

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

**Deliberação
69/2013 (SOND-I)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

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
13 de fevereiro de 2013

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 69/2013 (SOND-I)

Assunto: 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»

1. Da participação

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), a 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», nos seguintes termos:

«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».

«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».

«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».

«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».

«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».

«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

2. 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.
3. Os resultados do estudo de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde» foram divulgados a 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 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.
5. O jornal *Sol* foi oficiado pela ERC, a 28 de maio de 2012, para o exercício do contraditório.
6. Foi também dado conhecimento à sociedade O Sol é Essencial, S.A., entidade proprietária do jornal *Sol*, a 5 de dezembro de 2012, que corria termos neste Regulador o presente processo.
7. A participação contra os restantes órgãos de comunicação social divulgadores do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde» foi tratada autonomamente em deliberações individualizadas para cada entidade visada.

3. Exercício do contraditório

8. Em missiva recebida pela ERC a 12 de junho de 2012, o jornal *Sol* começa por dizer que «[o] requerimento que deu origem aos presentes autos, foi apresentado em nome de “O Gabinete do Ministro da Saúde”».

9. Considera o Denunciado 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».
10. Mais disse que «[q]uanto ao SOL, o requerimento foi dirigido contra um jornal, entidade que não tem personalidade nem capacidade jurídica».
11. 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».
12. Entende o Denunciado que a ERC «[...] tentou sanar dessa forma, um vício, sendo certo que não o pode fazer».
13. Tendo em conta o exposto, alega o Denunciado 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».
14. Não obstante, sobre a alegada violação do regime jurídico aplicável à realização e divulgação de estudos de opinião, refere o Denunciado que «[...] houve um *press release* difundido por determinada empresa, que o tornou público numa conferência realizada no dia 17 de Abril de 2012».
15. O Denunciado afirma que «[t]al documento foi imediatamente difundido pela agência noticiosa Portuguesa, LUSA, dando-lhe o tratamento jornalístico considerado oportuno».
16. Considera o Denunciado que a divulgação realizada pelo jornal terá, assim, sido feita ao abrigo do n.º 4 do artigo 7.º da Lei das Sondagens.
17. Assim, no entender do Denunciado existiu «[...] uma confusão entre sondagem e um barómetro».
18. «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».
19. Entende assim o Denunciado 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».

20. 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».
21. Conclui dizendo que a queixa deve ser arquivada, por ilegitimidade ou, caso assim não se entenda, ser considerada improcedente, com todas as consequências legais.
22. Já o Sol é Essencial, S.A., informou não interferir no conteúdo editorial do jornal de que é proprietária.
23. Mais disse não ser parte nos autos pelo que não pode ser responsável pelos custos administrativos ou outros.

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 da alínea z) do n.º 3 do artigo 24.º deste diploma.

5. Análise e fundamentação

26. O Denunciado começa por alegar a ilegitimidade ativa e passiva da queixa apresentada.
27. Em relação à ilegitimidade ativa, diz o Denunciado 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.
28. 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 [...]».

29. 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.
30. Quanto à legitimidade passiva, diz o Denunciado que a queixa foi dirigida ao jornal *Sol*, não tendo este personalidade nem capacidade jurídica.
31. 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.
32. 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.
33. 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).
34. Em relação à notícia divulgada, no caso vertente, verifica-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.
35. 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.
36. 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».

- 37.** De acordo com pronúncia anterior do Conselho Regulador, 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», 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».
- 38.** 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.
- 39.** Ora, analisada a peça jornalística em causa, verifica-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.
- 40.** Resulta, pois, inequívoco, que o presente caso se enquadra 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.
- 41.** 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.
- 42.** Da análise realizada pelo Regulador à divulgação do jornal *Sol*, 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 «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).
- 43.** 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, conclui-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.

- 44.** Em relação ao alegado pela entidade proprietária, que considera não ser responsável pelos custos administrativos ou outros, tal argumento não colhe. Na verdade, um título cumpre funções distintas (à semelhança do que sucede com a marca), quando inscrito junto do registo de publicações periódicas, impede o registo subsequente de outro título que com ele possa ser confundível, pelo que constitui um direito de exclusivo tutelado pela ordem jurídica. Pelas funções distintivas que desempenha é normal que se ficcione a sua personalização quando em juízo determinadas faltas, violações da lei cometidas através das publicações. Ademais, no caso em questão, a infração cometida está compreendida no âmbito das competências do diretor dessa publicação.
- 45.** Por outro lado, deve frisar-se que o argumento da entidade proprietária do jornal *Sol*, no sentido de que as sociedades detentoras das publicações não exercem influência direta nos conteúdos dos órgãos de comunicação social de que são proprietárias, ao contrário do sustentado, contribui para a compreensão da razão pela qual foi o título, e não a entidade proprietária, que teve intervenção no procedimento que originou a obrigação de pagamento de encargos. Com efeito, este argumento não pode ser aduzido com vista à desresponsabilização da entidade proprietária pelo pagamento dos encargos administrativos resultantes do referido procedimento, uma vez que as competências atribuídas ao diretor da publicação são apenas aquelas que estão especificamente previstas na Lei de Imprensa, com o fim de preservar a liberdade, isenção e rigor da informação difundida por esse órgão de comunicação social. As competências do diretor da publicação não isentam ou excluem a entidade proprietária do título dos deveres e responsabilidades que lhe são impostos por via legal.
- 46.** Acresce que interpretar o n.º 2 do artigo 11.º do RTE no sentido proposto pela proprietária do jornal *Sol* conferiria aos títulos de jornais uma capacidade tributária, sem base legal para o efeito, que existiria exclusivamente para o pagamento dos encargos administrativos devidos à ERC.

6. Deliberação

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

Verificando que a queixa não padece de qualquer vício de ilegitimidade;

Notando que o estudo divulgado é uma sondagem e que o seu objeto recai no âmbito da aplicação da Lei das Sondagens;

Constatando que o enfoque central da peça noticiosa objeto de análise é a divulgação dos resultados de uma sondagem, não se aplicando como tal o n.º 4 do artigo 7.º da LS;

Considerando que se verificou o incumprimento, face à LS, no modo como o jornal *Sol* 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), n);

Tendo verificado que os resultados divulgados replicaram os dados constantes na notícia divulgada pela agência Lusa,

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:

- Instar o jornal *Sol* 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;
- Determinar a abertura de procedimento contraordenacional contra a sociedade O Sol é Essencial, S.A., na qualidade de entidade proprietária do jornal *Sol*, pela violação do disposto no artigo 7.º da Lei das Sondagens em conjugação com o disposto no artigo 17.º do mesmo diploma.

Nos termos do artigo 11º 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, fixados em 1,50 unidades de conta, conforme o previsto no Anexo V ao referido diploma (verba 37), pela sociedade O Sol é Essencial, S.A., entidade proprietária do jornal *Sol*, a 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, 13 de fevereiro de 2013

O Conselho Regulador,

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