

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

**Deliberação
8/CONT-TV/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Queixa da Associação de Consumidores de Portugal contra o
serviço de programas RTP 2**

Lisboa

8 de Abril de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 8/CONT-TV/2009

Assunto: Queixa da Associação de Consumidores de Portugal contra o serviço de programas RTP 2

I. Identificação das partes

A Associação de Consumidores de Portugal (ACOP), representada pelo seu presidente, como Queixosa, e o serviço de programas RTP 2, na qualidade de Denunciado.

II. Objecto da queixa

A queixa tem por objecto a alegada violação, pelo Denunciado, de limites legais à publicidade a bebidas alcoólicas, na edição de 15 de Fevereiro de 2009 do programa “Portugal da terra ao mar”.

III. Factos apurados

1. No dia 15 de Fevereiro de 2009, foi transmitido, no serviço de programas RTP 2, o programa “Portugal da terra ao mar”, tendo tido início às 11 horas e uma duração de, sensivelmente, 27 minutos.

2. O programa é descrito, no *website* da RTP (http://tv.rtp.pt/programas-rtp/index.php?p_id=18295&e_id=&c_id=6&dif=tv&hora=02:20&dia=22-03-2009), nos seguintes termos:

«O Magazine "Portugal da Terra ao Mar" é um espaço de Informação/ Divulgação sobre o panorama da Agricultura, da Floresta, das Pescas e do Desenvolvimento Rural, no nosso País, à semelhança do que outras cadeias de televisão de serviço público realizam em alguns Países Comunitários. Todas as semanas, numa determinada região, num espaço agrícola, florestal, numa unidade de produção, são lançadas todas as reportagens, notícias, entrevistas, debates, um conjunto de conteúdos susceptível de esclarecer, definitivamente, os espectadores sobre os problemas, as potencialidades, a evolução e o futuro do tema, ou do sector em análise. DA TERRA AO MAR é o magazine para todos os portugueses que se dedicam, ou interessam, pela Agricultura, pelas Pescas, pelo Desenvolvimento Rural e por todas as actividades que lhe estão associadas: a indústria agro-alimentar, o agroturismo e o turismo em espaço rural, a produção florestal, a produção de pasta de papel, a cortiça e o vinho, as frutas e os legumes, as culturas de sequeiro e regadio, etc.»

3. A edição do programa que motivou a queixa da ACOP inicia-se com uma breve introdução feita pela apresentadora, seguida de uma entrevista a um produtor de aguardente da Lourinhã, versando sobre as origens do produto, regulamentação e processos de produção. Posteriormente, a apresentadora entrevista Vasco d’Avillez, presidente da ViniPortugal, sobre a situação actual do sector em termos de apoios, acesso aos mercados nacionais e internacionais, inovação, entre outros temas relevantes para a produção vitivinícola. Segue-se uma reportagem na Herdade do Portocarro, próxima de Alcácer do Sal, onde é contada a história da empresa agrícola e são descritos os processos de produção dos principais vinhos: Herdade de Portocarro, Cavalu Maluco e Anima, com entrevista ao proprietário. Finda esta peça, é retomada a entrevista com Vasco d’Avillez, após a qual se passa à reportagem seguinte, que é realizada em Alcobaça, numa exploração de licor de ginja, onde, à semelhança das peças anteriores, é oferecida alguma informação sobre a história do produto, sobre o desenvolvimento daquela empresa agrícola em concreto e os métodos de produção empregues, com entrevista ao empresário. No final do programa, são reconhecidos os apoios da

Associação dos Produtores Agrícolas e Florestais da Estremadura, da Cooperativa Agrícola do Sobral de Monte Agraço e da C&A, sendo identificada como patrocinadora a PrestEnergia, um agrupamento complementar de empresas (ACE) que se dedica ao comércio de equipamento para aproveitamento de fontes de energias renováveis.

4. O programa adopta um tom essencialmente informativo. Por vezes, a apresentadora tem, atrás dela, no fundo, garrafas de vinho e outros produtos, embora as inscrições dos rótulos raramente sejam discerníveis. O único apelo directo ao consumo (sem fazer, porém, qualquer referência a marcas), surge na introdução da primeira reportagem, nos seguintes termos:

“**Apresentadora:** Bem sei que ainda é cedo para almoçar, mas deixo-lhe já uma sugestão para o final da sua refeição: alimente-se bem e no fim prove um balão de aguardente da Lourinhã. Aproveite e brinde aos seus amigos”

IV. Argumentação da Queixosa

Enquanto fundamentos da sua queixa, que deu entrada em 25 de Fevereiro de 2009, a Queixosa alega o seguinte:

- i. A lei regulamenta de forma restritiva a publicidade a bebidas alcoólicas na televisão;
- ii. No programa em causa, afiguram-se ténues as fronteiras que separam um programa meramente informativo de um exercício de promoção de marcas.

A Queixosa requer a intervenção da ERC no tocante a esta questão.

V. Defesa do Denunciado

Notificado, nos termos legais, para apresentar a sua defesa, o Denunciado, através do Director de Programas da RTP 2, alega o seguinte:

- i. A ACOP não tem razão quando afirma que do programa consta publicidade a bebidas alcoólicas, face à definição de publicidade plasmada no artigo 3.º do Código da Publicidade;
- ii. O magazine “Portugal da terra ao mar” é um espaço de informação e divulgação sobre o panorama da agricultura, da floresta, das pescas e do desenvolvimento rural, no nosso país, à semelhança do que existe noutros operadores que prestam serviço público de televisão noutros Estados da União Europeia. Trata-se de um magazine dirigido a um público que se dedica ou que se interessa pela agricultura, pelas pescas, pelo desenvolvimento rural e por todas as actividades que lhe estão associadas;
- iii. O sector vitivinícola tem uma importância fulcral na economia portuguesa, pelo que não poderia ser arredado de um programa com os propósitos descritos acima;
- iv. Numa abordagem como a descrita, as referências a produtos são, por vezes, inevitáveis, não havendo, contudo, qualquer objectivo de os promover para comercialização – o qual seria essencial para que se pudesse concluir no sentido de se estar perante publicidade.

VI. Normas aplicáveis

As normas aplicáveis ao caso são as constantes dos artigos 9.º, alíneas a) e e), 18.º, n.ºs 2 e 3, 37.º, n.º 1, 38.º, n.º 5, 42.º, n.º 1, 73.º, n.ºs 1 e 3, e 78.º, n.º 1 e n.º 2, alínea e), da Constituição da República Portuguesa (doravante, “CRP”), artigos 24.º, n.ºs 4, 5 e 6, 37.º, 38.º e 40.º, do Código da Publicidade (doravante, “CPub”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de Março, artigos 26.º, n.º 2, 27.º, n.ºs 1, 2 e 3, 4, da Lei da Televisão (doravante, “LTV”), aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, artigo 56.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante, “CPA”), em conjugação com o disposto nos

artigos 8.º, alínea j), e 24.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos da ERC (doravante, “EstERC”), anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro.

VII. Análise e fundamentação

1. Dos requisitos procedimentais

1.2. A competência da ERC

Antes de passar à análise da substância da queixa, importa delimitar o objecto da presente pronúncia da ERC, à luz dos poderes que, legalmente, lhe são confiados em matéria de publicidade.

Além das competências que a LTV atribui ao Conselho Regulador em matéria de fiscalização dos conteúdos televisivos em geral (v. os artigos 27.º e 93.º), a ERC goza de poderes de fiscalização, instrução de procedimentos contra-ordenacionais e aplicação das correspondentes sanções nas seguintes matérias, nos termos do CPub: patrocínios, local, tempo e modo de inserção de publicidade na televisão e televenda (ou seja, matéria constante do disposto nos artigos 24.º, 25.º e 25.º-A do referido diploma, nos termos dos artigos 37.º, 38.º, 40.º).

A ERC não se pronuncia, conseqüentemente, sobre o cumprimento, pelo Denunciado, do disposto no artigo 17.º do CPub, que impõe uma série de limitações à liberdade de emissão de publicidade a bebidas alcoólicas, dado tratar-se de matéria sujeita às competências da Direcção-Geral do Consumidor.

1.3. Outros requisitos procedimentais

As partes são legítimas. Foram cumpridos os prazos legais. Não há questões prévias a conhecer.

2. Fundamentação

1. Tendo em conta os poderes da ERC em matéria de publicidade, elencados *supra*, a presente deliberação terá como objecto as seguintes questões:

- i. Indagar se o programa em causa, quer em razão do seu conteúdo, quer por força do seu horário de transmissão, incumpe algum dos limites que a LTV impõe, no tocante a conteúdos (embora a Queixosa não faça alusão a essa questão, o Conselho Regulador tem poderes para a apreciar, por força do princípio do inquisitório, plasmado no artigo 56.º do CPA);
- ii. Averiguar se existe publicidade introduzida no decurso do programa e, em caso afirmativo, avaliar do cumprimento, por esta, do disposto no artigo 25.º, n.º 2, do CPub;
- iii. Averiguar se existe incumprimento das normas que disciplinam os patrocínios, em particular constantes do artigo 24.º, n.ºs 4, 5 e 6, do CPub.

2. Avançando sobre a primeira questão que o programa suscita, importa referir, preliminarmente, que, como regra geral, no tocante à definição do conteúdo e organização horária da programação televisiva, impera a liberdade dos operadores, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, da LTV, como corolário das liberdades de expressão do pensamento e de criação cultural (artigos 37.º, n.º 1, e 42.º, respectivamente, da Constituição da República Portuguesa, doravante “CRP”).

Só em casos excepcionais pode essa liberdade ser limitada pelos poderes públicos, desde logo por força do regime aplicável às restrições a direitos, liberdades e garantias, constante dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP. O Conselho Regulador tem vindo a frisar essa ideia com regularidade (a propósito, cfr. a Deliberação n.º 6/LLC-TV/2007, de 5 de Dezembro de 2007, bem como a Deliberação n.º 5/CONT-TV/2008, de 9 de Abril de 2008, e a Deliberação 13/CONT-TV/2008, de 3 de Setembro de 2008, *in* www.erc.pt).

3. Esses casos encontram-se tipificados na LTV. Desde logo, a programação televisiva deve respeitar a dignidade da pessoa humana e os direitos, liberdades e garantias fundamentais (artigo 27.º, n.º 1, da LTV). Nos termos do artigo 27.º, n.º 2, da LTV, encontra-se vedado aos serviços de programas incitar ao ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo ou pela orientação sexual. Tão pouco é permitida a emissão de programas susceptíveis de prejudicar manifesta, séria e gravemente a livre formação da personalidade de crianças e adolescentes, designadamente os que contenham pornografia, no serviço de programas de acesso não condicionado, ou violência gratuita (artigo 27.º, n.º 3, da LTV). Por fim, quaisquer programas susceptíveis de influírem de modo negativo na formação da personalidade das crianças ou de adolescentes (e que não caiam sob a previsão da norma anteriormente citada) devem ser acompanhados da difusão permanente de um identificativo visual apropriado e só podem ser transmitidos entre as 22 horas e 30 minutos e as 6 horas.

4. Tendo em conta este enquadramento, dir-se-á, à partida, que dificilmente um programa televisivo, sobre a temática da agricultura e desenvolvimento rural, ou mesmo mais especificamente dedicado ao vinho, como é o caso da edição analisada do “Portugal da terra ao mar” com as características expostas acima, poderá considerar-se susceptível de influir de modo negativo na formação da personalidade das crianças ou de adolescentes. Não existindo, no programa em causa, uma apologia ou incentivo ao consumo excessivo ou irresponsável, ou ao consumo por menores, ou ainda a comportamentos perigosos e ilícitos como a condução sob o efeito do álcool, não se vislumbram razões para que o mesmo seja submetido ao regime constante do artigo 27.º, n.º 4, da LTV.

5. Além disso, vale a pena recordar a importância cultural e económica de um produto que, segundo se crê, se encontra enraizado nas vivências ibéricas desde o seu passado mais antigo. O consumo e produção do vinho, assim como inúmeras actividades associadas, constituem uma parcela importante da identidade e cultura portuguesas. Ora, a promoção da cultura portuguesa (onde se deve incluir o universo vitivinícola)

constitui uma incumbência do Estado (veja-se, a propósito, o disposto nos artigos 9.º, alíneas a) e e), 42.º, n.º 1, 73.º, n.ºs 1 e 3, e 78.º, n.º 1 e n.º 2, alínea e), da CRP), e, por identidade de razão, constitui parte integrante da missão do serviço público de televisão, consagrado no artigo 38.º, n.º 5, da CRP. De resto, o Conselho Regulador teve já, no passado, oportunidade de se pronunciar sobre a relevância das incumbências constitucionais do Estado em matéria de promoção da cultura portuguesa, aliada ao critério hermenêutico *in dubio pro Constitutione*, na interpretação e aplicação do conceito indeterminado “susceptibilidade de influir negativamente na formação da personalidade das crianças ou de adolescentes”, constante do artigo 27.º, n.º 4, da LTV. Fê-lo, em particular, na Deliberação 13/CONT-TV/2008, de 3 de Setembro de 2008 (*in www.erc.pt*), em que estava em causa – recorde-se – a transmissão, por um serviço de programas, de espectáculos tauromáquicos.

6. Passando, pois, à questão seguinte: existe publicidade dissimulada no decurso do programa em causa – ou “gato escondido com o rabo de fora”, utilizando a expressão empregue pela Queixosa?

No artigo 3.º, n.º 1, do CPub, o conceito de publicidade é definido nos seguintes termos:

“Considera-se publicidade, para efeitos do presente diploma, qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de:

- a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços;
- b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições.”

7. É evidente que um programa com as características de “Portugal da terra ao mar”, ao abordar a temática do vinho e bebidas espirituosas, muito dificilmente poderá prescindir de todas e quaisquer referências a elementos que formam parte da informação veiculada, como marcas ou mesmo a valoração das características organolépticas das

diferentes castas. Não seria razoável interpretar o conceito de publicidade de uma forma tão ampla que abarcasse semelhantes referências, plenamente justificadas e contextualizadas à luz do escopo do programa. Um tal conceito porventura resultaria na recondução a uma pretensa actividade publicitária da maioria – ou, no mínimo, de uma parte substancial – dos conteúdos difundidos pela televisão, pois numa sociedade industrializada os indivíduos inevitavelmente vivem constantemente rodeados de bens de consumo e de marcas, que integram a própria cultura, sem que tal fenómeno se traduza forçosamente num omnipresente assédio publicitário.

8. O que dizer, porém, da interpelação que a apresentadora dirige, em dado momento, aos telespectadores, quando sugere “deixo-lhe já uma sugestão para o final da sua refeição: alimente-se bem e no fim prove um balão de aguardente da Lourinhã. Aproveite e brinde aos seus amigos”?

Tão pouco esta exortação deve qualificar-se como publicidade. *Primeiro*, face ao carácter absolutamente isolado da sua ocorrência e ao contexto singular em que ela foi produzida, porque o conceito de publicidade normativamente acolhido entre nós, tal como o enunciámos *supra*, exige que a comunicação, com o objectivo directo ou indirecto de promover bens ou serviços, seja efectuada “*no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal*”. *Segundo*, pelo facto de semelhantes exortações constituírem um recurso retórico comum, inclusivamente em noticiários – recorde-se quão usual é ouvir um repórter encerrando uma peça sobre uma feira gastronómica, um restaurante com qualquer particularidade, ou ainda sobre um produto tradicional, com referências semelhantes a “fica a sugestão para o fim-de-semana: venha até.../ prove.../ visite...”? – sem que tais sugestões suscitem dúvidas à luz do regime jurídico da publicidade. As referências em questão geralmente servem tão-só o propósito de estimular o interesse dos telespectadores pelos conteúdos difundidos porquanto sugerem familiaridade e empatia entre o emissor e os receptores da mensagem, em benefício da eficácia comunicacional. Não se verificando indícios que permitam supor um desiderato comercial oculto, por parte da apresentadora ou do Denunciado, há que recusar a existência de publicidade no decurso do programa.

9. Por fim, importa indagar sobre o cumprimento das normas que disciplinam os patrocínios, em particular, constantes do artigo 24.º, n.ºs 4, 5 e 6, do CPub.

10. Nos termos do artigo 24.º, n.º 4, do CPub, os programas patrocinados devem ser claramente identificados como tal pela indicação do nome ou logótipo do patrocinador no início ou no final do programa, sem prejuízo de tal indicação poder ser feita, cumulativamente, noutros momentos, atentas as limitações resultantes do artigo 25.º. Conforme se constatou, a emissão em causa foi patrocinada por PrestEnergia. O patrocinador é referido apenas no final do programa, tratando-se de uma empresa que não opera no ramo da vitivinicultura ou das bebidas espirituosas, mas sim no dos equipamentos destinados ao aproveitamento de fontes de energia renováveis. Apreciando o programa, não se vislumbra qualquer influência do patrocinador sobre o respectivo conteúdo (artigo 24.º, n.º 5, do CPub), nem qualquer incitamento à compra ou locação dos bens ou serviços oferecidos por aquele patrocinador, nem quaisquer referências promocionais específicas àqueles. Aquilo que é dito sobre o patrocinador afigura-se igualmente válido quanto às entidades que são referidas, no final do programa, como concedendo apoio (Associação dos Produtores Agrícolas e Florestais da Estremadura, Cooperativa Agrícola do Sobral de Monte Agraço e C&A), as quais não são referidas no programa.

11. Perante as considerações aqui expendidas, uma conclusão se impõe: a conduta do Denunciado não merece reparo no plano jurídico e, conseqüentemente, deve a presente queixa ser arquivada, por improcedente.

VIII. Deliberação

Tendo apreciado a queixa da Associação de Consumidores de Portugal contra o serviço de programas RTP 2, com fundamento na alegada violação, pelo Denunciado, de limites legais à publicidade a bebidas alcoólicas, na edição de 15 de Fevereiro de 2009 do programa “Portugal da terra ao mar”, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do

disposto nos artigos 8.º, alínea j), e 24.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera arquivar a queixa, por improcedência.

Lisboa, 8 de Abril de 2009

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira