



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# Deliberação

ERC/2021/376 (SOND-I-PC)

Processo contraordenacional N.º 500.30.01/2016/24 em que é  
arguida a NEWSPLEX, S.A.

Lisboa  
15 de dezembro de 2021

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação ERC/2021/376 (SOND-I-PC)

**Assunto:** Processo contraordenacional N.º 500.30.01/2016/24 em que é arguida a NEWSPLEX, S.A.

#### I. Relatório

1. Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social [Deliberação ERC/2016/101 (SOND-I)], adotada em 4 de maio de 2016, de fls. 1 a fls. 8 dos autos, ao abrigo das competências cometidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), designadamente as previstas na alínea j) do artigo 8.º, nas alíneas c) e ac) 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 67.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, foi deduzida Acusação contra a Arguida NEWSPLEX, S.A., proprietária da publicação periódica / *Inevitável*, com sede na com sede na Rua do Açúcar, n.º 86, 1.º esquerdo, 1950-010 Lisboa, a qual, para os devidos e legais efeitos, se dá por reproduzida.
2. Nos presentes autos está em causa o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei das Sondagens, doravante LS (Lei n.º 10/2000, de 21 de junho).
3. A Arguida foi notificada, pelo Ofício n.º SAI-ERC/2020/4447, datado de 6 de agosto de 2020, a fls. 28 dos presentes autos, da Acusação de fls. 20 a fls.27 dos autos, relativamente à qual apresentou defesa escrita, em 26 de agosto de 2020, de fls. 35 a fls. 42 dos autos, juntando como prova um documento e requerendo a produção de prova testemunhal.

4. Em síntese, invoca a Arguida, em defesa escrita:
  - 4.1. A Acusação é omissa quanto a factos que permitam concretizar ou indiciar a imputação objetiva e subjetiva da infração em crise nos autos, arguindo a existência de uma nulidade procedimental, por aplicação do disposto no artigo 283.º, n.º 3, do Código de Processo Penal (Doravante, CPP), aplicável ao procedimento contraordenacional ex vi do artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (doravante, RGCO), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as posteriores alterações.
    - 4.1.2. Não existe nenhum dispositivo legal que preveja a responsabilidade contraordenacional das sociedades proprietárias de órgãos de comunicação social, como é o caso da NEWSPLEX, S.A., porquanto o n.º 2 do artigo 7.º do RGCO apenas prevê que as pessoas coletivas são responsáveis pelas contraordenações praticadas pelos seus órgãos, no exercício das suas funções. A jornalista autora da notícia em causa não faz parte de nenhum órgão da arguida, encontrando-se vedada a aplicação analógica do artigo 7.º, n.º 2, do RGCO, ao caso dos autos.
    - 4.1.3. Aponta a errónea qualificação jurídica dada pela Acusação à divulgação da peça em causa nos autos, porquanto não está em causa a divulgação de uma sondagem, mas apenas um texto de carácter exclusivamente jornalístico.
    - 4.1.4. Finaliza pugnando pela sua absolvição e requereu o arquivamento dos presentes autos, por defender a inaplicabilidade do regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião à situação em concreto.
5. Quanto à prova documental, a Arguida juntou com a defesa escrita cópia do Comprovativo de Entrega da Declaração Modelo 22 de IRC relativo ao ano de 2020 junto da Autoridade Tributária e Aduaneira, de **fls. 39 a fls. 41** dos autos.

5.1. Quanto à prova testemunhal, em data determinada para o efeito, **de fls. 57 a fls. 80** dos autos, foram inquiridas duas testemunhas cuja audição foi requerida pela defesa da Arguida.

## II. Questões prévias

1.ª Questão prévia: a falta de densificação dos elementos objetivo e subjetivo do ilícito contraordenacional

6. Invoca a Arguida a nulidade da notificação efetuada pela autoridade administrativa (Acusação **de fls. 20 a fls.27** dos autos), nos termos e para os efeitos do artigo 50.º do RGCO, decorrente exclusivamente da omissão de factos quanto à imputação objetiva e a falta de concretização dos factos integradores do nexos de imputação subjetiva (dolo) da prática da contraordenação, por aplicação do disposto no artigo 283.º, n.º 3 do CPP, aplicáveis ao procedimento contraordenacional *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO.

6.1. Entendemos, contudo, que a notificação efetuada à Arguida não padece do invocado vício procedimental, nem tampouco viola o disposto no artigo 50.º do RGGO.

6.2. Desde logo porque o artigo 283.º do CPP<sup>1</sup> não é aplicável à fase administrativa dos processos de contraordenação, conforme se passa a demonstrar.

---

<sup>1</sup> **Artigo 283.º (Acusação pelo Ministério Público)**

1 – Se durante o inquérito tiverem sido recolhidos indícios suficientes de se ter verificado o crime e de quem foi o seu agente, o Ministério Público, no prazo de 10 dias, deduz acusação contra aquele.

2 – Consideram-se suficientes os indícios sempre que deles resultar uma possibilidade razoável de ao arguido vir a ser aplicada, por força deles, em julgamento, uma pena ou uma medida de segurança.

3 – A acusação contém, sob pena de nulidade:

a) As indicações tendentes à identificação do arguido;

b) A narração, ainda que sintética, dos factos que fundamentam a aplicação ao arguido de uma pena ou de uma medida de segurança, incluindo, se possível, o lugar, o tempo e a motivação da sua prática, o grau de participação que o agente neles teve e quaisquer circunstâncias relevantes para a determinação da sanção que lhe deve ser aplicada;

c) A indicação das disposições legais aplicáveis;

d) O rol com o máximo de 20 testemunhas, com a respectiva identificação, discriminando-se as que só devam depor sobre os aspectos referidos no artigo 128º, nº 2, as quais não podem exceder o número de cinco;

e) A indicação dos peritos e consultores técnicos a serem ouvidos em julgamento, com a respectiva identificação;

f) A indicação de outras provas a produzir ou a requerer;

- 6.3.** É consabido que as contraordenações não respeitam à tutela de bens jurídicos ético-penalmente relevantes, mas apenas e tão-só à tutela de meras conveniências de organização social e económica e à defesa de interesses da mais variada gama, que ao Estado incumbe regular através de uma atuação de pendor intervencionista, que nos últimos anos se vem acentuando com progressiva visibilidade, impondo regras de conduta nos mais variados domínios de relevo para a organização e bem-estar social<sup>2</sup>.
- 6.4.** Estas normas, ditas de mera ordenação social, têm a sua tutela assegurada através da descrição legal de ilícitos que tomam o nome de contraordenações, cuja violação é punível com a aplicação de coimas, a que podem, em determinados casos, acrescer sanções acessórias. A execução da vertente sancionatória pressupõe um processo previamente determinado, de pendor não tão marcadamente garantístico como o processo penal (que por força da gravosa natureza das sanções que por seu intermédio podem ser aplicadas, exige a observância de apertadas garantias de defesa) mas que assegure, ainda assim, os direitos de audiência e de defesa [Cf. artigos 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa, doravante CRP, e artigo 50.º do RGCO].
- 6.5.** Para essa finalidade, o legislador adotou um procedimento consideravelmente mais simplificado e menos formal do que o processo penal, cujo quadro geral consta dos artigos 33.º e seguintes do RGCO.
- 6.6.** Urge referir que, contrariamente ao que muitas vezes se pretende fazer crer, não são aplicáveis ao processo de contraordenação todas as normas processuais penais que regulam matérias não especificamente reguladas no âmbito deste último domínio, mas apenas e tão só os preceitos reguladores do processo criminal (que até poderão não ser

---

g) A indicação do relatório social ou de informação dos serviços de reinserção social, quando o arguido seja menor, salvo quando não se mostre ainda junto e seja prescindível em função do superior interesse do menor;

h) A data e assinatura.

[...]

<sup>2</sup> Neste sentido, *vide* Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 11-04-2012, proferido no âmbito do processo n.º 2122/11.3TBPVZ.P1 e de 09-12-2020, proferido no processo n.º 685/20.1T8PFR.P1, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

do CPP) que não colidam com o que resulta do RGCO. Isto é, que não colidam com as normas deste diploma nem com os princípios que lhe estão subjacentes. É esta a leitura ajustada do n.º 1 do artigo 41.º do RGCO, em cujos termos, «sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal.»

- 6.7.** Trata-se, por outro lado, de um processo que no seu início é meramente administrativo e que só se torna judicial se o arguido pretender impugnar a decisão proferida na fase administrativa.
- 6.8.** Ora, significa isto que a aplicação subsidiária do artigo 283.º do CPP aos processos de contraordenação – bem como, a bom rigor, a aplicação de qualquer outra norma do CPP –, nos termos do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, impõe ao intérprete a dupla tarefa não só da verificação da inexistência de regras expressas no RGCO sobre a matéria, como também de que a aplicação da norma do CPP não seja contrária à essência axiológica e estrutural do Direito de Mera Ordenação Social.
- 6.9.** Sucede que, no caso dos autos, a aplicação subsidiária das exigências do artigo 283.º, n.º 3, do CPP, previstas para a acusação em processo-crime, à “acusação” em processo de contraordenação, *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, é contrariada por várias normas existentes no próprio regime jurídico contraordenacional.
- 6.10.** Desde logo, tal contradição é evidenciada pela *ratio* do artigo 50.º, que é dar a conhecer ao arguido as razões pelas quais lhe é imputada a prática de determinada contraordenação, e conseqüentemente, determinada sanção, de modo que este, lendo a notificação, se possa aperceber, de acordo com os critérios de normalidade de entendimento, das razões dessa imputação e, assim, se possa defender e requerer a produção de prova.

- 6.11.** A defesa no processo de contraordenação, tal como o RGCO a concebe no seu artigo 50.º, não está sujeita aos mesmos termos do processo penal, uma vez que a própria Constituição da República se limita a afirmar no artigo 32.º, n.º 10, que o processo assegurará os direitos de audição e defesa, não referindo expressamente a aplicação do processo penal quanto a esses direitos no processo contraordenacional.
- 6.12.** Sendo, aliás, uma concretização, no plano infraconstitucional, do artigo 32.º, n.º 10, da CRP, o artigo 50.º do RGCO deve assegurar o núcleo deste direito que, segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, não tem o mesmo conteúdo das garantias do processo criminal (Cf. Acórdão do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de 10-02-2014, proferido no âmbito do processo n.º 39/13.6YUSTR e o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 06-12-2017, processo n.º 746/17.4T8LSB.L1-4, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).
- 6.13.** Este entendimento funda-se na constatação da «diferente natureza do ilícito de mera ordenação e a sua menor ressonância ética, comparativamente com o ilícito criminal» (Cf. Acórdão n.º 461/2011 do Tribunal Constitucional).
- 6.14.** Ora, o artigo 50.º é a norma que no Direito de Mera Ordenação Social esgota os deveres que impendem sobre a notificação do arguido para a apresentação de defesa, não se extraindo deste normativo a imposição para que a acusação deduzida na fase administrativa do processo de contraordenação contenha as menções exigidas pelo artigo 283.º, n.º 3, do CPP.
- 6.15.** Por seu turno, resulta dos artigos 59.º e seguintes do RGCO que, em caso de impugnação judicial da decisão final da autoridade administrativa, o objeto da impugnação judicial é esta decisão com o objeto que esta compreende.

- 6.16.** Termos em que é a decisão final da autoridade administrativa que no âmbito do processo de contraordenação desempenha a função análoga à da acusação no processo penal, como expressamente determina o artigo 62.º do RGCO.
- 6.17.** Donde, a notificação (“acusação”) efetuada ao arguido para apresentação de defesa na fase administrativa do processo contraordenacional não tem de obedecer aos requisitos da acusação deduzida em processo criminal, previstos no n.º 3 do artigo 283.º do CPP, atentas as devidas adaptações que o artigo 41.º, n.º 1 do RGCO exige.
- 6.18.** Dito de outro modo, é nesta decisão final (de acordo com o artigo 58.º do RGCO) – e nunca na “acusação” deduzida – que a autoridade administrativa deve indicar os elementos do artigo 283.º do CPP.
- 6.19.** De resto, o entendimento que ora sustentamos no sentido da não aplicabilidade do artigo 283.º do CPP às contraordenações (fase administrativa) tem sido reconhecido pela jurisprudência.
- 6.20.** Em concreto, no Acórdão datado de 06-02-2008, proferido no âmbito do processo n.º 0715317, o Tribunal da Relação do Porto expressamente afirmou que *«O artigo 283º, n.º 3 do CPP não é aplicável à fase administrativa do processo de contraordenação.»*
- 6.21.** Sobre esta questão, no Acórdão n.º 405/2009 de 30-07-2009, também o Tribunal Constitucional confrontado com a invocação do artigo 283.º do CPP num processo de contraordenação que aplicou o artigo 50.º do RGCO entendeu que *«[e]m vários dos seus arestos, este Tribunal teve já oportunidade de afirmar que “não é constitucionalmente imposta a equiparação de garantias do processo criminal e do processo contra-ordenacional”, uma vez que a diferença de “princípios jurídico-constitucionais, materiais e orgânicos, a que se submetem entre nós a legislação penal e*

a legislação das contra-ordenações” se reflecte “no regime processual próprio de cada um desses ilícitos”, não se exigindo, por isso, “um automático paralelismo com os institutos e regimes próprios do processo penal (Acórdão n.º 344/93 deste Tribunal)”. Pelo que, como se vê, não foi violado o artigo 32.º/10 da Constituição.»

**6.22.** Por assumir igualmente pertinência nesta matéria, veja-se o decidido no Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 17-03-2015 (processo n.º 80/14.1TBORQ.E1, nos termos em que «[a] falta de comunicação, na notificação a que alude o artigo 50.º do regime geral das contraordenações, de factos relativos ao elemento subjetivo da infração, não é causa de nulidade do processo administrativo. E a esta conclusão não obsta a doutrina fixada pelo S.T.J., no seu Acórdão de Fixação de Jurisprudência nº 1/2003 (publicado no DR, Série I-A, de 25-01-2003). É suficiente que seja comunicada ao arguido a conduta naturalística, que pode integrar infração ao direito de mera ordenação social, as sanções que lhe são abstratamente cominadas e o respetivo fundamento normativo.»

**6.23.** O Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães datado de 07 de novembro de 2016, referente ao processo n.º 570/15.9T8VVDL.G1, versa também, no mesmo sentido, sobre este ponto fulcral: «O processo de contraordenação comporta a fase administrativa [regulada nos arts. 33º a 58º do RGCO] e pode comportar uma fase judicial [regulada nos arts. 59º a 82º do RGCO], nos termos do disposto no art. 62º, nº 1 do RGCO, sendo que o que no processo vale como acusação é a apresentação dos autos ao juiz pelo Ministério Público. Por isso, não só a notificação feita pela autoridade administrativa não tem que obedecer aos requisitos da acusação pública deduzida em processo criminal na fase de inquérito, previstos na alínea b) do nº 3 do art. 283º do CPP, como no processo por contraordenação, entrado na fase judicial, não existe uma verdadeira e própria acusação, mas um seu ‘equivalente’, constituído pelos autos apresentados.»

- 6.24.** Ademais, atente-se na mais recente jurisprudência expressa no Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 28-10-2019 (processo n.º 4963/18.1T8GMR.G1) onde se afirmou que «[o] facto de, no direito de audiência e defesa conferido nos termos do previsto no art.º 50º R.G.C.O. não constar o elemento volitivo não se traduz em qualquer nulidade, bastando tão-só ao direito de defesa a descrição naturalística dos factos, para que o arguido possa defender-se, exercendo o contraditório.»
- 6.25.** Partindo da mesma premissa e partilhando o entendimento exposto, veja-se ainda o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 06-12-2017, proferido no âmbito do processo n.º 746/17.4T8LSB.L1-4, o Acórdão do Tribunal Relação de Coimbra de 24-10-2018, processo n.º 137/18.OT9LRA.C1 e o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10-04-2018, proferido no âmbito do processo n.º 447/17.3Y4LSB.L1-5.
- 6.26.** Por conseguinte, a audiência do arguido na fase administrativa do processo visa proporcionar-lhe, em termos práticos e sem formalismos pesados, a tomada de posição sobre a eventual contraordenação e as sanções, a que, por causa dela, poderá ser sujeito. Para concretizar tal desiderato, afigura-se-nos suficiente que seja comunicado ao arguido a conduta naturalística, que pode integrar infração ao direito de mera ordenação social, as sanções que lhe são abstratamente cominadas e o respetivo fundamento normativo, tal como impõe o citado Assento n.º 1/2003 do Supremo Tribunal de Justiça.
- 6.27.** Ora, na sequência das considerações já expendidas, afigura-se que tais elementos foram contemplados na notificação efetuada no caso dos autos e que a Arguida pretende que seja invalidada.
- 6.28.** Com efeito, os factos consubstanciadores da infração na sua dimensão objetiva estão claramente indicados na notificação efetuada à Arguida nos autos, descritos e localizados no tempo e no espaço, bem assim como as disposições legais aplicáveis.

Quanto ao elemento subjetivo da infração, a notificação continha elementos suficientes que permitiam à Arguida compreender claramente que a imputação era efetuada a título de dolo. Efetivamente, a Acusação di-lo expressamente e, face à materialidade incontestável da infração e ainda ao facto de se dizer que a proibição por lei da conduta era conhecida da Arguida que representou e se conformou com o resultado, ficou a mesma ciente de que lhe era imputada uma infração a qual, segundo as regras da experiência, alegadamente teria sido cometida com dolo [Cf. pontos 29 e 30 da Acusação].

**6.29.** Acresce que após a notificação a que alude o artigo 50.º do RGCO e mediante requerimento apresentado pela própria junto **a fls. 32** dos autos, a Arguida tomou contacto com o presente processo durante a fase de preparação da sua defesa escrita. E fê-lo de forma completa e sistematizada, inteirando-se de toda a documentação aí recolhida, o que adicionalmente permitiu à Arguida adquirir a perceção global da factualidade em causa, nomeadamente os indícios constitutivos da infração que a autoridade administrativa lhe pretendia imputar.

**6.30.** Sendo certo que a Arguida foi interveniente nos Procedimentos Administrativos ERC/08/2015/720 e ERC/09/2015/736, tendo sido notificada no decorrer dos mesmos da adoção da Deliberação ERC/2016/101 (SOND-I) que originou os presentes autos, **de fls. 1 a fls. 8**, na qual constam igualmente os factos e a descrição da peça em crise, para a qual se remete por razões de economia processual.

**6.31.** Acresce que, na sua defesa escrita, a Arguida procede à impugnação da qualificação jurídica atribuída pela Acusação à publicação da peça dos autos, nas circunstâncias de modo e de tempo apuradas no procedimento, identificando os factos que integram a descrição típica do ilícito contraordenacional em causa, o que demonstra que a Arguida teve e tem conhecimento de toda a matéria de facto subsumível ao elemento objetivo do tipo contraordenacional que lhe foi imputado (Cf. artigos 7.º a 12.º da defesa escrita,

de fls. 43 a fls. 44 dos autos), para além de que o elemento subjetivo resulta evidente dos pontos 29 e 30 da notificação que lhe foi efetuada, ao contrário do aduzido pela Arguida.

**6.32.** Desta feita, não pode a Arguida afirmar pela falta de fundamentação da infração que lhe foi imputada quando, mais à frente na sua defesa escrita, tece considerações sobre a qualificação jurídica que a Acusação atribui à divulgação dos resultados de uma sondagem, concluindo, na sua leitura, pela inexistência de violação do disposto no artigo 7.º, n.º 4 da LS, exercendo, em concreto e sem limitações, o seu direito de defesa.

**6.33.** Tudo para concluir que a Arguida sabia perfeitamente do que estava a ser acusada e da prova constante dos autos, podendo consultá-la (o que fez), analisá-la e contrariá-la, sendo que, em momento algum, o seu direito de defesa ficou comprometido com uma suposta falta de compreensão quanto aos factos, que pela forma como são especificados, contêm a suscetibilidade de ser imediatamente intuídos e apreendidos pela Arguida, não enfermando os autos de qualquer nulidade.

**6.34.** Termos em que improcede em toda a linha esta primeira questão prévia. Passemos agora a conhecer da segunda questão.

#### **2.ª Questão prévia: nulidade da acusação por aplicação do artigo 7.º do RGCO**

**6.35.** Embora não seja claramente perceptível o que a Arguida pretende, parece decorrer do que deixa vertido na sua defesa escrita que considera que a notificação (“acusação”) efetuada pela autoridade administrativa se encontra ferida de nulidade, indicando, para o efeito, os seguintes fundamentos: (i) a ilegalidade da aplicação analógica do disposto no n.º 2 do artigo 7.º do RGCO às entidades proprietárias de publicações periódicas — como é o caso da NEWSPLEX, S.A. — porquanto este normativo apenas prevê a responsabilidade das pessoas coletivas pelas contraordenações praticadas pelos seus

órgãos, no exercício das suas funções; (ii) a notícia em causa é da autoria de uma jornalista que não faz parte de nenhum órgão da arguida; (iii) a ausência de dispositivo legal que preveja a responsabilidade contraordenacional das sociedades proprietárias de órgãos de comunicação social, por alegada violação da Lei das Sondagens (LS).

**6.36.** Salvo o devido respeito, tal objeção da Arguida carece de total fundamento, não existindo a alegada nulidade, conforme passamos a demonstrar.

**6.37.** É certo que no artigo 7.º, n.º 1 do RGCO, é previsto o princípio da responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas, abandonando-se o princípio *societas delinquere non potest* (segundo o qual a pessoa jurídica não pode praticar crimes nem ser responsabilizada penalmente), determinando o n.º 2 do mesmo preceito os termos dessa responsabilidade, nos seguintes moldes: «as pessoas colectivas ou equiparadas serão responsáveis pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções», parecendo consagrar o “modelo de imputação orgânica”.

**6.38.** O Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 178, de 16-09-2013, já analisou esta questão e, por isso, seguimos de perto o entendimento do mesmo segundo o qual a responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas ou equiparadas «[a]ssenta numa imputação direta e autónoma, quer o fundamento dessa responsabilidade se encontre num “defeito estrutural da organização empresarial (*defective corporate organization*” ou “culpa autónoma por défice de organização”, quer pela imputação a uma pessoa singular funcionalmente ligada à pessoa coletiva, mas que não precisa de ser identificada nem individualizada.» (conclusão 5); e «A imputação da infração à pessoa coletiva resulta de se considerar autor desta o sujeito que tiver violado (por ação ou por omissão) a proibição legal ou o dever jurídico cuja violação a lei comina com contraordenação, solução que é coerente com o facto de no Direito Contraordenacional

a ilicitude não assentar não censura ético-jurídica, mas sim na violação de um dever legal» (conclusão 6)<sup>3</sup>.

**6.39.** Por seu turno, Augusto Silva Dias<sup>4</sup>, ainda que não seguindo a posição de tal Parecer, defende que deve ser instituída a adoção do modelo de imputação direta e autónoma, porquanto «Independentemente portanto, da identificação funcional das pessoas singulares e das entidades que actuaram no seu seio a pessoa colectiva é responsável originário pelos defeitos de organização e de condução da sua actividade, ou, se se preferir, pela falta de uma cultura corporativa fiel aos deveres jurídicos, que se reflectem e explicam a prática do facto. Ponto é que o facto tenha sido praticado no seio da pessoa colectiva, no âmbito da sua actividade ou laboração e que a lesão do dever funcional em que o ilícito típico consiste, exprima aqueles defeitos de organização que alicerçam a culpa da pessoa coletiva.»

**6.40.** Pelo que, e como tem sido atentado pela jurisprudência – sem qualquer vislumbre de ilegalidade ou desrespeito pela Lei Fundamental – no seguimento do conceito extensivo de autoria adotado pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 99/2009<sup>5</sup>, não só «a responsabilidade contraordenacional da pessoa coletiva não depende da responsabilização cumulativa da pessoa física, sendo suficiente que a conduta seja praticada ou determinada em seu nome por pessoa juridicamente vinculante da vontade coletiva»<sup>6</sup>, como «[a] circunstância de não se indicar o nome do titular do órgão ou representante, não basta a indicação dessa intervenção, como, em geral, a

---

<sup>3</sup> Neste sentido e a título meramente exemplificativo, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 22-10-2021, proferido no âmbito do processo n.º 31/21.7YUSTR.L1 e a Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de 27-09-2021, processo n.º 141/21.OYUSTR.

<sup>4</sup> In "Direito das Contra-Ordenações", Almedina, 2019, pp. 91-98.

<sup>5</sup> Em que foi relator Rui Manuel Gens de Moura Ramos, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

<sup>6</sup> Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 16-03-2011, processo n.º 147/10.5TAPDL.LI-3, Relator Moraes Rocha, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

indeterminação da identidade de um dos agentes de conduta não a torna inexistente ou afasta a responsabilidade daqueles que é possível identificar e trazer a juízo»<sup>7</sup>.

- 6.41.** Em face dos parâmetros precedentes, conclui-se que é suficiente que a factualidade, pela sua configuração, conduza à conclusão de que os factos não poderiam ter deixado de ser praticados por uma das pessoas ligadas à pessoa coletiva 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 (neste sentido, *Vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 02 de julho de 2018, processo n.º 123/13.6TBGMR.G1, o Acórdão do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, processo n.º 264/19.6YUSTR de 12-12-2019 e o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 15-01-2020, processo n.º 45/19.7T8ILH.P1)<sup>8</sup>.
- 6.42.** Sucede que, ao contrário do entendimento manifestado pela Arguida – que naturalmente se respeita, – o legislador consagrou em norma expressa este entendimento acerca da responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas.
- 6.43.** Com efeito, no caso em apreço, a Arguida vem indiciada da prática de infração prevista e punida nos termos dos artigos 7.º, n.º 2, e 17.º, da Lei das Sondagens, pelo que são estas as normas essenciais que estabelecem o tipo contraordenacional.
- 6.44.** Assim, a Lei das Sondagens determina e, em concreto, nos termos conjugados dos citados artigos, a punição com coima no montante mínimo de 4.987,98 euros e máximo de 49.879,79 euros, sendo o infrator pessoa singular, e com coima de montante mínimo de 24.939,89 euros e máximo de 249.398,95 euros, sendo o infrator pessoa coletiva,

---

<sup>7</sup> Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 25-01-2010, processo n.º 459/05.5OGAFLG. No mesmo sentido, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 26-05-2015, processo n.º 206/14.5YUSTR.L1-5; Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 09-11-2011, processo n.º 179/10.3TBMMN.C1; Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 11-07-2013, processo n.º 82/12.2YQSTR.E1, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>8</sup> Disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

quem publicar ou difundir sondagens de opinião, bem como o seu comentário, interpretação ou análise, em violação do disposto nos artigos 7.º, 9.º e 10.º. Encontrando-se duas molduras de coima diferentes: uma, (mais reduzida) para o caso de o infrator, isto é, aquele que pratica a contraordenação, se tratar de pessoa singular, e uma outra (mais elevada) para o caso do infrator se tratar de pessoa coletiva.

**6.45.** Assim, da letra da lei – da norma incriminadora que estatui o tipo de ilícito de mera ordenação social pelo qual vem a Arguida indiciada conjugada com a norma que define os responsáveis pela infração, – é plenamente perceptível o facto de o infrator poder tratar-se de pessoa coletiva, sendo clara ao espírito a desnecessidade de identificação de qualquer pessoa singular que, no seio da pessoa coletiva, tenha dado lugar à infração cometida, porquanto a prática dessa infração é autónoma e diretamente imputada à pessoa coletiva.

**6.46.** Na notificação (“acusação”) efetuada à Arguida foi clara e indiscutivelmente identificado o infrator que, no caso, se trata de pessoa coletiva, conforme registo na ERC, de **fls. 17 a fls. 18** dos autos, inexistindo, por esta via, qualquer necessidade de identificação de qualquer pessoa singular que, por meio da sua atuação culposa e com ligação ao ente coletivo, lhe torna imputável o facto ilícito.

**6.47.** Desta feita, dúvidas não restam de que o dever legal impende sobre a Arguida enquanto detentora da publicação periódica *I Inevitável* que divulgou os resultados da sondagem em causa nos autos e que a publicação foi elaborada e decidida por jornalista/colaborador/diretor da mesma, pois de outro modo não conseguiria aceder à publicação, agindo no exercício de funções (independentemente do vínculo contratual), em nome e no interesse da Arguida, sendo esta quem retira os proveitos da exploração do jornal e bem assim, quem se responsabiliza pela boa organização e supervisão do mesmo, não carecendo, por isso, de ser identificada a pessoa singular que executou a concreta ação.

**6.48.** Assim, não enferma de nulidade a notificação efetuada por esta entidade reguladora por aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do RGCO: o agente da infração é a Arguida que violou o dever legal que sobre si impendia no exercício da sua atividade e, a mesma, encontra-se, claramente, identificada na citada Acusação e no acervo probatório que lhe é imputado, relativamente ao qual exerceu, adequada e tempestivamente, o seu direito de defesa.

**6.49.** Não havendo mais questões prévias ou incidentais a apreciar, passemos à fundamentação da matéria de facto.

### III. Fundamentação da matéria de facto

#### a) Factos provados

Da instrução e discussão da causa, com interesse para a decisão da mesma, resultaram provados os seguintes factos:

**7.** A Arguida NEWSPLEX, S.A., encontra-se inscrita no Livro de Registos das empresas jornalísticas da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) sob o n.º 223939, **de fls. 17 a fls. 18** dos presentes autos.

**7.1.** A Arguida NEWSPLEX, S.A. é uma pessoa coletiva, constituída sob a forma de sociedade anónima, que tem por objeto a edição de jornais, **de fls. 17 a fls. 18** dos autos.

**7.2.** A Arguida NEWSPLEX, S.A., é proprietária da publicação periódica *I Inevitável*, conforme o n.º 125624 de inscrição de registo na ERC, **a fls.19** dos autos.

**7.3.** O *I Inevitável* é uma publicação periódica em suporte papel e digital de informação geral, de âmbito nacional e com periodicidade diária, **a fls.19** dos autos.

- 7.4. A publicação periódica *I Inevitável* opera no mercado da comunicação social há vários anos, encontrando-se registada na ERC desde 2009, **a fls. 19** dos autos.
- 7.5. No âmbito da sua atividade, a Arguida é responsável pela publicação periódica *I Inevitável*.
- 7.6. Na sua edição impressa de 21 de agosto de 2015, o jornal *I Inevitável* publicou os resultados de uma sondagem de opinião realizada pela empresa Pitagórica – Investigação e Estudos de Mercado, S.A., para a coligação dos partidos PPD-PSD – Partido Social Democrata e do CDS-PP – Partido Popular (Coligação “Portugal à Frente”).
- 7.7. Os resultados da sondagem de opinião foram publicados na página quarta da edição do jornal *I Inevitável* e com chamada de primeira página.
- 7.8. A chamada de primeira página é composta pelo título “Sondagem do PSD, COLIGAÇÃO ESTÁ EUFÓRICA COM SEIS PONTOS DE VANTAGEM SOBRE PS” e remete para a página quarta dessa edição, **a fls. 15** dos presentes autos.
- 7.9. Na quarta página, a peça noticiosa construída com base na interpretação dos resultados da sondagem de opinião é encimada pelo título “COLIGAÇÃO EUFÓRICA COM SONDAÇÃO QUE LHE DÁ 6 PONTOS À FRENTE DO PS”, **a fls. 16** dos autos.
- 7.10. A peça noticiosa relativa à interpretação dos dados do estudo e publicado pelo jornal *I Inevitável* comporta ainda o subtítulo “A alegria começa a tomar conta do PSD e CDS. O último estudo interno deu a coligação com vantagem sobre o PS”.
- 7.11. A peça construída com base na interpretação dos dados do estudo e publicado pelo jornal *I Inevitável* está assinado pela jornalista Ana Sá Lopes.

**7.12.** Na peça noticiosa é afirmado que, nas sondagens realizadas semanalmente pela empresa Pitagórica para o cliente PPD/PSD, a coligação “Portugal à Frente” apresenta um resultado que a coloca seis pontos acima do Partido Socialista nas intenções de voto recolhidas: «Seis pontos de vantagem. Nas sondagens internas do PSD – feitas todas as semanas pela empresa de estudos de opinião Pitagórica —, nunca a coligação tinha conseguido obter uma performance desta natureza», a fls. **16 dos** autos.

**7.13.** A peça acrescenta que essas intenções de voto se referem à própria semana: «[...] os seis pontos de vantagem apurados esta semana aumentaram a confiança [...]».

**7.14.** A peça noticiosa que procede à apresentação de alguns resultados do estudo de opinião foi publicada pelo jornal *I Inevitável* sem estar acompanhada dos elementos elencados no n.º 2 do artigo 7.º da Lei das Sondagens, designadamente:

- i. O universo alvo da sondagem;
- ii. O número de inquiridos, sua repartição geográfica e composição,
- iii. A taxa de resposta e indicação de eventuais enviesamentos que os não respondentes possam introduzir;
- iv. A indicação da percentagem de pessoas inquiridas cuja resposta foi “não sabe/não responde”, bem como a percentagem de pessoas que declararam que se irão abster, sempre que se presuma que as mesmas sejam suscetíveis de alterar significativamente a interpretação dos resultados;
- v. A descrição das hipóteses em que se baseia a redistribuição de indecisos;
- vi. A data em que teve lugar o trabalho de recolha de informação;
- vii. O método de amostragem utilizado;
- viii. O método utilizado para recolha da informação;
- ix. As perguntas básicas formuladas;

x. A margem de erro estatístico máximo associado à amostra.

- 7.15.** Em 24 de agosto de 2015, a empresa credenciada Pitagórica – Investigação e Estudos de Mercado, S.A., apresentou uma exposição à ERC, na qual informa que o jornal *I Inevitável*, na sua edição impressa de 21 de agosto de 2015, citou indevidamente e de forma errónea o estudo por si elaborado para a coligação dos partidos PPD-PSD – Partido Social Democrata e do CDS-PP – Partido Popular (Coligação “Portugal à Frente”), conforme resulta da exposição apresentada, **de fls. 10 a fls. 11** dos autos.
- 7.16.** As sondagens de opinião realizadas pela empresa Pitagórica para a Coligação “Portugal à Frente” destinam-se a utilização interna, estando proibida a sua divulgação, conforme **fls. 10** dos autos.
- 7.17.** Em 28 de agosto de 2015, a CNE – Comissão Nacional de Eleições reencaminhou à ERC uma exposição promovida pelo cidadão Luís Pedro Machado, questionando a legalidade da sondagem de opinião divulgada na edição impressa de 21 de agosto de 2015 do jornal *I Inevitável*, designadamente a inexistência de ficha técnica, **de fls. 12 a fls. 14** dos autos.
- 7.18.** Em 16 de fevereiro de 2016, foi a empresa jornalística NEWSPLEX, S.A. notificada da Deliberação ERC/2016/101 (SOND-I), adotada pelo Conselho Regulador em 4 de maio de 2016, através da qual foi determinada a abertura do presente processo de contraordenação, cuja cópia se encontra de **fls. 1 a fls. 8** dos autos e cujo teor se dá por reproduzido.
- 7.19.** Os factos ocorreram porque a Arguida não foi diligente na elaboração da peça em causa nos autos em conformidade com a legislação em vigor, não tendo conduzido o procedimento de verificação e validação com o zelo que podia e devia ter feito.

- 7.20. A Arguida não possui antecedentes contraordenacionais.
- 7.21. Por referência ao ano de 2020, em sede de IRC, a Arguida declarou um resultado líquido do período no valor de 2.409,549,78 euros.
- 7.22. A Arguida não revela arrependimento.
- 7.23. Não ficou provado qualquer outro facto, para além dos factos considerados provados e/ou que com aqueles se mostre incompatível.

**b) Factos não provados**

8. Da instrução e discussão da causa, com interesse para a decisão da mesma, não resultou provado nem não provado qualquer outro facto.

**c) Motivação da matéria de facto**

9. A autoridade administrativa formou a sua convicção a partir da análise crítica dos documentos juntos aos procedimentos administrativos e aos presentes autos de contraordenação, dos depoimentos das testemunhas e da própria posição assumida pela Arguida na sua defesa.
10. Na admissão e valoração dos meios de prova produzidos foram levadas em conta as normas legais relativas à admissibilidade dos meios de prova no processo de contraordenação, nos termos do artigo 42.º do RGCO e do CPP, aplicáveis subsidiariamente e com as devidas adaptações *ex vi* do artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, tendo sempre em consideração o princípio geral da livre apreciação da prova disposto no artigo 127.º do CPP, segundo o qual a prova é apreciada segundo as regras da experiência e a livre convicção da autoridade administrativa.

11. Os factos relativos à identificação da Arguida e à titularidade da publicação periódica *I Inevitável* – **pontos 7 a 7.5 dos factos provados** – resultaram do cadastro de registo de empresa jornalística constante da Base de dados da Unidade de Registos desta Entidade, além do que configuram factos públicos e notórios, de conhecimento geral.
12. Os factos respeitantes à divulgação dos resultados da sondagem de opinião – **ponto 7.6 a 7.18 dos factos provados** – foram extraídos da peça publicada na edição impressa de 21 de agosto de 2015 da publicação periódica *I Inevitável*, **de fls. 15 a fls. 16** dos presentes autos, e da Deliberação ERC/2016/101 (SOND-I), datada de 4 maio de 2016, **de fls. 1 a fls. 8** dos autos.
13. Haverá ainda que relevar o exercício do direito de defesa pela Arguida, com admissão expressa de factos constantes da Acusação contra si deduzida, mormente no que concerne à circunstanciação temporal e os factos identificados nos **pontos 7.6 a 7.18 dos factos provados**.
14. Desde logo, compulsadas as conclusões vertidas na defesa escrita, **de fls. 35 a fls. 42** dos autos, verifica-se que a Arguida não questiona, nem põe em crise as circunstâncias de tempo, lugar e atuação descritas na Acusação. As divergências da Arguida prendem-se, sobretudo, com a interpretação e tratamento jurídico da factualidade em causa nos autos. Mas disso cuidaremos em sede de Direito.
15. No que respeita aos factos consubstanciadores do elemento subjetivo e da culpa consignados no **ponto 7.19 dos factos provados** – a autoridade administrativa valorou as declarações prestadas pelas testemunhas arroladas pela Arguida cujo depoimento foi gravado em suporte digital, **a fls. 80** dos autos, através do sistema em uso nesta Entidade Reguladora, com data de 12 de outubro de 2021.

16. A este propósito, importa considerar o depoimento de Vítor Rainho (Diretor do jornal *I Inevitável* à data dos factos e que depôs, naturalmente, com conhecimento de causa) que aludiu ao facto de serem disponibilizadas instruções claras e precisas aos trabalhadores sobre esta matéria e à adoção de procedimentos implementados no seio do jornal em causa nos autos no que toca à divulgação de sondagens e publicação de textos informativos, sendo a primeira vez que a Arguida responde por um processo desta natureza.
  
17. Esclareceu a testemunha que o objetivo da peça não era a apresentação dos resultados de uma sondagem, mas apenas dar nota da existência de uma sondagem encomendada pelo Partido Social Democrata (PSD) a uma empresa privada credenciada, a Pitagórica – Investigação e Estudos de Mercado, S.A. frisou estar em causa a elaboração de um trabalho jornalístico de conteúdo meramente informativo, em que foram referenciadas algumas reações que essa sondagem terá provocado no seio do próprio partido.
  
18. A testemunha José Cabrita Saraiva, Diretor Adjunto do jornal *I Inevitável* à data dos factos, funções que mantém atualmente, reforçou esta ideia e completou-a, justificando que a decisão de escrever um artigo sobre este tema foi tomada pela estrutura editorial do citado jornal, pela circunstância de se tratar de matéria de relevante valor informativo para o público em geral pela sua atualidade à época dos factos.
  
19. Finalizou, salientando que a peça noticiosa em causa nos autos foi escrita pela jornalista Ana Sá Lopes, que detém uma vasta experiência na área da política e, como tal, conhecedora da legislação em vigor na elaboração de textos informativos.
  
20. Sendo certo que estas testemunhas assumem posições de interesse para com a Arguida, os depoimentos foram prestados de forma objetiva e serena, merecendo por isso a credibilidade do Regulador.

21. Não se provou que os colaboradores da Arguida afetos à elaboração e publicação da peça noticiosa na edição impressa do jornal *I Inevitável* de 21 de agosto de 2015 tenham atuado com a consciência de que a informação de que dispunham sobre os elementos a incluir na dita peça não era correta, mas há uma incontestável negligência, no sentido em que era exigível que estivessem bem informados quanto a esse aspeto.
22. Com efeito, sendo a Arguida uma empresa jornalística que desenvolve regularmente conteúdos decorrentes do exercício da sua atividade, dispondo dos meios necessários para conhecer a legislação aplicável, sabe que existem regras e limites a ter em conta, de onde decorre que as capacidades adquiridas no exercício da sua atividade, levá-las iam a diligenciar no sentido de obter previamente informação sobre todas as obrigações legais a que por tal facto estava adstrita, caso tivesse agido com o cuidado a que estava obrigada e de que era capaz, de modo a organizar o trabalho em termos de os seus funcionários poderem cumprir a mencionada obrigação.
23. Por conseguinte, resulta provada nos presentes autos a avaliação incorreta da parte dos trabalhadores da Arguida responsáveis pelo desenvolvimento do conteúdo em crise, o qual é revelador de uma análise pouco cuidadosa, não sendo credível, à luz de parâmetros de normalidade e razoabilidade não infirmados pela prova produzida, que os colaboradores da Arguida, responsáveis por essa coordenação, não tivessem sido capazes de acompanhar e perceber a desconformidade legal pela ausência dos elementos técnicos que deveriam acompanhar a divulgação dos resultados da sondagem em questão, nos termos em que o foi, se tivessem sido mais cuidadosos.
24. Por conseguinte, por todas as razões expostas, formou-se convicção quanto ao facto consignado no **ponto 7.19 dos factos provados**.
25. A inexistência de antecedentes contraordenacionais da Arguida – **ponto 7.20 dos factos provados** – resultou da consulta da base de dados desta entidade reguladora.

26. Os factos consignados no **ponto 7.21 dos factos provados** relativos à situação económica da Arguida estão documentados no Comprovativo de Entrega da Declaração Modelo 22 de IRC referente ao ano de 2020 junto da Autoridade Tributária apresentado com a defesa escrita, de **fls. 39 a fls. 41** dos presentes autos.
27. O facto relativo à ausência de arrependimento por parte da Arguida – **ponto 7.22 dos factos provados** – foi extraído do teor da defesa escrita, **de fls. 35 a fls. 42** dos autos, especificamente da contínua e persistente afirmação da Arguida de ter agido a coberto da lei.
28. Tudo o mais que tenha sido alegado e não conste nos factos provados e não provados é matéria de direito, conclusiva ou irrelevante.
29. Determinada a matéria de facto considerada provada e valorada a prova produzida, passemos ao enquadramento jurídico.

#### **IV. Fundamentação de Direito**

##### **Enquadramento jurídico dos factos**

30. 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.
31. À Arguida foi imputada a prática de contraordenação por violação do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da LS, infração prevista e punida pelo artigo 17.º, n.º 1, alínea e), do mesmo diploma.

32. A defesa apresentada pela Arguida consiste, em suma, em impugnar a qualificação jurídica dada à situação em crise nos autos, alegando que não publicou resultados de sondagem de opinião nos termos definidos na LS, mas sim um texto de carácter exclusivamente jornalístico sobre as reações internas no PSD, pelo que o respetivo regime jurídico não é aplicável à presente situação.
33. Ora, vejamos se lhe assiste razão.
34. A citada Lei n.º 10/2000, de 21 de junho, consagra o regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião, produzidos com a finalidade de divulgação pública, cujo objeto se relacione, direta ou indiretamente, com órgãos constitucionais, nomeadamente a eleição dos seus titulares [Cf. artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da LS], encontrando-se igualmente abrangidas por este regime «*[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*» [Cf. n.º 2, do artigo 1.º].
35. O regime consagrado no artigo 7.º, da LS, que incide especificamente sobre as regras a observar na divulgação ou interpretação de sondagens, é uma concretização da liberdade de escolha dos eleitores<sup>9</sup>, mormente o direito a uma informação exata e tecnicamente fundamentada, ou seja, destina-se a garantir que a publicação, difusão e interpretação técnica dos dados obtidos por sondagens de opinião, sejam efetuadas de forma a não falsear ou deturpar o seu resultado, sentido e limites [Cf. artigo 7.º, n.º 1, da LS].
36. Tendo em vista este objetivo, o n.º 2 do artigo 7.º da LS, determina que a publicação de sondagens de opinião em órgãos de comunicação social seja sempre acompanhada dos

---

<sup>9</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 178/99, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

seguintes elementos: (i) a denominação da entidade responsável pelo estudo [alínea a)]; (ii) a identificação do cliente [alínea b)]; (iii) o universo alvo de sondagem [alínea d)]; (iv) o número dos inquiridos, sua repartição geográfica e composição [alínea e)]; (v) a taxa de resposta [alínea f)]; (vi) a percentagem de inquiridos que se afirmaram não sabe/não responde [alínea g)]; (vii) a descrição das hipóteses em que se baseia a redistribuição dos indecisos [alínea h)]; (viii) a data em que teve lugar o trabalho de campo [alínea i)]; (ix) o método de amostragem utilizado [alínea j)]; (x) o método utilizado para recolha da informação [alínea l)]; e, (xi) a margem de erro estatístico máximo associado à amostra [alínea n)].

- 37.** A disciplina que rege as sondagens e as especificações exigidas pelas várias alíneas do n.º 2 do artigo 7.º da LS assume especial relevância para assegurar o cumprimento das normas técnicas de execução das sondagens, norteadas quer a recolha da informação, quer a interpretação/apresentação de resultados, de modo a garantir a representatividade da amostra.
- 38.** A lei é menos exigente nos casos previstos no número 4 do artigo 7.º da LS, que, no essencial, reúne dois requisitos cumulativos, nomeadamente (i) tem de se tratar de um texto de carácter exclusivamente jornalístico, (ii) e a referência tem de incidir sobre sondagens que já tenham sido objeto de publicação ou de difusão pública.
- 39.** Na Deliberação 4/SOND/2008 sobre a divulgação de sondagens em órgãos de comunicação social, aprovada pelo Conselho Regulador da ERC em 22 de outubro de 2008, o conceito de “texto de carácter exclusivamente jornalístico” foi desenvolvido como «peças jornalísticas, 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.»

40. Assim, nos casos incluídos neste preceito, a lei apenas exige que a referência às sondagens deva ser acompanhada da menção do local e data em que ocorreu a primeira publicação ou difusão, bem como da indicação do responsável.
41. No que concerne às demais publicações, designadamente aquelas que não reúnem os dois requisitos cumulativos indicados, têm de observar o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do mesmo diploma, sem quaisquer restrições. Assim, enquadram-se neste preceito dois tipos de publicações: (i) textos que não sejam de carácter exclusivamente jornalístico, independentemente de as sondagens já terem sido objeto de publicação ou difusão pública; (ii) textos de carácter exclusivamente jornalístico cujas sondagens divulgadas nunca foram objeto de publicação ou difusão pública<sup>10</sup>.
42. Subsumindo os factos ao direito, considera-se que estão preenchidos todos os requisitos legais que permitem a imputação da infração em causa nos autos à Arguida.
43. Efetivamente, ficou provado que a Arguida publicou na página 4 da edição impressa do jornal *I Inevitável* do dia 21 de agosto de 2015, uma peça noticiosa intitulada “COLIGAÇÃO EUFÓRICA COM SONDAGEM QUE LHE DÁ 6 PONTOS À FRENTE DO PS” que consta a **fls. 16** dos autos [Cf. **ponto 7.9** dos factos provados]. Nesta peça são feitas referências a resultados de uma sondagem de opinião, alegadamente encomendada por um partido político sobre as eleições legislativas 2015 [Cf. **ponto 7.6** dos factos provados].
44. Lê-se na notícia em apreço, a **fls. 16** dos autos, que «[a] alegria começa a tomar conta do PSD e CDS. O último estudo interno deu a coligação com vantagem sobre o PS» [Cf. **ponto 7.10** dos factos provados].

---

<sup>10</sup> Neste sentido, *vide* as sentenças do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de 20-11-2014, processo n.º 197/14.2YUSTR e de 08-01-2015, processo n.º 206/14.5YUSTR, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

45. A referência a resultados da sondagem repete-se uma segunda vez quando a jornalista refere que «[n]as sondagens realizadas semanalmente pela empresa Pitagórica para o cliente PPD/PSD, a coligação “Portugal à Frente” apresenta um resultado que a coloca seis pontos acima do Partido Socialista nas intenções de voto recolhidas: «Seis pontos de vantagem. Nas sondagens internas do PSD – feitas todas as semanas pela empresa de estudos de opinião Pitagórica -, nunca a coligação tinha conseguido obter uma performance desta natureza» [Cf. **ponto 7.12** dos factos provados].
46. A peça acrescenta que «[...] os seis pontos de vantagem apurados esta semana aumentaram a confiança [...]» [Cf. **ponto 7.13** dos factos provados] e ainda que «[a]lém da vantagem de seis pontos na intenção de voto, também a avaliação das qualidades de Passos Coelho versus António Costa deixou de ser tão favorável ao secretário-geral do PS.», a **fls. 16** dos autos.
47. Tendo em conta o objeto do estudo da sondagem de opinião aqui em causa – a divulgação de resultados sobre as candidaturas às eleições legislativas 2015, quer sobre a intenção de voto, quer sobre a avaliação dos candidatos às eleições – e o facto de a mesma ter sido divulgada publicamente por um órgão de comunicação social, inexistente fundamento para afastar a Lei das Sondagens, sendo que o estatuído nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º contempla, precisamente, a situação em causa nos autos.
48. Por outro lado, – salvo melhor e mais doura opinião – é discutível a questão da natureza do texto em causa nos autos, mormente saber se o texto assume carácter exclusivamente jornalístico, porquanto apesar da presença de outros elementos além da divulgação dos resultados de alegada sondagem partidária, estes parecem ser um elemento essencial na peça jornalística em apreço que suportam algumas afirmações constantes do texto, encontrando-se igualmente refletidos nos próprios títulos e subtítulos da notícia [Cf. **pontos 7.8, 7.9 e 7.10** dos factos provados].

49. No demais, mesmo que se considere tratar-se de um texto de carácter exclusivamente jornalístico, como parece defender a Arguida, olhando os factos provados, afere-se como inequívoco que a sondagem em causa nunca tinha sido objeto de divulgação ou publicação em órgãos de comunicação social, até porque se destinava a utilização interna do partido político em questão [Cf. **ponto 7.16** dos factos provados].
50. Ora, dir-se-á que o resultado jurídico sempre seria o mesmo, uma vez que a notícia em causa não deixaria de ter de observar os elementos estatuídos no n.º 2 do artigo 7.º da LS, o que não sucedeu no caso vertente, conforme resulta do **ponto 7.14** dos factos provados.
51. Note-se que, mesmo que a sondagem em questão já tivesse sido publicada ou divulgada em órgãos de comunicação social e o texto respetivo pudesse ser considerado de carácter exclusivamente jornalístico, constata-se – pela leitura da notícia a **fls. 16** dos autos – que, ainda assim, a Arguida teria violado o disposto no n.º 4 do artigo 7.º da LS, o que também conduziria à verificação da contraordenação prevista e punida pelo artigo 17.º, n.º 1, alínea e) do mesmo diploma.
52. Da análise precedente conclui-se, portanto, que ocorreu efetivamente a publicação ou difusão de resultados de uma sondagem desacompanhada das informações legalmente exigidas, na edição impressa do jornal *I Inevitável* de 21 de agosto de 2015, pelo que é de concluir que a jornalista autora da notícia e o diretor da publicação, que autorizou a sua divulgação, agiram no exercício das suas funções, em nome da Arguida.
53. Consequentemente, em face de tudo o que vem de se expor, a conduta em apreço é idónea a preencher a tipicidade objetiva da contraordenação por cuja prática a Arguida vem indiciada.

54. No que se refere aonexo de imputação subjetiva, já aqui se referiu resultar demonstrado que a Arguida agiu com negligência [Cf. **pontos 15 a 24** da motivação da matéria de facto].
55. O conceito legal de negligência está consagrado no artigo 15.º do Código Penal (doravante, CP), sendo aplicável ao ilícito de mera ordenação social por força do artigo 32.º do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (doravante, RGCO), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.
56. Para se verificar o tipo de culpa inerente à negligência é necessário que se encontrem preenchidos três elementos<sup>11</sup>: (i) a violação de um dever objetivo de cuidado que impende sobre o agente e que conduza à realização integral do tipo; (ii) a possibilidade de prever o perigo de realização do tipo; (iii) atender às capacidades, conhecimentos e recursos médios ou até acima da média do agente, para saber se podia ter cumprido ou não o dever objetivo de cuidado omitido.
57. Assim, o tipo de culpa negligente consiste, precisamente, na atitude pessoal descuidada ou leviana perante o dever – ser jurídico – contraordenacional. Ora, este necessário juízo de culpa só poderá ser afirmado se puder reconhecer-se naquele que atua uma capacidade pessoal para prever e para cumprir o dever objetivo de cuidado bem como o concreto processo causal, o nexo entre a inobservância desse dever e o resultado punível, tendo em conta as suas faculdades e qualidades.
58. Nos termos legais, a negligência pode ser consciente ou inconsciente. Enquanto na negligência consciente o agente representou como possível o resultado ocorrido, mas confiou, não devendo confiar, que ele não se verificaria [Cf. artigo 15.º, alínea a) do CP], na negligência inconsciente o agente infringe o dever de cuidado imposto pelas

---

<sup>11</sup> Figueiredo Dias, *Direito Penal*, Parte Geral, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2007, p. 859 a 902.

circunstâncias, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta [Cf. artigo 15.º, alínea b) do CP].

- 59.** Volvendo ao caso dos autos, o dever objetivo de cuidado que a Arguida deveria ter observado consiste no facto de, na qualidade de publicação periódica, não ter conformado o conteúdo da sua divulgação com os normativos aplicáveis em matéria de divulgação e publicação de resultados de sondagens, evitando a difusão dos referidos conteúdos em desobediência às normas legais aplicáveis.
- 60.** A observância ou não deste dever, que corporiza o tipo de ilícito negligente, retira-se em termos factuais da conduta objetiva concretamente imputada e de um facto notório que não carece de prova e, conseqüentemente, não precisa de ser expressamente imputado [Cf. artigo 412.º do Código de Processo Civil (CPC) aplicável aos autos por via dos artigos 4.º do CPP e 41.º do RGCO], designadamente que a Arguida é uma empresa jornalística.
- 61.** Quanto à questão de saber se era previsível e evitável para uma pessoa coletiva média ou acima da média que a violação desse dever conduziria à realização integral do tipo é uma conclusão que se extrai de padrões de conduta de conhecimento geral.
- 62.** No que respeita à culpa negligente, é um facto notório que a Arguida é uma empresa jornalística há quase sete anos e que difunde diariamente conteúdos jornalísticos. Logo, a Arguida tinha possibilidade de tomar as providências necessárias e evitar que a situação ilícita em causa nos autos ocorresse, porquanto dispunha de recursos suficientes para ter cumprido o dever objetivo de cuidado a que estava obrigada.
- 63.** Dos elementos constantes dos autos, já se considerou provado que a Arguida não agiu com a diligência necessária a que estava obrigada e de que era capaz, diligenciando pelo

cumprimento das suas obrigações, verificando previamente se a peça noticiosa estaria em condições de ser divulgada.

64. Deste modo, apenas por manifesta atitude de desleixo, omitindo os mais elementares deveres de cuidado, é que será possível explicar que os colaboradores da Arguida não cumpriram as obrigações que se encontram plasmadas na norma, cuja violação lhe é imputada, designadamente não verificando se a divulgação dos resultados da sondagem continha todos os elementos obrigatórios.
65. Em conformidade, entendemos que a Arguida agiu com negligência consciente.
66. Nos termos do artigo 17.º, n.º 5, da LS, as contraordenações previstas neste diploma, como acontece com a que está em causa nos autos, que for praticada com negligência, será sempre punível. Logo, também na presente situação o será. Deste modo, o facto de a Arguida ter agido com negligência não impede que se conclua que a mesma praticou a contraordenação referida supra.
67. Está assim igualmente preenchido, no caso concreto, o tipo subjetivo do ilícito em causa nos autos.
68. Por outro lado, ter-se-á que concluir que a Arguida agiu igualmente com culpa, na medida em que ficou igualmente assente nos autos que ela não teve o cuidado necessário para verificar que a sua atuação era contrária à lei. Assim, estão preenchidos todos os elementos do tipo de ilícito desta contraordenação, e ainda da culpa.
69. Por último, e conforme já amplamente desenvolvido na questão prévia à presente decisão, uma nota final para realçar que aderimos à corrente seguida pela jurisprudência e pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 178, de 16-09-2013, no sentido de que o

artigo 7.º, n.º 2, do RGCO, consagra a imputação funcional dos factos à pessoa coletiva e não é necessário identificar o agente físico, sendo que a afirmação da responsabilidade da Arguida, a título de negligência, não demanda mais factos para além daqueles que se referiram.

70. Por conseguinte, conclui-se que a Arguida praticou, a título negligente, a infração, prevista e punida nos termos da alínea e), do n.º 1, do artigo 17.º da Lei das Sondagens, cuja moldura penal se fixa **entre €24.939,89 (vinte e quatro mil novecentos e trinta e nove euros e oitenta e nove cêntimos) e €249.398,95 (duzentos e quarenta e nove mil trezentos e noventa e oito euros e noventa e cinco cêntimos)**, pela violação do disposto no artigo 7.º, n.º 2, do mesmo diploma, na medida em que publicou os resultados de uma sondagem de opinião sobre as candidaturas às eleições legislativas de 2015, desacompanhadas das informações técnicas legalmente exigidas, na edição impressa da publicação periódica *I Inevitável* de 21 de agosto de 2015.
71. Sendo a conduta imputável a título de negligência, os limites mínimo e máximo da moldura da coima aplicável são reduzidos para metade, conforme determina o n.º 3 do artigo 17.º do RCGO.
72. Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico da conduta da Arguida, importa agora determinar a medida da sanção a aplicar.

#### V. Da escolha e da medida concreta da sanção

73. Nos termos do artigo 18.º do RGCO, a determinação da medida da sanção faz-se em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação.
74. Passemos, então, à ponderação dos fatores relevantes para a sua determinação à luz do referido artigo.

75. Assim, importa considerar, em sede da gravidade da contraordenação, os fins subjacentes à norma violada.
76. É inequívoco que a norma violada visa garantir a qualidade e rigor dos estudos apresentados junto do público.
77. 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 – a liberdade de escolha dos eleitores, a transparência na avaliação dos órgãos constitucionais pelos seus representados e a manutenção de paz social no domínio da relação política.
78. Quanto à culpa, a mesma molda-se na negligência.
79. O que se relaciona com a situação económica do agente, remete-se para o consignado no **ponto 26** da motivação da matéria de facto.
80. Quanto ao benefício económico retirado da prática da contraordenação, inexistem elementos nos autos que permitam confirmar a sua ocorrência e deduzir a respetiva quantificação, termos em que tal fator não pode, por esta via, ser ponderado para efeitos da graduação do montante da coima a aplicar.
81. Importa referir que não são conhecidos antecedentes contraordenacionais à Arguida [Cf. **ponto 25** da motivação da matéria de facto].
82. A Arguida não mostrou nos autos qualquer sentimento de arrependimento nem tão pouco de consciência do desvalor da sua conduta, antes se defende invocando a legalidade da mesma [Cf. **ponto 27** da motivação da matéria de facto].

- 83.** A este propósito, realça-se 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 infratora, bem como um fim de prevenção geral negativa, ou seja, visa evitar que os demais agentes tomem o comportamento infrator como modelo de conduta<sup>12</sup>.»
- 84.** Assim e, 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 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 que vai ser aplicada ao caso vertente, nos termos do parágrafo seguinte, é adequada e suficiente, realizando as finalidades de punição, a título negligente, à presente infração.

## VI. Deliberação

- 85.** Assim sendo e considerando todo o exposto, vai a Arguida condenada no pagamento de coima no valor de € 15.000,00 (quinze mil euros) pela violação, a título negligente, do artigo 7.º, n.º 2, da Lei das Sondagens.
- 86.** 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.

---

<sup>12</sup> Cf. Paulo Pinto de Albuquerque, in *Comentário do Regime Geral das Contraordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa 2011, Anotação ao artigo 18.º, ponto 3, pp 84 e 85.

- 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.

**87.** Nos termos do disposto do artigo 50.º, alínea d), dos Estatutos da ERC, constituem receitas da Entidade Reguladora o produto das coimas por si aplicadas.

**88.** 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/ processo n.º 500.30.01/2016/24 e mencionado o envio, por correio registado para a morada da ERC, do respetivo cheque/comprovativo de transferência, com indicação do número de contribuinte, após o que será emitida e remetida a respetiva guia de receita.

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

Lisboa, 15 de dezembro de 2021

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