

Direito à decisão

Publicidade em Saúde

Data da última atualização: 19 de setembro de 2024

Pela sua relevância no que diz respeito ao âmbito da informação prestada ao utente, para efeitos de decisão sobre o acesso a cuidados de saúde, importa analisar o Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro¹, que estabelece o regime jurídico a que devem obedecer as práticas de publicidade em saúde^{2 3} desenvolvidas por quaisquer intervenientes, de natureza pública ou privada, sobre as intervenções dirigidas à proteção ou manutenção da saúde ou à prevenção e tratamento de doenças, incluindo oferta de diagnósticos e quaisquer tratamentos ou terapias, independentemente da forma ou meios que se proponham utilizar e incluindo práticas de publicidade relativas a atividades de aplicação de terapêuticas não convencionais, competindo à ERS, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 8.º, a fiscalização e a instrução dos processos de contraordenação aí previstos⁴.

¹ Também com especial relevância nesta matéria, o Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, estabelece o regime jurídico aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores, ocorridas antes, durante ou após uma transação comercial relativa a um bem ou serviço.

² No que concerne à temática da publicidade em saúde, a ERS havia já consolidado o seu entendimento em 2014, com a emissão da [Recomendação n.º 1/2014, de 27 de agosto](#), relativa às práticas publicitárias dos prestadores de cuidados de saúde, e promovido a correção de comportamentos de prestadores, sempre com o propósito de assegurar o direito de acesso livre e esclarecido dos utentes aos serviços de saúde. A sobredita Recomendação da ERS visava garantir que toda e qualquer mensagem publicitária alusiva a serviços de saúde, veiculada no contacto com um (potencial) utente e independentemente do seu formato, forma e/ou meio de divulgação, obedecesse aos princípios da licitude, veracidade, transparência e completude que lhe são impostos, e identificava os potenciais impactos das referidas práticas publicitárias ao nível do acesso dos utentes aos serviços de saúde, da informação, transparência e respeito pelos seus direitos e interesses, da liberdade de escolha dos utentes e da concorrência entre os prestadores de cuidados de saúde.

³ A ERS publicou, no seu *website*, perguntas frequentes sobre publicidade em saúde, disponíveis em <https://www.ers.pt/pt/utentes/perguntas-frequentes/faq/perguntas-frequentes-sobre-publicidade-em-saude/>.

⁴ A ERS, no exercício dos seus poderes de supervisão e no âmbito do regime das práticas de publicidade em saúde, instituído pelo Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro, emitiu o [Alerta de Supervisão n.º 4/2024, de 10 de julho](#), sobre publicidade a Serviço de Urgência, Serviço de Atendimento Permanente e expressões afins, por entidades que exploram estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, de natureza privada.

Considerando as definições constantes do artigo 2.º do diploma em apreço, deve entender-se por:

- “Intervenientes”, todos aqueles que beneficiam da, ou participam na conceção ou na difusão de uma prática de publicidade em saúde;
- “Prática de publicidade em saúde”, qualquer comunicação comercial, a televenda, a telepromoção, o patrocínio, a colocação de produto e a ajuda a produção, bem como a informação, ainda que sob a aparência, designadamente, de informação editorial, técnica ou científica, com o objetivo ou o efeito direto ou indireto de promover junto dos utentes:
 - i) Quaisquer atos e serviços dirigidos à proteção ou manutenção da saúde ou à prevenção e tratamento de doenças, com o objetivo de os comercializar ou alienar;
 - ii) Quaisquer ideias, princípios, iniciativas ou instituições dirigidas à proteção ou manutenção da saúde ou à prevenção e tratamento de doenças.
- “Utente”, qualquer pessoa singular que, nas práticas abrangidas pelo citado decreto-lei, atua com fins que não se incluam no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional.

A este propósito cumpre esclarecer que o diploma em apreço abrange todas as atividades, independentemente de quem as exerça e do local onde sejam exercidas, que tenham por objeto a prevenção, promoção, restabelecimento ou manutenção da saúde, bem como o diagnóstico, o tratamento, terapêutica e reabilitação, e que visem atingir e garantir uma situação de ausência de doença e/ou um estado de bem-estar físico e mental.

Neste contexto, “*publicidade em saúde*” será qualquer forma de comunicação desenvolvida por um interveniente, no âmbito da sua atividade económica e com o intuito comercial, que procure evidenciar um qualquer ato, serviço, ideia, princípio, iniciativa ou instituição, que possa ter influência no estado de saúde dos utentes/consumidores, seja ao nível da prevenção de enfermidades ou ao nível do seu tratamento.

O direito dos utentes à informação e à proteção da saúde foram, assim, objeto de especial preocupação do legislador no regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 238/2015, tal como está expresso no seu preâmbulo. O seu propósito é o de “*acautelar os direitos e os interesses legítimos dos utentes relativos à proteção da saúde e a segurança dos atos e*

serviços, através de normas necessárias, adequadas e proporcionais ao imperativo constitucional de proteção da saúde e dos direitos dos consumidores”.

Neste enquadramento, as práticas de publicidade em saúde e a informação nestas contida devem reger-se pelos seguintes princípios: (i) transparência, fidedignidade e licitude; (ii) objetividade; e (iii) rigor científico.

Quanto aos princípios da transparência, da fidedignidade e da licitude, é importante reafirmar que, no setor da saúde, é especialmente preocupante a disparidade de informação que existe entre os prestadores e os utentes, sendo que os primeiros têm conhecimentos, quantitativa e qualitativamente superiores aos utentes, o que pode gerar falhas de mercado, bem como limitar a liberdade de escolha e o acesso destes últimos a serviços de saúde. Deste modo, a informação em saúde deve ser prestada com verdade, de forma clara e contendo todos os elementos necessários para a decisão do utente, de modo a garantir que a liberdade de escolha e o direito de acesso não venham a resultar prejudicados.

Os princípios da transparência, da fidedignidade e da licitude visam, sobretudo, garantir o direito do utente à proteção da saúde e à informação, disciplinando o modo como o interveniente e as suas características distintivas devem ser identificadas: o interveniente deve ser identificado de forma verdadeira, completa e facilmente perceptível, para que não se suscitem dúvidas sobre a sua natureza e idoneidade (cfr. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 238/2015).

Com esse intuito, e em cumprimento do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) definiu, no artigo 2.º do Regulamento da ERS n.º 1058/2016, de 24 de novembro⁵, os elementos de identificação do interveniente a favor de quem a prática de publicidade em saúde é efetuada⁶.

⁵ Em 24 de novembro de 2016, foi publicado o [Regulamento da ERS n.º 1058/2016](#), que define os elementos de identificação dos intervenientes a favor de quem são efetuadas as práticas de publicidade em saúde, bem como os elementos que devem constar na mensagem ou informação publicitada, nos termos do disposto nos artigos 4.º, n.º 1, 5.º, n.º 1 e 10.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro.

⁶ De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento ERS n.º 1058/2016, são obrigatórios em qualquer prática de publicidade em saúde os seguintes elementos de identificação:

- a) Nome ou firma, e designação comercial ou social, consoante o interveniente a favor de quem a prática de publicidade em saúde é efetuada seja uma pessoa singular ou coletiva;
- b) Número de identificação fiscal.

A exceção à sobredita regra verifica-se quando o interveniente a favor de quem a prática de publicidade em saúde é efetuada, estiver sujeito a registo na ERS, pois, neste caso, o mesmo fica

Como vimos acima, os “*intervenientes*” a que o regime jurídico das práticas de publicidade em saúde se refere, podem não ser entidades prestadoras de cuidados de saúde. Porém, se o forem, ou seja, se o seu objeto estatutário, legal, social, comercial e/ou profissional for o de prestar cuidados de saúde, o respeito pelos deveres em causa assume especial relevância. Assim, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro, “*No caso de o interveniente ser prestador de cuidados de saúde, a prática de publicidade em saúde não pode suscitar dúvidas sobre os atos e serviços de saúde que se propõe prestar e sobre as convenções e demais acordos efetivamente detidos, celebrados e em vigor, habilitações dos profissionais de saúde e outros requisitos de funcionamento e de exercício da atividade*”. Os requisitos de funcionamento e de exercício da atividade serão aqueles legalmente determinados para cada tipologia de atividade.

Determina ainda o n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 238/2015 que a publicidade será considerada ilícita “*sempre que o interveniente a favor de quem a prática de publicidade em saúde é efetuada assumir a qualidade de prestador de cuidados de saúde, sem efetivamente o ser, ou, sendo prestador de cuidados de saúde, não cumpra os requisitos de atividade e de funcionamento, designadamente não se encontrando devidamente registado na Entidade Reguladora da Saúde e não seja detentor da respetiva licença de funcionamento, quando aplicável*”.

No regime das práticas de publicidade em saúde, os princípios que estão mais dirigidos para as características da mensagem ou informação publicitada, são os princípios da objetividade e do rigor científico. O princípio da objetividade impõe que a mensagem ou informação publicitada seja redigida de forma clara e precisa, sem dar azo a interpretações ambíguas ou duvidosas, devendo conter todos os elementos considerados adequados e necessários ao completo esclarecimento do utente, ser de fácil compreensão e procurar

dispensado de indicar o número de identificação fiscal. Sem prejuízo, é sempre obrigado a indicar os elementos que se seguem – adicionalmente aos elementos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento supracitados:

- a) Número de inscrição na ERS da entidade, pessoa singular ou coletiva, ou número do registo do estabelecimento prestador de cuidados de saúde, por aquela detido, quando este seja o objeto da publicidade;
- b) Número da licença de funcionamento do estabelecimento prestador de cuidados de saúde objeto da publicidade, se abrangido pela obrigatoriedade legal de possuir a referida licença para a(s) tipologia(s) de atividade que desenvolve;
- c) Morada ou localização geográfica do estabelecimento objeto da publicidade, quando a publicidade em causa for efetuada por, ou tiver como objeto, um estabelecimento prestador de cuidados de saúde;
- d) Número de cédula profissional e indicação das habilitações profissionais, quando o interveniente a favor de quem a prática de publicidade em saúde efetuada for um profissional de saúde.

esclarecer cabalmente o público-alvo sobre o ato ou serviço de saúde que está a ser divulgado (cfr. n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro).

De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do diploma legal em análise, devem ser sempre preenchidos os requisitos de informação exigidos para as comunicações ao utente, nos termos da legislação em vigor. Atento o disposto no n.º 3 do artigo 5.º, as mensagens ou informações publicitadas não devem conter expressões, conceitos, testemunhos ou afirmações que possam criar no utente *“expectativas potenciadoras de perigo ou potencialmente ameaçadoras para a sua integridade física ou moral”*. Ainda, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º, qualquer que seja o meio utilizado, a mensagem ou informação publicitária deve ser inteligível, assegurando uma interpretação adequada, de modo a que a informação transmitida seja facilmente compreendida, sendo tal inteligibilidade aferida pela capacidade de entendimento de um utente medianamente esclarecido e diligente⁷.

⁷ No seguimento do exposto, e em cumprimento do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, a ERS definiu, no artigo 3.º do Regulamento n.º 1058/2016, os elementos da mensagem ou informação publicitada adequados e necessários ao completo esclarecimento do utente. Assim, devem constar obrigatoriamente da mensagem ou informação publicitada os seguintes elementos:

- a) A morada ou localização geográfica do estabelecimento, sempre que a mensagem ou a informação publicitada tiver como objeto atos e/ou serviços prestados num estabelecimento prestador de cuidados de saúde;
- b) O número de cédula ou carteira profissional e respetiva entidade emitente, sempre que a mensagem ou a informação publicitada tiver como objeto qualquer informação sobre profissionais de saúde, devidamente identificados ou identificáveis;
- c) Menção à existência de eventuais restrições e/ou exceções no acesso aos cuidados de saúde ao abrigo de convenções, acordos ou protocolos para a prestação de cuidados de saúde, e deve ser indicado o local, físico ou eletrónico, onde toda a informação contratual sobre os mesmos está acessível para consulta, sempre que a mensagem ou a informação publicitada tiver como objeto a prestação de informação sobre tais instrumentos;
- d) Indicação dos atos e/ou serviços que se encontram efetivamente compreendidos no preço, bem como indicação do preço total expresso em moeda com curso legal em Portugal, incluindo eventuais taxas e impostos, sempre que a mensagem ou a informação publicitada referir os preços de atos e/ou serviços de saúde;
- e) Indicação expressa dos atos e/ou serviços que se encontram efetivamente compreendidos e abrangidos por expressões como «grátis», «gratuito», «sem encargos», «com desconto» ou «promoção», sempre que a mensagem ou informação publicitada usar tais expressões;
- f) Sempre que a mensagem ou a informação publicitada fizer menção ou invocar características ou elementos técnicos e/ou científicos de um ato ou serviço, deve conter informação sobre a referência ou fonte técnica e científica que comprove o seu rigor, bem como referência a normas e/ou orientações nacionais e/ou internacionais seguidas para o ato ou serviço em causa;
- g) Sempre que a mensagem ou a informação publicitada se referir a atos e/ou serviços que para serem efetivamente prestados necessitem de uma avaliação prévia, de um diagnóstico individual prévio ou de uma prescrição médica prévia, de acordo com a Lei ou com as *leges artis*, deve conter expressamente essa menção;
- h) Indicação expressa dos respetivos prazos temporais, sempre que a mensagem ou informação publicitada tiver por objeto uma campanha com duração limitada.

Independentemente do meio de difusão utilizado, qualquer mensagem ou informação publicitária deve conter a referência a um contacto para a prestação de esclarecimentos aos utentes (cfr. n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento da ERS n.º 1058/2016). A publicidade deve ser efetuada em língua portuguesa, admitindo-se o uso de expressões noutra língua, desde que estas já sejam comumente reconhecidas e utilizadas na área da saúde (cfr. n.º 4 do artigo 3.º do Regulamento). Não obstante, é permitida a utilização de línguas estrangeiras, mesmo que em conjunto com a língua portuguesa, se a publicidade tiver estrangeiros como destinatários exclusivos ou principais (cfr. n.º 5 do artigo 3.º do Regulamento).

Em complemento do princípio da objetividade, o princípio do rigor científico da informação publicitada determina que os intervenientes devem recorrer a dados e elementos aceites pela comunidade técnica e científica, ou seja, pelo conjunto de especialistas, nacionais e internacionais, reconhecidos pelos seus pares, com saber específico e qualificado na área da saúde (cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro). Este princípio determina, assim, que na mensagem ou informação publicitária apenas sejam utilizadas informações aceites pela comunidade técnica ou científica. Quando sejam invocadas características ou elementos técnicos e/ou científicos de um ato ou serviço, deve-se exigir informação sobre a referência ou fonte técnica ou científica que comprove o seu rigor, bem como referência a normas e/ou orientações nacionais e/ou internacionais (isto é, imposições das *leges artis*) – cfr. alínea g) do n.º 2 artigo 3.º do Regulamento da ERS n.º 1058/2016.

Neste enquadramento jurídico, e sempre com o propósito de defender os direitos e interesses dos utentes, o n.º 1 do artigo 7.º afirma que *“São proibidas as práticas de publicidade em saúde que, por qualquer razão, induzam ou sejam suscetíveis de induzir em erro o utente quanto à decisão a adotar, designadamente:*

- a) Ocultem, induzam em erro ou enganem sobre características principais do ato ou serviço, designadamente através de menções de natureza técnica e científica sem suporte de evidência da mesma ou da publicitação de expressões de inovação ou de pioneirismo, sem prévia avaliação das entidades com competência no sector;*
- b) Aconselhem ou incitem à aquisição de atos e serviços de saúde, sem atender aos requisitos da necessidade, às reais propriedades dos mesmos ou a necessidade de avaliação ou de diagnóstico individual prévio;*

- c) Se refiram falsamente a demonstrações ou garantias de cura ou de resultados ou sem efeitos adversos ou secundários;*
- d) Enganem ou sejam suscetíveis de criar confusão sobre a natureza, os atributos e os direitos do interveniente a favor de quem a prática de publicidade em saúde é efetuada, designadamente sobre a identidade, as qualificações ou o preenchimento dos requisitos de acesso ao exercício da atividade;*
- e) No seu contexto factual, tendo em conta todas as suas características e circunstâncias, conduzam ou sejam suscetíveis de conduzir o utente médio a tomar uma decisão de transação que este não teria tomado de outro modo, e envolvam uma atividade que seja suscetível de criar:*
 - i) Confusão entre atos e serviços, marcas, designações comerciais e outros sinais distintivos ou competências de um concorrente direto ou indireto; ou,*
 - ii) Convicção de existência de qualidade através da utilização indevida de marca ou selos distintivos ou invocando esses atributos para finalidades que não são associadas à natureza dessa marca ou certificação;*
- f) Descrevam o ato ou serviço como «grátis», «gratuito», «sem encargos», ou «com desconto» ou «promoção», se o utente tiver de pagar mais do que o custo inevitável de responder à prática de publicidade em saúde;*
- g) Proponham a aquisição de atos e serviços a um determinado preço e, com a intenção de promover um ato ou serviço diferente, recusem posteriormente o fornecimento aos utentes do ato ou do serviço publicitado.”.*

Nos termos do n.º 2 do artigo 7.º, “São ainda proibidas as práticas de publicidade em saúde que:

- a) Limitem, ou sejam suscetíveis de limitar, significativamente a liberdade de escolha ou o comportamento do utente em relação a um ato ou serviço, através de assédio, coação ou influência indevida e, assim, conduzam, ou sejam suscetíveis de conduzir, o utente a tomar uma decisão de transação que, sem estas práticas publicitárias, não teria tomado;*
- b) Sejam suscetíveis de induzir o utente ao consumo desnecessário, nocivo ou sem diagnóstico ou avaliação prévios por profissional habilitado;*

c) No âmbito de concursos, sorteios ou outras modalidades ou certames afins divulguem atos ou serviços de saúde como respetivo prémio, brinde ou condição de prémio, ou similares.”.

Por fim, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º do diploma em apreço, *“A infração ao disposto no presente decreto-lei constitui contraordenação punível com as seguintes coimas: a) De € 250 a € 3 740,98 ou de € 1 000 a € 44 891,81, consoante o infrator seja pessoa singular ou coletiva, por violação do disposto nos artigos 3.º a 7.º;”,* sendo certo que, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, *“São ainda aplicáveis, em função da gravidade da infração, do potencial impacto e da culpa do agente, as seguintes sanções acessórias:*

- a) Apreensão de suportes, objetos ou bens utilizados na prática das contraordenações;*
- b) Interdição temporária, até ao limite de dois anos, de exercer a atividade profissional ou publicitária;*
- c) Privação de direito ou benefício outorgado por entidades reguladoras ou serviços públicos, até ao limite de dois anos.”.*



RUA S. JOÃO DE BRITO, 621 L32
4100-455 PORTO - PORTUGAL
T +351 222 092 350
GERAL@ERS.PT
WWW.ERS.PT

© Entidade Reguladora da Saúde, Porto, Portugal, 2021

A reprodução de partes do conteúdo deste

documento é autorizada, exceto para fins comerciais, desde que mencionando a ERS como autora, o título do documento, o ano de publicação e a referência "Porto, Portugal".

Na execução deste documento foi atendida a privacidade dos titulares de dados pessoais. O tratamento destes dados cumpriu as normas relativas à sua proteção, nomeadamente as constantes do Regulamento Geral de Proteção de dados (RGPD).

Pedidos de Informação

🔗 <https://www.ers.pt/pt/utentes/formularios/pedido-de-informacao/>

Livro de Reclamações online

🔗 <https://www.ers.pt/pt/utentes/formularios/reclamacoes-online/>

Área de informação aos utentes

🔗 <https://www.ers.pt/pt/utentes/direitos-e-deveres-dos-utentes/>