



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2020/109 (SOND-I-PC)

**Processo contraordenacional n.º 500.30.01/2016/32 em que é
Arguida a IMPRESA PUBLISHING, S.A.**

**Lisboa
13 de maio de 2020**

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2020/109 (SOND-I-PC)

Assunto: Processo contraordenacional n.º 500.30.01/2016/32 em que é Arguida a IMPRESA PUBLISHING, S.A.

I. Relatório

- 1. Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, de fls. 1 a 10 dos autos, adotada em 31 de agosto de 2016 [Deliberação ERC/2016/201 (SOND-I)], ao abrigo das competências cometidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, designadamente as previstas na da alínea z) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC, adotados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, conjugadas com o previsto nos artigos 15.º e 17.º da Lei das Sondagens (doravante LS), aprovada pela Lei n.º 10/2000, de 21 de junho, foi deduzida acusação contra a arguida IMPRESA PUBLISHING, S.A., com sede no Edifício São Francisco de Sales, Rua Calvet de Magalhães, 242, 2770-022 Paço de Arcos, a qual, para os devidos e legais efeitos, se dá por integralmente reproduzida.**
- 2. Nos presentes autos está em causa o incumprimento do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei das Sondagens (Lei n.º 10/2000, de 21 de junho).**
- 3. A Arguida foi notificada, pelo Ofício n.º 9306, com data de 7 de outubro de 2019, a fls. 107 dos presentes autos, da acusação de fls. 101 a 109 dos mesmos autos, relativamente à qual apresentou defesa escrita, em 23 de outubro de 2019, a fls. 110 a 125 dos autos, na qual indicou prova testemunhal bem como prova documental.**
- 4. Em síntese, invoca a Arguida, em defesa escrita:**

- 4.1.** A nulidade do procedimento administrativo no qual foi proferida a Deliberação ERC/2016/201 [SOND-I] e que determinou instauração do presente processo contraordenacional o que conduzirá, na alegação da Arguida, a que os atos posteriores sejam declarados sem efeito.
- 4.2.** A nulidade da Acusação por violação do disposto no artigo 50.º do RGCO, por alegadamente a Acusação não satisfazer os princípios da suficiência e da clareza.
- 4.3.** A nulidade da Acusação por falta de integração dos fatos concretos subsumíveis aos elementos objetivo e subjetivo do tipo contraordenacional imputado à Arguida, nomeadamente ao não individualizar ou imputar os comportamentos eventualmente subsumíveis no tipo contraordenacional em causa, necessariamente às pessoas físicas/singulares que terão autorizado, ou não, a publicação da matéria em causa no presente procedimento.
- 4.4.** Nulidade do procedimento contraordenacional em razão da inaplicabilidade do regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião à situação em concreto, pelo que, sustenta a Arguida que deverá ser declarada a nulidade do processo contraordenacional, em razão da inexistência de conduta ilícita praticada pela Arguida, ou mesmo da norma sancionatória habilitadora de tal pretensão.
- 4.5.** Por último, a Arguida defende-se por impugnação, alegando que o que publicou não foi uma sondagem de opinião abarcável pelo regime específico da LS e não demonstrou a Acusação a verificação do elemento subjetivo e objetivo do tipo contraordenacional aplicável à Arguida, pugnando, a final, pelo arquivamento do processo contraordenacional.

II. Apreciação das nulidades invocadas pela Arguida na defesa escrita

- 5.1.1.** Na defesa escrita apresentada nos presentes autos, a Arguida alega a nulidade do procedimento administrativo no qual foi proferida a Deliberação ERC/2016/201 [SOND-I] e que determinou instauração do presente processo contraordenacional, o que conduzirá, na alegação da Arguida, a que os atos posteriores sejam declarados sem efeito, nomeadamente, o presente procedimento contraordenacional.

- 5.1.2.** A Arguida enquadra o processo administrativo ERC/12/2014/783 no qual foi proferida a Deliberação ERC/2016/201 (SOND-I) e que determinou instauração do presente processo contraordenacional, como um procedimento de queixa regulado pelos artigos 55.º e seguintes dos Estatutos da ERC.
- 5.1.3.** Em síntese, a Arguida alega que no processo administrativo ERC/12/2014/783 a ERC incumpriu com o disposto no artigo 56.º, n.º 2, e no artigo 58.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC, bem como com o disposto no artigo 13.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (doravante “CPA”).
- 5.1.4.** Sucede que, o processo administrativo ERC/12/2014/783 foi aberto no seguimento de uma exposição promovida por Mariana Petrucci questionando a legalidade da sondagem de opinião «o que as empresas querem», publicado no suplemento de economia da edição do Expresso de 1 de novembro de 2014, designadamente quanto ao cumprimento das regras constantes da Lei das Sondagens relativas à ficha técnica.
- 5.1.5.** Ora, a Lei das Sondagens contém um regime procedimental próprio relativo à apreciação de queixas relativas a sondagens ou inquéritos de opinião publicamente divulgadas, termos em que, salvo o devido respeito, não se aplicava, ao processo administrativo ERC/12/2014/783, o procedimento de queixa previsto nos artigos 55.º e seguintes dos Estatutos da ERC, pelo que, atenta a inaplicabilidade deste regime jurídico, concluiu-se que a ERC não violou o disposto no artigo 56.º, n.º 2, e no artigo 58.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC, bem como o disposto no artigo 13.º, n.º 1, do CPA, conforme alega a Arguida.
- 5.1.6.** Acresce que o presente procedimento contraordenacional é um procedimento autónomo do processo administrativo ERC/12/2014/783, pelo que os eventuais vícios ou ilegalidades constantes no processo administrativo em questão não são suscetíveis de ferir de ilegalidade o presente processo contraordenacional. Ademais, a abertura do presente procedimento contraordenacional e o exercício do poder sancionatório da ERC não está condicionado a eventuais queixas e apreciação de procedimentos de queixa promovidos por particulares.
- 5.1.7.** Atento o supra exposto, improcede a alegação da Arguida neste ponto.

- 5.2.1.** A Arguida alega igualmente a nulidade da Acusação por violação do disposto no artigo 50.º do RGGC, por alegadamente a Acusação não satisfazer os princípios da suficiência e da clareza.
- 5.2.2.** Ora, a Acusação é clara ao identificar que a publicação *Expresso* publicou no dia 1 de novembro de 2014 os resultados de uma sondagem de opinião intitulada «O que as empresas querem», a qual não continha alguns elementos de publicação obrigatória (factos 3 e 6 da Acusação).
- 5.2.3.** A própria publicação *Expresso* identifica o trabalho publicado como sondagem.
- 5.2.4.** A Acusação, em resultado da factualidade nela descrita, concluiu que a Arguida violou o disposto no artigo 7.º, n.º 2, da LS, termos em que a Acusação identifica com clareza os factos que são subsumíveis na norma de dever violada pela Arguida.
- 5.2.5.** Pelo que a Acusação não padece do vício procedimental invocado pela Arguida, nem tampouco viola o disposto no artigo 50.º do RGGC.
- 5.2.6.** Com efeito, quer a descrição factual constante da Acusação, quer os documentos juntos ao presente processo contraordenacional, nomeadamente o Processo Administrativo ERC/12/2014/783 no qual foi proferida a Deliberação ERC/2016/201 (SOND-I), fornecem todos os elementos necessários para que a Arguida fique a conhecer a totalidade dos aspetos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, de forma clara e perceptível.
- 5.2.7.** Ademais, caso assim não se entendesse, a Arguida não impugnava a qualificação jurídica dada pela Acusação à sondagem de opinião dos autos (vide artigos 57.º e seguintes da defesa escrita), facto que demonstra que a Arguida teve e tem conhecimento de toda a matéria de facto subsumível aos elementos objetivos e subjetivos dos tipos contraordenacionais que lhe são imputados.
- 5.2.8.** Pelo que não se alcança onde pode a Arguida descortinar qualquer falta de descrição de matéria de facto de suporte aos elementos objetivos e subjetivos do tipo contraordenacional em causa que lhe são imputados, im procedendo a nulidade invocada pela Arguida.

- 5.3.1.** A Arguida invoca a nulidade da Acusação por violação do disposto no n.º 2 do artigo 7.º do RGCO (aplicável por força do disposto no artigo 67.º dos Estatutos da ERC), por a acusação não individualizar ou imputar os comportamento eventualmente subsumíveis do tipo contraordenacional em causa, necessariamente às pessoas físicas/singulares que terão autorizado, ou não, a publicação da matéria em causa no presente procedimento, pelo que, conclui a Arguida, tal impede que se estabeleça, no caso concreto, umnexo de imputação objetiva e subjetiva apto a permitir a condenação da Arguida, pessoa coletiva.
- 5.3.2.** Ora, tal conclusão da Arguida não merece acolhimento. Com efeito, a factualidade descrita concretamente nos pontos 1 a 7 da Acusação permite enquadrar o comportamento operado pela Arguida, como violador do disposto nos artigos 7.º, n.º 2.º, da Lei das Sondagens.
- 5.3.3.** Sendo que, nos seus pontos 8 a 23, a Acusação procede a uma análise jurídica profunda da conduta da Arguida, enquadrando-o num comportamento violador da conduta prescrita pela norma supra referenciada, identificando, claramente e inequivocamente, a imputação objetiva e subjetiva da contraordenação imputada à Arguida.
- 5.3.4.** Com efeito, a Arguida, na defesa escrita, alega que a Acusação, ao não individualizar ou imputar os comportamento eventualmente subsumíveis do tipo contraordenacional em causa, necessariamente às pessoas físicas/singulares que terão autorizado, ou não, a publicação da matéria em causa no presente procedimento, impede que se estabeleça, no caso concreto, umnexo de imputação objetiva e subjetiva apto a permitir a condenação da Arguida, pessoa coletiva.
- 5.3.5.** Ora, salvo o devido respeito, a imposição legal prescrita no artigo 7.º, n.º 2, da Lei das Sondagens impende sobre a própria Arguida, pessoa coletiva, sendo irrelevante identificar o concreto órgão ou pessoa singular da Arguida que, no caso concreto, autorizou ou não a publicação da matéria em causa no presente procedimento. Ademais, a própria Arguida, nos artigos 57.º e seguintes da defesa escrita, esclarece a sua intervenção na publicação da Sondagem de Opinião em causa nos presentes autos, não identificando, em concreto, os seus órgãos e colaboradores que intervierem na publicação da sondagem.

- 5.3.6.** Em suma, o n.º 2 do artigo 7.º do RGCO define os termos da responsabilidade da pessoa coletiva através de uma fórmula que aparentemente consagra o *“modelo de imputação orgânica: só os actos dos órgãos cometidos no exercício das suas funções responsabilizam a pessoa colectiva”*¹. Este modelo é inequivocamente restritivo e conduz a um resultado que certamente não foi pretendido pelo legislador ao estipular, como princípio, a responsabilidade das pessoas coletivas. Tal efeito consiste em *“criar uma enorme lacuna de punibilidade quanto a infracções que podem revestir assinalável gravidade social”*² e foi posto em evidência pelo Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 395/2003, de 22.07, a propósito da interpretação do art. 7.º, segundo a qual na expressão *“órgãos ou representantes”* se incluíam também os agentes de facto.
- 5.3.7.** Para além disso, o referido modelo orgânico é mais restritivo do que aquele que foi consagrado no artigo 11.º do Código Penal (doravante “CP”), não havendo razões para que as regras de imputação, no ilícito de mera ordenação social, tido como menos grave, sejam mais exigentes.
- 5.3.8.** Acresce que este modelo foi afastado por inúmeros diplomas especiais relativamente a contraordenações.
- 5.3.9.** Pelas razões expostas, partilha-se a corrente seguida pela jurisprudência e pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2013, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 178, de 16.09.2013, no sentido de interpretar extensivamente o artigo 7.º, n.º 2, do DL n.º 433/82, *“passando de um modelo de imputação orgânica para um modelo de imputação funcional, em que o sentido da expressão “órgão no exercício das funções” usado no artigo 7º do RGCO é entendido como incluindo os trabalhadores ao serviço da pessoa coletiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas, exceto quando atuem contra ordens expressas ou em seu interesse exclusivo”*.
- 5.3.10.** Quanto ao segundo ponto supra identificado, retira-se dos parâmetros precedentes que a responsabilidade das pessoas coletivas, neste domínio, depende da verificação dos fatores de conexão resultantes do referido modelo de imputação funcional. Esses fatores de conexão

¹ Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2013, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 178, de 16.09.2013.

² Acórdão do Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 395/2003, de 22.07, apud parecer citado na nota anterior.

consistem na prática do ato, pelo menos, pelos titulares dos seus órgãos sociais e pelos seus trabalhadores no exercício das suas funções.

5.3.11. Contudo, concluir nos termos expostos não significa necessariamente que os factos tenham de identificar o concreto agente que praticou o ato. Basta que a factualidade, pela sua configuração, conduza à conclusão de que os factos não poderiam ter deixado de ser praticados por uma das pessoas que permitem a afirmação de um dos fatores de conexão referidos. Nestes casos, a afirmação nos factos provados de que os mesmos foram praticados pela Arguida/pessoa coletiva é suficiente.

5.3.12. Ora, é o que sucede no caso, pois a infração cuja prática é imputada à Arguida, não poderia deixar de ter sido praticada por pessoas singulares funcionalmente vinculadas à Arguida, no exercício das suas funções.

5.3.13. Ademais, admitindo-se outro entendimento em sentido contrário, bastaria à Arguida, ao abrigo do direito ao silêncio que assiste aos arguidos, não identificar as pessoas singulares para que se concluísse no sentido de não poder existir responsabilidade.

5.3.14. Termos em que a Acusação não viola o disposto no artigo 7.º, n.º 2, do RGCO, improcedendo a nulidade invocada pela Arguida.

5.4.1. A Arguida invoca ainda a nulidade do procedimento contraordenacional em razão da inaplicabilidade do regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião à situação em concreto, pelo que, sustenta a Arguida que deverá ser declarada a nulidade do processo contraordenacional, em razão da inexistência de conduta ilícita praticada pela Arguida, ou mesmo da norma sancionatória habilitadora de tal pretensão.

5.4.2. A Arguida alega que a sondagem publicada, nomeadamente as perguntas P3 e P4, tinham um objetivo meramente opinativo, no sentido de saber o que pensava uma parcela do nicho empresarial português, sem o intuito de se fazer disso uma medida de pressão ou afronta às políticas fiscais do Governo, e tampouco de apoderamento ilícito das respetivas competências na matéria, concluindo pela inaplicabilidade da LS ao caso concreto.

5.4.3. Sem prejuízo de um maior afloramento deste ponto da fundamentação de direito da presente deliberação que se fará infra, o objeto da sondagem publicada pela Arguida versa sobre fiscalidade e impostos, tendo sido divulgados pelo Expresso resultados relacionados com as competências do Governo em matéria de política fiscal, designadamente nas perguntas P3 e P4, pelo que, não restam dúvidas da sua inserção no âmbito de aplicação da LS, sendo improcedente desta forma a nulidade invocada pela Arguida.

III. Fundamentação

A) Dos factos

6. Factos provados

6.1. Instruída e discutida a causa, resultaram provados os seguintes factos:

6.2.1. A Arguida Impresa Publishing, S.A. é uma sociedade comercial, pessoa coletiva n.º 501.984.046, com sede na Rua Calvet de Magalhães, 242, 2770-022 Paço de Arcos.

6.2.2. A Arguida é proprietária da publicação periódica semanal Expresso.

6.2.3. O jornal *Expresso* publicou, na sua edição impressa (páginas 20 e 21 do seu suplemento de economia), do dia 1 de novembro de 2014, resultados de uma sondagem de opinião intitulada «O que as empresas querem».

6.2.4. O Expresso acompanhou os resultados gráficos da sondagem de um texto noticioso construído com base nos dados do estudo e em entrevistas a atores chave dos setores financeiro e empresarial. A peça noticiosa comporta ainda uma caixa onde se dá destaque às respostas do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais a duas perguntas formuladas pelo Expresso na sequência dos resultados apurados para a sondagem. A peça publicada pelo jornal Expresso ocupa cerca de duas páginas da edição e é encimada pelo título «só 22% das empresas ganharam com descida de IRC».

6.2.5. O objeto da sondagem versa sobre fiscalidade e impostos, tendo sido divulgados pelo Expresso resultados relacionados com as competências do Governo em matéria de política fiscal, designadamente nas perguntas P3 e P4 que infra se transcrevem:

«P3 – As mudanças efetuadas, no último ano, no regime de IRC ajudaram a performance da sua empresa? Nada 46%; Pouco 32%; Igual 14%; Ajudaram 7%; Muito 1%.

P4 – Ao nível do IRC, qual das medidas seguintes deveria ser prioritariamente implementada? Diminuição da taxa nominal 34%; Eliminação derramas municipal e estadual 3%; Eliminação das taxas de tributação autónoma 19%; Simplificação das obrigações 13%; Aumento dos benefícios fiscais 31%.».

6.2.6. A publicação da sondagem na publicação *Expresso*, edição impressa (páginas 20 e 21 do seu suplemento de economia), no dia 1 de novembro de 2014, «O que as empresas querem», não está acompanhada das seguintes informações:

- i) Composição da amostra;
- ii) Taxa de resposta;
- iii) Datas em que ocorreram os trabalhos de recolha da informação;
- iv) Método utilizado para a recolha de informação;
- v) Margem de erro estatístico máximo associado à sondagem.

6.2.7. De acordo com as informações presentes no texto noticioso, a sondagem é promovida pelo Expresso e pela Caixa Geral de Depósitos, constituindo-se a Informa D&B como «knowledge partner».

7. Factos não provados

7.1. Não resultou provado nem não provado qualquer outro facto com relevo para a decisão da causa.

B) Da prova

8. A autoridade administrativa formou a sua convicção sobre os factos imputados à Arguida com base no conjunto da prova produzida nos presentes autos, nomeadamente a carreada no processo administrativo com referência ERC/12/2014/783, no âmbito do qual foi adotada a

Deliberação ERC/2016/201 (SOND-I) adotada em 31 de agosto de 2016, que determinou a abertura do presente processo contraordenacional.

9. A prova produzida foi apreciada segundo as regras da experiência e a livre convicção da entidade competente, em conformidade com o disposto no artigo 127.º do Código de Processo Penal.
10. Contribuíram para formar a convicção desta Entidade os seguintes meios de prova livremente apreciados (artigo 127.º do CPP):
 - 10.1. Processo administrativo com referência ERC/12/2014/783.
 - 10.2. Deliberação ERC/2016/201 (SOND-I), a fls. 1 a 10 dos presentes autos, adotada em 31 de agosto de 2016, no âmbito do processo administrativo ERC/12/2014/783.
 - 10.3. Documentos juntos pela Arguida com a defesa escrita.
 - 10.4. Inquirição das testemunhas João Pedro da Conceição Vieira Pereira e Miguel Curvelo Arruda Marques Pacheco, cuja inquirição nos presentes autos foi requerida pela Arguida.
11. Dos referidos elementos de prova resulta com clara e inequívoca certeza: (i) a Arguida publicou, na sua edição impressa (páginas 20 e 21 do seu suplemento de economia), do dia 1 de novembro de 2014, resultados de uma sondagem de opinião intitulada «O que as empresas querem», (ii) recaindo a sondagem no domínio da LS, e (iii) da análise da divulgação, constatarem-se elementos que demonstram o desrespeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 7.º da LS por omissão das seguintes informações de publicação obrigatória:
 - i) composição da amostra (alínea e); ii) Taxa de resposta (alínea f); iii) Datas em que ocorreram os trabalhos de recolha da informação (alínea i); iv) Método utilizado para a recolha de informação (alínea l); v) Margem de erro estatístico máximo associado à sondagem (alínea n).
12. Determinada a matéria de facto considerada provada e valorada a prova produzida, passemos ao enquadramento jurídico.

C) Do direito

- 13.** Importa proceder à qualificação da factualidade que foi considerada provada, por forma a decidir se ela pode subsumir-se no tipo legal de ilícito contraordenacional que é imputado à Arguida.
- 14.** Nos presentes autos é imputada à Arguida **a violação da imposição legal prevista no artigo 7.º, n.º 2, da LS, infração prevista e punida pelo artigo 17.º n.º 1 alínea e) da LS, com coima de montante mínimo de €24.939,89** (vinte e quatro mil novecentos e trinta e nove euros e oitenta e nove cêntimos) **e máximo de €249.398,95** (duzentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e oito euros e noventa e cinco cêntimos).
- 15.** Já aqui se esclareceu, da prova produzida e já devidamente valorada, resultar demonstrada a prática pela Arguida dos factos que lhe foram imputados nos presentes autos.
- 16.** A defesa apresentada pela Arguida consiste, em suma, em impugnar a qualificação jurídica dada à situação em crise nos autos, alegando a inexistência da contraordenação que lhe é imputada em face dos factos descritos na Acusação, na medida em que, sustenta a Arguida, a Lei das Sondagens não é aplicável ao caso concreto e, conseqüentemente, a Arguida não estava obrigada a atender às exigências legais plasmadas no artigo 7.º, n.º 2, da LS.
- 17.** A Arguida argumentou que não publicou uma sondagem de opinião nos termos definido na LS, mas sim uma pesquisa de opinião referente às empresas portuguesas.
- 18.** Concluindo pela inexistência de qualquer violação do disposto nos artigos 7.º, n.º 2, da Lei das Sondagens.
- 19.** Adiante-se que não lhe assiste razão, conforme melhor se explicará em seguida.
- 20.** No caso vertente, verifica-se que a sondagem de opinião em causa está relacionada com a atuação e competências do Governo em matéria de política fiscal.

- 21.** De acordo com o artigo 1.º da Lei das Sondagens, a sua aplicação estende-se «[à] *realização e [à] publicação ou difusão pública de sondagens e inquéritos de opinião produzidos com a finalidade de divulgação pública, cujo objeto se relacione, direta ou indiretamente, com [...] órgãos constitucionais, designadamente o seu estatuto, competência, organização, funcionamento, responsabilidade e extinção, bem como, consoante os casos, a eleição, nomeação ou cooptação, atuação e demissão ou exoneração dos respetivos titulares*» [alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º]. Ainda, de acordo com o n.º 2 do artigo 1.º da Lei das Sondagens, está «*abrangida pelo disposto no número anterior a publicação ou difusão pública de previsões ou simulações de voto que se baseiem nas sondagens de opinião nele referidas, bem como de dados de sondagens de opinião que, não se destinando inicialmente a divulgação pública, sejam difundidas em órgãos de comunicação social*».
- 22.** Tendo em conta o objeto desta sondagem de opinião, e o facto de o mesmo ter sido divulgado publicamente por um órgão de comunicação social, é incontestável que a mesma deve respeitar as imposições legais constantes na Lei das Sondagens.
- 23.** Com efeito, a sondagem de opinião comporta questões que se relacionam, ainda que indiretamente, com órgãos constitucionais, como é o caso das Perguntas P3 e P4 transcritas supra. Na pergunta P3 os inquiridos avaliam o efeito das alterações introduzidas em sede de IRC, tendo por base o aumento da performance das suas empresas, ou seja, pronunciam-se diretamente sobre a atuação dos órgãos constitucionais com competência em matéria de definição da política fiscal. Já na P4, os inquiridos são convidados a escolherem, de entre um conjunto de medidas, qual deveria ser prioritariamente implementada. Mais uma vez está aqui em causa matéria que recai sobre a competência do Governo.
- 24.** Procurando clarificar a matéria, transcreve-se, por ora, o disposto no artigo 1.º da Lei das Sondagens: “1 - *A presente lei regula a realização e a publicação ou difusão pública de sondagens e inquéritos de opinião produzidos com a finalidade de divulgação pública, cujo objeto se relacione, direta ou indiretamente, com: a) Órgãos constitucionais, designadamente o seu estatuto, competência, organização, funcionamento, responsabilidade e extinção, bem como, consoante os casos, a eleição, nomeação ou cooptação, atuação e demissão ou exoneração dos respetivos titulares*”.

- 25.** O que conduz, sem margem para dúvidas, à conclusão de que o questionário contém questões que se relacionam diretamente com a atuação do Governo (pergunta P3) ao avaliar a o “sucesso” das medidas implementadas no último ano em sede de IRC; e indiretamente, a pergunta P4 na qual os inquiridos expressam preferência por uma medida de entre um conjunto de medidas com impacto no IRC, porque será suscetível de influenciar as decisões tomadas pelo órgão no exercício das suas competências.
- 26.** Não restando dúvidas sobre a sua inserção no âmbito da aplicação da Lei das Sondagens.
- 27.** Termos em que não assiste qualquer razão à Arguida quando conclui que a Lei das Sondagens não é aplicável ao caso vertente.
- 28.** Acresce que a Arguida não foi capaz de demonstrar factualmente e juridicamente que a Lei das Sondagens não era aplicável ao estudo em causa, sendo que, inequivocamente, o referido estudo continha questões cujo objeto se relacionava, direta ou indiretamente, com órgãos constitucionais e, na verdade, ninguém discordará de que o Governo e Assembleia da República (entidades sobre cujas competências as perguntas da sondagem em apreço – política fiscal – pode influir) revestem a qualificação de órgãos constitucionais.
- 29.** Com efeito, realizar uma sondagem de opinião é essencialmente assegurar o cumprimento de determinadas normas técnicas de execução, quer na recolha da informação, quer na interpretação/apresentação de resultados, de modo a garantir a representatividade da amostra.
- 30.** Assim, recaindo a sondagem no domínio da LS - pelo seu objeto e por se destinar a divulgação pública – era exigido à publicação *Expresso*, com a publicação dos resultados da sondagem, a divulgação das informações constantes no artigo 7.º, n.º 2, da Lei das Sondagens (só assim se garantindo que o leitor estará em condições de efetuar uma leitura rigorosa dos dados divulgados).
- 31.** Da análise da divulgação, resultaram elementos que demonstram o desrespeito pelo disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei das Sondagens por omissão das seguintes informações de publicação obrigatória:

i) composição da amostra (alínea e); ii) Taxa de resposta (alínea f); iii) Datas em que ocorreram os trabalhos de recolha da informação (alínea i); iv) Método utilizado para a recolha de informação (alínea l); v) Margem de erro estatístico máximo associado à sondagem (alínea n).

32. Termos em que se conclui que alguns elementos da ficha técnica, devidos em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, da LS, foram omitidos na peça publicada.

33. Encontram-se, assim, integralmente preenchidos os elementos do tipo do ilícito imputado à Arguida.

D) Da determinação da medida da coima

34. Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico das condutas da Arguida, importa agora determinar a medida da sanção a aplicar.

35. Determina o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (RGCO), que constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima.

36. Por conseguinte, a Arguida, ao omitir alguns elementos da ficha técnica devidos em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, da LS, praticou uma contraordenação, **infração prevista e punida pelo artigo 17.º, n.º 1, alínea e), da LS, com coima de montante mínimo de €24.939,89** (vinte e quatro mil novecentos e trinta e nove euros e oitenta e nove cêntimos) **e máximo de €249.398,95** (duzentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e oito euros e noventa e cinco cêntimos).

37. À operação de determinação da medida da coima preside o artigo 18.º do RGCO: “a *determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação*”.

- 38.** Passemos, então, à ponderação dos fatores relevantes para a sua determinação à luz do referido artigo.
- 39.** Assim, importa considerar, em sede da gravidade da contraordenação, os fins subjacentes à norma violada.
- 40.** É inequívoco que a norma violada visa garantir a qualidade e rigor dos estudos apresentados junto do público.
- 41.** Concretamente, as matérias submetidas aos requisitos específicos de rigor e controlo da Lei das Sondagens carecem de uma tutela especial, justificada em função do bem jurídico protegido – transparência na avaliação dos órgãos constitucionais pelos seus representados; manutenção de paz social no domínio da relação política.
- 42.** Por tudo quanto foi acima exposto, não podemos deixar de concluir que a contraordenação cuja prática é imputada à Arguida assume gravidade, mais tendo em conta os consideráveis anos de experiência da Arguida na atividade que exerce.
- 43.** Atentemos à culpa da Arguida com a sua conduta.
- 44.** Refere o artigo 8.º do RGCO, no seu n.º 1, só ser punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência, sendo o grau de valoração da culpa fator decisivo para a determinação da coima e seu limite inultrapassável nos termos do disposto nos artigos 71.º e 72.º do Código Penal (CP), aplicáveis por força do disposto no artigo 32.º do RGCO, impondo-se na aferição da definição de dolo e negligência o recurso ao CP, dada a omissão da LS e da RGCO.
- 45.** Assim e de acordo com o artigo 14.º do CP, age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, atuar com a intenção de o realizar. O mesmo artigo, nos seus n.ºs 2 e 3, esclarece que é dolosa a conduta quando alguém represente o facto como consequência necessária ou como consequência possível e se conforme com tal consequência; por sua vez, age com negligência (artigo 15.º do CP) quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo

as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização, ou, não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

- 46.** O dolo não se limita aos casos em que atua representando um resultado que quer concretizado, antes e como decorre das citadas normas, sendo unânime na doutrina e jurisprudência (a título de exemplo veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 22.01.2014, processo n.º 2572/10.2TALRA.C1), basta que representando a possibilidade da sua realização se conforme com ela.
- 47.** Nos autos decorre largamente demonstrado que a atuação da Arguida foi dolosa.
- 48.** Com efeito, a Arguida atua no mercado da comunicação social há vários anos, publicando sondagens de opinião com regularidade, pelo que, conhece por via da sua atividade as normas constantes da Lei das Sondagens.
- 49.** O que determina que a conduta da Arguida foi deliberada, tendo esta representado os deveres que sobre si impendem, conformando-se com o resultado.
- 50.** Ao proceder da forma supra descrita, a Arguida agiu de forma livre, deliberada e consciente, bem sabendo que deveria ter publicado o estudo «O que as empresas querem» acompanhado dos elementos da ficha técnica devidos, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, da LS.
- 51.** Donde, não tem o Regulador qualquer dúvida de que representou o desvalor da sua conduta e mesmo que não tenha tido o propósito de o praticar conformou-se com o resultado.
- 52.** Como supra se esclareceu, a atuação da Arguida é suscetível de juízo de imputação subjetiva a título de dolo e de censura ao nível do juízo de culpa.
- 53.** Na determinação da coima é também necessária a ponderação da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação.

54. Quanto à situação económica do agente, a Arguida procedeu à junção aos autos do Modelo 22 de IRC (ano de 2018).
55. Por sua vez e quanto ao benefício económico decorrente das práticas das contraordenações, ou seja, os proventos que não ocorreriam no património do agente caso tivesse adotado a conduta imposta pelo ordenamento jurídico, não ficou provado que a Arguida tivesse logrado obter proveitos com a sua conduta.
56. Importa esclarecer que, na determinação da coima no domínio contraordenacional, como a Doutrina e Jurisprudência já deixaram bem claro, *“a coima tem um fim de prevenção especial negativa, isto é, visa evitar que o agente repita a conduta infractora, bem como um fim de prevenção geral negativa, ou seja, visa evitar que os demais agentes tomem o comportamento infractor como modelo de conduta”* – Cfr. Paulo Pinto de Albuquerque, in *“Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações”*, Univ. Católica Portuguesa, Lisboa 2011, Anotação ao artigo 18.º, ponto 3, pp 84 e 85.
57. A Arguida, não demonstrou qualquer sentimento de arrependimento nem tão pouco de consciência do desvalor da sua conduta.
58. A Arguida praticou infração grave, a sua conduta foi dolosa e ainda que não seja possível apurar do benefício económico, não pode deixar de lhe ser aplicada coima, ainda que pelo mínimo legal, sob pena de ser criado sentimento de impunidade e não ser interiorizado o desvalor e gravidade da conduta.
59. Em suma, com a sua atuação, **a Arguida violou a imposição legal prevista no artigo 7.º, n.º 2, da LS, infração prevista e punida pelo artigo 17.º, n.º 1, alínea e), da mesma Lei, com coima de montante mínimo de € 24.939,89** (vinte e quatro mil novecentos e trinta e nove euros e oitenta e nove cêntimos) **e máximo de € 249.398,95** (duzentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e oito euros e noventa e cinco cêntimos).
60. Assim, tendo em conta as razões de prevenção geral e especial, dado o desvalor da conduta e a sua gravidade, o facto de a Arguida não mostrar qualquer arrependimento ou compreensão do

desvalor da sua conduta, e de modo a evitar um juízo de impunidade relativamente à prática da infração e da culpa, ponderados e valorados os fatores que presidem à determinação da coima nos termos supra descritos, considera-se que a coima de **€ 24.939,89 (vinte e quatro mil novecentos e trinta e nove euros e oitenta e nove cêntimos)** é adequada e suficiente, realizando as finalidades de punição, a título doloso, à presente infração.

IV. Deliberação

- 61.** Termos em que e considerando o exposto, **vai a Arguida condenada no pagamento de uma coima de € 24.939,89 (vinte e quatro mil novecentos e trinta e nove euros e oitenta e nove cêntimos)**, pela prática, a título doloso, de uma contraordenação prevista e punida pelo artigo 17.º, n.º 1, alínea e), da LS.
- 62.** Mais se adverte a Arguida, nos termos do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, de que:
- i) A presente condenação torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.
 - ii) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso a arguida e o Ministério Público não se oponham, através de simples despacho.
 - iii) A Arguida deverá proceder ao pagamento da coima no prazo máximo de dez dias após o carácter definitivo ou trânsito em julgado da decisão.
 - iv) Em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deverá comunicar o facto à Entidade Reguladora para a Comunicação Social.
- 63.** O pagamento deverá ser efetuado, preferencialmente, através de transferência bancária para o **IBAN PT50 0781 0112 01120012082 78** ou, em alternativa, através de cheque emitido à ordem da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, EPE). Em qualquer das formas de pagamento deverá ser identificado o n/Proc. ERC 500.30.01/2016/32 e enviado para a morada da ERC, por correio registado o respetivo cheque/comprovativo de transferência, com indicação do número de contribuinte, após o que será emitida e remetida a respetiva guia de receita.

- 64.** É devido o pagamento de encargos administrativos, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 11.º do Regime de taxas da ERC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de julho, na versão resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2009, de 31 de março, e na verba 37 do anexo V do mesmo diploma legal, no valor de 1,5 unidades de conta.

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

Prova: A constante dos presentes autos.

Lisboa, 13 de maio de 2020

O Conselho Regulador,
Sebastião Póvoas
Mário Mesquita
Francisco Azevedo e Silva
Fátima Resende
João Pedro Figueiredo