

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



**Deliberação
69/2015 (SOND-I-PC)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Processo contraordenacional contra a Global Notícias Publicações, S.A.

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

Lisboa
16 de abril de 2015

CONSELHO REGULADOR DA ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Processo contraordenacional n.º ERC/04/2013/351

Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (Deliberação 67/2010 (SOND-I)), adotada em 13 de fevereiro de 2013, ao abrigo das competências cometidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 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 Global Notícias Publicações, S.A., com sede na Rua Gonçalo Cristóvão, 195-219, 4000-269, Porto, da

Deliberação 69/2015 (SOND-I-PC)

Conforme consta no processo, Global Notícias Publicações, S.A., com sede na Rua Gonçalo Cristóvão, 195-219, 4000-269, Porto, vem acusada da prática de contraordenação nos termos seguintes:

I. Da Acusação

1. Deu entrada na ERC, no dia 23 de abril de 2012, uma participação do Gabinete do Ministro da Saúde contra o *Jornal de Notícias* e *Jornal de Notícias mobile* 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. Os resultados do estudo de opinião «BOP Health – Os portugueses e a saúde» foram divulgados pelo *Jornal de Notícias* no seu sítio eletrónico e na sua edição *mobile*, através de uma peça noticiosa difundida no dia 17 de abril de 2012, com o seguinte título «Um terço dos portugueses chumba desempenho de Paulo Macedo». Segue-se a transcrição da notícia:

«Um terço dos mais de 600 portugueses inquiridos para um barómetro sobre “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 de forma ainda 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 sector 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 acções 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”».

3. Considerando que se trata de uma sondagem de opinião cujo objeto se subsume no artigo 1º da LS, verificaram-se indícios de incumprimento ao artigo 7º da Lei das Sondagens, por omissão de elementos de publicação obrigatória previstos pelo n.º 2 do citado artigo.
4. O *Jornal de Notícias* foi oficiado pela ERC, no dia 21 de maio de 2012, para o exercício do contraditório.
5. Foi também dado conhecimento à Arguida, entidade proprietária do *Jornal de Notícias*, no dia 5 de dezembro 2012, que corria termos neste Regulador o presente processo.

6. Em missiva recebida pela ERC, no dia 30 de maio de 2012, o *Jornal de Notícias* começa por alegar que «[c]onforme decorre da própria peça divulgada no on-line do JN, esta trata-se da reprodução de uma notícia da agência LUSA».
7. Continua dizendo que «[a] LUSA divulgou o estudo em questão e o JN, por sua vez, procedeu a uma reprodução da notícia que a LUSA fez sobre a matéria».
8. Entende, pois, o *Jornal de Notícias* tratar-se «de uma notícia de uma notícia».
9. Como tal, considera «não ter aplicação in casu a norma do art. 7.º, n.º 2 da LS, mas, outrossim, o n.º4 do referido preceito».
10. Sem prejuízo do que ficou exposto, caso se entenda que é aplicável ao caso o n.º 2 do artigo 7.º da LS defende que então o JN apenas terá incumprido «13 segmentos da norma em questão».
11. Mais disse que «[n]ão foi, nem é, intenção do Jornal omitir qualquer informação que nos termos legais deva ser publicada juntamente com a sondagem.
Se porventura o fez – e acredita que assim não aconteceu – tal deve-se ao entendimento do Jornal de que publicava uma notícia de uma notícia e, como tal, não estaria vinculado às obrigações do n.º 2 do art. 7.º da LS».
12. Afirma ainda não ter publicado essa informação porque «a “LUSA” [...] não a divulgou».
13. Diz também que «[a] ficha técnica foi publicada pelo JN com as indicações e informações que a “LUSA” divulgou»
14. Conclui dizendo que «[s]e o JN incumpriu qualquer das normas em questão tal ficou a dever-se a uma diferença interpretativa do sentido e alcance da supra referida disposição legal».
15. 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 1º). Também não existem dúvidas de que é divulgada uma sondagem de opinião nos termos das alíneas b) e c) do artigo 2º da LS, porquanto o estudo utiliza uma amostra, construída através de técnicas estatísticas, de um determinado universo alvo.
16. 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.

- 17.** 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 objecto 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».
- 18.** 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», 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».
- 19.** Ora, analisadas as peças jornalísticas em causa, verifica-se que o enfoque central das mesmas 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.
- 20.** Resulta 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 de Notícias* deveria ter sido acompanhada das informações enumeradas em cada uma das alíneas deste artigo.
- 21.** 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.
- 22.** Da análise realizada pelo Regulador às divulgações do *Jornal de Notícias*, 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), repartição geográfica dos inquiridos (alínea e), identificação da taxa de resposta e de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir (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).
- 23.** Em relação ao argumento de que a notícia publicada procedeu a uma reprodução da notícia da Lusa, considera-se que a decisão do jornal de replicar os dados aí constantes correspondeu a uma decisão editorial por parte do diretor do *Jornal de Notícias*. A partir

do momento em que esta decisão é tomada há uma apropriação por parte do periódico do conteúdo jornalístico que foi divulgado. Como tal, o jornal deveria ter dado cumprimento ao dever de publicar a sondagem de acordo com o consignado no artigo 7.º, n.º 2, da LS.

24. Quanto aos resultados publicados e respetiva interpretação técnica, verificou-se que o *Jornal de Notícias* reproduziu os conteúdos constantes na notícia divulgada pela agência Lusa. Comparando a peça noticiosa do *Jornal de Notícias* com o conteúdo da notícia veiculada pela 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.
25. Tendo em conta o exposto, considera o Conselho Regulador que a divulgação do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde», por parte do *Jornal de Notícias* viola o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LS, designadamente das suas alíneas b), e), f), g), i) e j).
26. Dos factos apurados não resultam indícios de que o comportamento da Arguida tenha sido doloso, sendo o comportamento típico punível a título de negligência, revelada pela não observância do *Jornal de Notícias* do dever legal de divulgar a sondagem de opinião acompanhada das informações de carácter obrigatório impostas pela Lei das Sondagens.
27. 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 consequentemente sujeita à aplicação de uma coima a determinar nos termos do disposto do artigo 19º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

II. Defesa

28. 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, no dia 17 de outubro de 2014.
29. Alega a Arguida que não «pretendia divulgar um estudo de opinião ou uma sondagem, mas a notícia desse estudo que a agência “Lusa” tinha divulgado».
30. Considera a Arguida que a peça noticiosa divulgada «trata-se da notícia de uma notícia».
31. Nessa medida, refere a Arguida que «estavam os responsáveis editoriais do JN convencidos que qualquer obrigação legal sobre a matéria teria sido observada pela Lusa».

32. Afirma também a Arguida que na acusação é dito «que o JN omitiu as informações das alíneas b), e), f), g), i) e j)».
33. No entanto, a Arguida verificou que «da ficha técnica publicada apenas não constam quatro. Não publicou a identificação do cliente (al. b), a repartição geográfica dos inquiridos (al. e), a identificação da taxa de resposta e de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir (al. f), e a indicação da percentagem de inquiridos cuja resposta foi “ns/nr” (al. g)».
34. Entende a Arguida que «além do demais publicado, constam as informações das alíneas i) e j) do artigo 7.º, n.º 2, da LS».
35. Sustenta a Arguida que «a ficha técnica foi publicada pelo JN com as indicações e informações que a “Lusa” e a autora da sondagem divulgaram, acreditando o JN e confiando, plenamente, que o trabalho (todo ele) da empresa responsável, trabalho da responsabilidade de técnicos credenciados, altamente especializados e responsáveis, não merecia diferente supervisão do que a que o jornal efectuou».
36. Refere a Arguida que dada a reputação da responsável pela sondagem, confiava o JN, efectivamente, que toda a informação que lhe havia sido disponibilizada era aquela que era necessária publicar».
37. Ou seja, «o jornal estava convencido que sendo a ficha técnica publicada nos termos em que o foi, cumpria rigorosamente a lei».
38. Mais disse a Arguida que «não se vislumbra como a publicação efectuada acompanhada da informação constante da ficha técnica divulgada, possa ter falseado ou deturpado o seu resultado, sentido e limites».
39. Defende também que «em nenhum passo da acusação esta refere em concreto como a publicação efectuada possa ter falseado ou deturpado o resultado, sentido e limites do estudo/sondagem».
40. Considera assim que «encontrando-se a acusação omissa destes elementos, não pode a norma do artigo 7.º, da LS, ser subsumível ao tipo de contra ordenação por que esta vem acusada».
41. Pelo que «se o objecto da norma em causa é definido pelo seu n.º 1, e verificando não ter a ERC logrado identifica-lo em concreto, parece-nos que só pode soçobrar a acusação».

42. Por outro lado, alega a Arguida que «face à origem da informação e ficha técnica publicadas, e tendo presente a reputação da Lusa, não podia o JN razoavelmente supor que estivesse a cometer qualquer ilegalidade».
43. Assim entende que «o jornal da Arguida e os seus representantes não agiram assim sequer com negligência ou motivados pela prática de qualquer acto contrário à lei, mas, outrossim, convencidos da licitude do seu procedimento».
44. Entende, pois, não dever «a Arguida ser sancionada, mas antes absolvida do presente procedimento, uma vez que inexistente qualquer conduta (dolosa ou meramente negligente) passível de punição».
45. Argumenta também que «a Arguida é zelosa cumpridora do que a lei manda a este respeito».
46. Acrescenta que «os responsáveis do jornal agiram sob a convicção que podiam publicar a informação como publicaram, por considerarem que – provindo da Lusa – estavam desobrigados a considerar a informação como sondagem e, como tal, legitimados à sua publicação nos termos em que o fizeram, não estando a omitir qualquer informação relevante e, portanto, a violar qualquer disposição legal», o que, em todo o caso, sempre retira toda e qualquer consciência de ilicitude (se ilicitude houvesse) à Arguida nos actos imputados (art.º 9.º do Regime Geral das Contra-Ordenações)».
47. Sem prescindir, alega também a Arguida que também não lhe deve ser aplicada qualquer coima «atenta a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente, bastando para o efeito sancionatório da lei seja proferida uma admoestação».
48. Refere que «a acusada infracção será de reduzidíssima gravidade, desde logo porque a própria ERC não foi capaz de identificar se e como (em concreto) foram postos em causa o rigor e os resultados, bem como o sentido e limites da sondagem».
49. Considera também a arguida que «a culpa (a ter existido) é igualmente de expressão mínima».
50. Tendo em conta tudo o que ficou exposto, bem como atento ao facto «de que não foi retirado qualquer benefício económico», tanto bastará a aplicação de uma sanção de admoestação».
51. Pelo que, conclui a Arguida «deverá a Acusação contra a Arguida ser arquivada, ou, subsidiariamente, se assim não se entender, ser aplicada uma sanção de admoestação».

52. A Arguida requereu também a inquirição de duas testemunhas cuja audição teve lugar no dia 20 de novembro de 2014, nas instalações da ERC.
53. A primeira testemunha, António Alfredo Rocha Leite, jornalista, disse aos autos ter sido diretor adjunto do *Jornal de Notícias* na altura dos factos.
54. Referiu que a notícia visada, por ter sido uma notícia da Lusa, não foi encarada «como uma sondagem, logo não tiveram em conta os requisitos necessários para a publicação de uma sondagem».
55. Afirmou também estar convencido que «a notícia pode ter sido publicada diretamente no *síte* sem mediação do jornal. Isto acontece, uma vez que existe um serviço da Lusa que entra diretamente no *feed* sem mediação», tendo o trabalho jornalístico sido feito pela Lusa.
56. Disse ainda que «o tema em causa é distinto dos temas que normalmente são tratados por sondagens, normalmente têm carácter eleitoral».
57. A testemunha referiu também que «na eventualidade de a sondagem ter sido publicada através de mediação de jornalista, e não diretamente, provavelmente ter-se-á entendido que se tratava de uma notícia e não de uma sondagem. O jornal não compra sondagens à Lusa mas sim notícias».
58. Assim, e no entender da testemunha, estamos perante uma notícia com base numa sondagem».
59. A segunda testemunha, Paulo José Ferreira Silva, subdiretor do *Jornal de Notícias*, disse aos autos que como a notícia em causa se tratava de um *take* da Lusa, talvez tenha existido um menor cuidado na sua análise, o que não acontece quando a sondagem é produzida pelo jornal.
60. Mais disse que «a pessoa que publicou a notícia não teve a perceção de que estava a publicar uma sondagem. O título e a forma como o texto está redigido contribuiram para que o jornalista acreditasse estar perante uma notícia rigorosa e sem falhas».

III. Análise e fundamentação

61. A Arguida começa por alegar que, ao contrário do que é referido pela acusação, apenas não foram publicadas as informações vertidas nas alíneas b), e), f) e g), do artigo 7.º, n.º

- 2, da LS, tendo sido publicadas as informações relativas às alíneas i) e j) do mesmo artigo.
- 62.** Tendo voltado a analisar o artigo visado, não se consegue identificar em que parte do artigo constam as informações referentes às alíneas i) e j) do artigo 7.º, n.º 2, da LS, não tendo também a Arguida referido as passagens, em concreto, onde essas informações podem ser encontradas. Considera-se, assim, não assistir razão à Arguida, mantendo-se o entendimento constante da acusação nesta matéria.
- 63.** Alega também a Arguida que o *Jornal de Notícias* reproduziu conteúdos constantes na notícia divulgada pela agência Lusa, tendo procurado ser rigoroso na elaboração da sua peça noticiosa respeitando e confiando nas informações e na interpretação técnica que lhe foi facultada.
- 64.** Comparando a peça noticiosa do *Jornal de Notícias* com o conteúdo da notícia veiculada pela Lusa, conclui-se que assiste razão à Arguida. Contudo, e como foi já referido na acusação, considera-se que a decisão do jornal de replicar os dados constantes na notícia da Lusa correspondeu a uma decisão editorial por parte do diretor do *Jornal de Notícias*. A partir do momento em que esta decisão é tomada há uma apropriação por parte do periódico do conteúdo jornalístico que foi divulgado. Como tal, a Arguida deveria ter dado cumprimento ao dever de publicar a sondagem de acordo com o consignado no artigo 7.º, n.º 2, da LS.
- 65.** Sustenta ainda a Arguida que «em nenhum passo da acusação esta refere em concreto como a publicação efectuada possa ter falseado ou deturpado o resultado, sentido e limites do estudo/sondagem».
- 66.** Estabelece o artigo 7.º, n.º 1, da LS, que «a publicação, difusão e interpretação técnica dos dados obtidos por sondagens de opinião devem ser efetuadas de forma a não falsear ou deturpar o seu resultado, sentido e limites».
- 67.** O número 2 do artigo citado procede a uma densificação ao que está genericamente referido no número 1 do artigo 7.º da LS, dizendo taxativamente as informações de carácter obrigatório que devem constar da publicação de uma sondagem por um órgão de comunicação social. A omissão dessas informações coloca, assim, automaticamente em causa o cumprimento do número 1 do artigo 7.º da LS, uma vez que o destinatário da sondagem não tem conhecimento de todas as informações que segundo a lei são relevantes para conseguir interpretar os dados obtidos por sondagens.

68. Assim, o Conselho Regulador considera provado que a divulgação do estudo «BOP Health – Os portugueses e a saúde», por parte do *Jornal de Notícias* viola o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LS, designadamente das suas alíneas b), e), f), g), i) e j), sendo tal conduta punida com contraordenação prevista na alínea e) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 17.º da Lei das Sondagens.
69. Em relação à pena a ser aplicada, sustenta a Arguida que «o jornal e os seus representantes não agiram sequer com negligência ou motivados pela prática de qualquer acto contrário à lei, mas, outrossim, convencidos da licitude do seu procedimento». Defende, por isso, que os presentes autos devem ser arquivados ou, caso assim não se entenda, ser aplicada sanção correspondente à admoestação.
70. Sobre o argumento aduzido, entende-se que a Arguida tem o dever de conhecer e aplicar as leis relativas ao setor da comunicação social sendo por isso responsável pelo seu incumprimento. Não obstante, atendendo ao grau diminuto da culpa e também por se admitir que a presente decisão poderá ter um efeito dissuasor e pedagógico, entende o Conselho Regulador que, neste momento, em relação à contraordenação identificada, é adequado e suficiente para prevenir a prática de futuros ilícitos contraordenacionais da mesma natureza a aplicação de uma sanção de admoestação.
71. Pelo exposto, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo das suas competências fixadas pelo artigo 15.º, n.º1, 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.
72. Dado tratar-se de uma decisão de aplicação de coima ou admoestação (artigo 11º, n.º 1, alínea b), do Regime de Taxas da ERC – Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de Junho, conforme alterado pelo Decreto-Lei n.º 70/2009, de 31 de Março, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 36/2009, de 28 de Maio), são devidas taxas por encargos administrativos, no montante de 1,5 unidades de conta, nos termos do disposto no Anexo V, verba 37, que incide sobre **Global Notícias Publicações, S.A.**, 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.**

ERC/04/2013/378



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

Lisboa, 16 de abril de 2015

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro