 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.
31. Já o n.º 4 do artigo citado consigna-se que «[a] referência, em textos de carácter exclusivamente jornalísticos publicados ou divulgados em órgãos de comunicação social, as sondagens que tenham sido objeto de publicação ou difusão pública deve ser sempre acompanhada de menção do local e data em que ocorreu a primeira publicação ou difusão, bem como da indicação do responsável».
32. Como o Conselho Regulador teve já oportunidade de se pronunciar, na Deliberação 4/SOND/2008, de 22 de outubro de 2008, «[p]ara efeitos do n.º 4 do artigo 7.º da LS, consideram-se «textos de carácter exclusivamente jornalístico» as peças jornalísticas, orais ou escritas, nas quais exista uma mera referência a resultados de sondagens, isto é, peças jornalísticas em que a divulgação de resultados de sondagens não constitui o seu enfoque central».
33. Assim, para que o n.º 4 do artigo 7.º seja aplicável é necessário que na peça jornalística visada a divulgação do resultado da sondagem não constitua o seu enfoque central e que

previamente tenha existido a divulgação do resultado da sondagem num órgão de comunicação social.

- 34.** Ora, analisada a peça jornalística em causa, verificou-se que o enfoque central da mesma é a divulgação dos resultados de uma sondagem pelo que, ao contrário do que sustenta o Denunciado, o caso em análise não é enquadrável no n.º 4 do artigo 7.º da LS.
- 35.** Resultou, pois, inequívoco, que o presente caso se enquadrava no n.º 2 do artigo 7.º da LS, pelo que a divulgação da sondagem por parte do jornal *Sol* deveria ter sido acompanhada das informações enumeradas em cada uma das alíneas deste artigo.
- 36.** 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.
- 37.** Da análise realizada pelo Regulador à divulgação do jornal *Sol*, 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 “não sabe/não responde” (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).
- 38.** Quanto aos resultados publicados e respetiva interpretação técnica, verificou-se que o jornal *Sol* reproduziu os conteúdos constantes na notícia divulgada pela agência Lusa. Comparando a notícia do jornal *Sol* com o conteúdo da peça noticiosa da Lusa, concluiu-se que o jornal procurou ser rigoroso na elaboração da sua peça noticiosa respeitando e confiando nas informações e na interpretação técnica que lhe foi facultada.
- 39.** Tendo em conta o exposto, o Conselho Regulador considerou que a divulgação do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde», por parte do *Sol* viola 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).
- 40.** 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 por parte do jornal *Sol* do dever legal de divulgar a sondagem de opinião acompanhada das informações de carácter obrigatório impostas pela Lei das Sondagens.

41. Concluiu-se 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.
42. Notificada dos termos da acusação que ficaram expostos *supra* e no exercício do direito que lhe assiste, a arguida veio apresentar defesa junto da ERC. De acordo com os elementos constantes da defesa escrita, recebida a 27 de outubro de 2014, a arguida aduziu os seguintes argumentos:
43. A arguida começa por alegar que «nesta fase não pode haver uma acusação como consta da notificação efectuada à Arguida».
44. Considera a arguida que «deveria ter sido dado conhecimento de um auto de notícia de onde constassem todos os elementos que são imputáveis, o que não acontece nos presentes autos».
45. Mais disse que, «no caso concreto, conforme consta da defesa apresentada pelo Director, que aqui se dá por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais, houve um press release difundido por determinada empresa, que o tornou público numa conferência realizada no dia 17 de Abril de 2012».
46. Continua dizendo que esse documento foi «difundido pela agência noticiosa Portuguesa, Lusa, dando-lhe o tratamento jornalístico considerado oportuno».
47. E acrescenta que «o jornal Sol, na sua versão online, publicou a notícia que deu base aos presentes autos».
48. Considera a arguida que «existiu uma confusão entre sondagem e um barómetro, isto é, um inquérito de opinião».
49. Entende a arguida que «o disposto no artigo 7.º da LS não se aplica a inquéritos de opinião».
50. Sustenta por isso a arguida que «a notícia não violou qualquer uma das alíneas do n.º 2 do artigo 7.º da LS, pois esta não divulgou o resultado de uma sondagem de opinião».
51. Refere ainda que «a notícia publicada pelo Sol é verdadeira, o estudo foi feito pela entidade referida, que o difundiu publicamente em conferência».
52. No entender da arguida, «a notícia cumpre as regras deontológicas, pelo que não merece qualquer censura».
53. Conclui dizendo que o presente processo contraordenacional deve ser arquivado.

54. A arguida começa por dizer que «deveria ter sido dado conhecimento de um auto de notícia de onde constassem todos os elementos que são imputáveis, o que não acontece nos presentes autos».
55. Por ofício de 11 de março de 2013, foi a arguida notificada da deliberação do Conselho Regulador, relativa à queixa apresentada pelo Ministério da Saúde contra o jornal *Sol*, por alegada violação da Lei de Sondagens na divulgação do estudo de opinião «BOP Health – os portugueses e a saúde».
56. Na deliberação referida concluiu-se pelo incumprimento, por parte da arguida, do disposto no artigo 7.º, n.º 2, alíneas b), d), e), f), g), i), j) e n) da Lei das Sondagens bem como pela abertura do respetivo procedimento contraordenacional.
57. Assim, antes de ter sido proferida acusação no âmbito do presente processo, foi dado conhecimento à arguida de que iria ser instaurado contra si um procedimento contraordenacional por violação da Lei das Sondagens.
58. A arguida foi notificada da acusação no 30 de setembro de 2014, nos termos do artigo 50.º do RGCO, contendo a acusação todas as indicações de carácter obrigatório referidas no artigo 283.º do Código de Processo Penal.
59. Não assiste, por isso, razão à arguida quando alega não ter tido conhecimento prévio à acusação dos elementos que lhe eram imputados.
60. Relativamente à parte restante da defesa apresentada, uma vez que os argumentos que refere se reconduzem aos argumentos apresentados em sede de contraditório da queixa que deu origem ao presente processo, não tendo sido apresentados factos novos que permitam contraditar o que foi dado por provado, sobre esta matéria reitera-se a argumentação aduzida na acusação, exposta nos pontos 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 38 da presente decisão.
61. Assim, o Conselho Regulador considera provado que a divulgação do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde», por parte do jornal *Sol* viola 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).
62. Não obstante, atendendo ao facto de a arguida não revelar histórico de incumprimentos em matéria de sondagens e ainda por se admitir que 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.

- 63.** 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, 25 de novembro de 2014

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro