U.PORTO

MESTRADO EM DIREITO
CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

Sondagens de Opinião em Contexto Eleitoral

Beatriz Gonçalves Domingues

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, para obtenção do grau de Mestre, sob orientação da Professora Doutora Anabela Costa Leão

M

2026

FACULDADE DE **DIREITO**

Resumo

As eleições assumem um papel essencial nas sociedades democráticas modernas. Os *media* desempenham um papel de relevo, nomeadamente na formação da opinião pública em período eleitoral. Particularmente no contexto da digitalização e advento das redes sociais, a cobertura mediática da campanha eleitoral e a publicação e divulgação de sondagens de opinião podem ameaçar a integridade eleitoral e o próprio processo democrático. Contudo, apesar da sua relevância jurídico-política e jusfundamental, verifica-se uma insuficiente análise jurídica acerca destas temáticas no contexto nacional. Neste sentido, procura refletir-se, através de um estudo de cariz interdisciplinar, sobre a realidade portuguesa, designadamente a cobertura jornalística de eleições políticas e o regime jurídico das sondagens e inquéritos de opinião.

Palavras-chave: *media*, democracia, opinião pública, sondagens de opinião, eleições, campanha eleitoral, Comissão de Veneza.

Abstract

Elections play a vital role in modern democratic societies. The media play a significant role, particularly in shaping public opinion during election campaigns. Especially in the context of digitalisation and the rise of social media, media coverage of election campaigns and the publication and dissemination of opinion polls may threaten electoral integrity and the democratic process itself. However, despite their legal, political and fundamental rights significance, there is a lack of legal analysis of these issues in the national context. In this regard, this study aims to reflect, through an interdisciplinary approach, on the situation in Portugal, specifically the journalistic coverage of political elections and the legal framework governing opinion polls and surveys.

Keywords: media, democracy, public opinion, opinion polls, elections, election campaigns, Venice Commission.

Índice

Resumo 1

Introdução 3

CAPÍTULO I - Democracia, eleições e comunicação 4

1. Democracia e *media* 4

2. Eleições e Integridade Eleitoral 6

3. O Contributo da Comissão de Veneza 10

3.1 Em especial, o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral 14

CAPÍTULO II - Sondagens de Opinião em Contexto Eleitoral 19

1. A Opinião Pública 19

2. As Sondagens de Opinião 21

3. O Impacto das Sondagens de Opinião no Comportamento Eleitoral 24

4. Integridade Eleitoral, Direitos Fundamentais e Modelos Regulatórios 27

CAPÍTULO III – O Caso Português 30

1. Democracia e enquadramento eleitoral em Portugal 30

2. O Regime Jurídico da Campanha Eleitoral 33

3. O Regime Jurídico das Sondagens e Inquéritos de Opinião 40

4. Reflexão Crítica 47

Conclusão 49

Bibliografia 50

Outras fontes 58

Introdução

A presente dissertação explora, através de uma revisão da literatura, a temática das sondagens de opinião em contexto eleitoral. Dado o seu pendor influenciador da opinião pública nas sociedades democráticas modernas, torna-se crucial implementar mecanismos de regulação. A discussão é enquadrada num âmbito mais vasto, que é do da democracia, das eleições e do papel dos *media*.

O objetivo último – que não prescinde de enquadramentos mais amplos, designadamente considerando o contributo da Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito, mais conhecida como Comissão de Veneza – é refletir sobre a realidade portuguesa, em tema de relevância jurídico-política e jusfundamental mas em que escasseia tratamento jurídico. Para tal, este estudo é dotado de uma natureza interdisciplinar, estabelecendo um diálogo entre direito, ciência política e comunicação social.

No primeiro Capítulo, será feita uma breve contextualização do papel dos *media* nas sociedades democráticas e nas eleições. Os meios de comunicação social influenciam o processo de formação da agenda e opinião pública nas sociedades modernas, assumindo responsabilidades informativas acrescidas em matéria eleitoral. As sondagens e inquéritos de opinião têm um papel nesta informação eleitoral. Constatam-se, no entanto, novos desafios no campo da comunicação política com o aparecimento dos chamados "novos *media*" e da inteligência artificial, a disseminação de informação falsa e o crescimento do populismo, colocando em risco a integridade eleitoral e, em certos casos, o próprio processo democrático. Considerando o seu relevante - e nem sempre conhecido – *apport* neste campo de estudo, aborda-se o contributo da Comissão de Veneza, com foco no Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral, que visa garantir a estabilidade das legislações europeias, e na Lista de Verificação do Estado de Direito, que permite avaliar o Estado de Direito num país.

No segundo Capítulo, que se foca nas sondagens e inquéritos de opinião, será realizada uma breve síntese das técnicas de pesquisa preponderantes em contexto eleitoral, particularmente das sondagens de opinião. As sondagens de opinião tendem a influenciar o comportamento dos eleitores e observa-se, em algumas instâncias, a instrumentalização das sondagens eleitorais, quer pelos *media*, quer por figuras políticas. Neste sentido, torna-se necessário compreender melhor o funcionamento das sondagens de opinião, a utilidade do seu contributo para a

democracia e, ainda, proceder à sua devida regulação. Assim sendo, será efetuada uma análise acerca das diferentes experiências regulatórias no plano do direito comparado.

No terceiro e último Capítulo, será abordado o caso de Portugal. Após um enquadramento do contexto eleitoral, é explorado o regime da campanha eleitoral, nomeadamente o enquadramento legal da cobertura jornalística de eleições políticas e o regime jurídico das sondagens e inquéritos de opinião (Lei das Sondagens). Distingue-se, nesta área, o trabalho e as competências da Comissão Nacional de Eleições e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Termina-se com a apresentação de Conclusões.

CAPÍTULO I - Democracia, eleições e comunicação

1. Democracia e *media*

As sociedades modernas, descritas como sociedades de informação, têm a comunicação como um dos seus principais pilares. Os *media*, ou meios de comunicação, são entendidos como o complexo de tecnologias, tais como a imprensa, o rádio e a televisão, por meio das quais os conteúdos privados e públicos são compartilhados e organizados entre si (Falcão Alves, 2025, p. 28). Com o surgimento da era digital, pode falar-se dos "novos *media*", que abrangem diversas plataformas digitais, nomeadamente redes sociais, websites, podcasts e serviços de *streaming* (Mugil & Kenzie, 2025, p. 2). Os *media* desempenham, assim, um papel fundamental nas sociedades democráticas, uma vez que atuam na disseminação de informações, facilitam o debate público e a participação ativa dos cidadãos no processo político (Conselho da Europa, 2016, p. 64), bem como a fiscalização e escrutínio crítico do poder político (Salgado, 2022, p. 318).

A comunicação política, em particular, é um fenómeno intrínseco às atuais democracias representativas, nas quais se espera que os cidadãos comuns, não diretamente envolvidos nos processos de tomada de decisão políticas, sejam capazes de tomar decisões informadas (Salgado et al., 2023, p. 4). Como campo de estudo, a comunicação política abrange "todas as etapas do processo pelo qual as questões emergem na esfera pública para serem debatidas, negociadas e, ocasionalmente, resolvidas" (McNair, 2011, p. 227). Interessa-se, sobretudo, pelo modo como a estrutura da sociedade e a distribuição dos recursos pelos seus membros são comunicadas

mediante a ação de atores políticos, jornalistas ou cidadãos comuns que participam de discussões políticas (Salgado et al., 2023, p. 4).

Assim sendo, o controlo da informação e da comunicação tornou-se um elemento central do exercício do poder político e da configuração da estrutura social. Para Castells (2000, p. 367), a "política informacional" reflete o facto de as sociedades contemporâneas serem fundamentalmente mediáticas, uma vez que as suas relações sociais e de poder são intermediadas pelas diversas modalidades dos *media*. Neste sentido, o sistema mediático passa a estruturar o espaço público e a definir a agenda política, afetando a "organização política, processos decisórios e métodos de governo, em última análise alterando a natureza da relação entre Estado e sociedade" (Castells, 2000, p. 368). Susana Salgado (2022, p. 241) enumera os efeitos da "mediatização da política", entre os quais: a preponderância dos *media* como mediadores entre os atores políticos e os cidadãos; a aceleração dos tempos de decisões políticas face às pressões por parte dos *media* e da opinião pública; a influência dos *media* no estabelecimento de prioridades políticas; a simplificação do discurso político para se adequar às lógicas mediáticas; e, ainda, a acentuada personalização da vida política. Todavia, a autora sublinha que esta mediatização deve ser entendida como parte de um processo mais amplo, que corresponde à mediatização da sociedade (Salgado, 2012, p. 241).

Na atualidade, encontramo-nos no que Blumler (2016, p. 26) descreve como a "quarta era da comunicação política", caracterizada pela predominância da internet e das redes sociais e elevada volatilidade dos canais de comunicação, a par do declínio do apoio político e perda de audiências para os *media* públicos (Nord, 2023, pp. 106-108). Em particular, a proliferação da digitalização promoveu quatro grandes desenvolvimentos, nomeadamente, o aumento dos fluxos de informação e alcance transnacional da comunicação; a emergência de novos atores políticos na esfera pública, incluindo aqueles que, até aí, tinham sido ignorados pelos *media*; a fragmentação do público e o surgimento de comunidades em torno de nichos específicos; e, por fim, o surgimento de novos tipos de discurso, incluindo informação falsa, desinformação e teorias da conspiração, frequentemente amplificadas pelas plataformas digitais (Pfetsch et al., 2023, p. 27).

Neste sentido, a evolução do contexto mediático levanta questões sobre o modo como os *media* reconfiguram a democracia (Nobre-Correia, 2023). De acordo com Barbara Pfetsch et al. (2023, p. 26), a crise da democracia liberal tem ocorrido em simultâneo com profundas

transformações nos sistemas de *media*. Concomitantemente, mudanças sociais, políticas e mediáticas contribuíram para o uso intensivo da propaganda política e para a ascensão do populismo de direita (Pfetsch et al., 2023, p. 37). Afastando-se de uma perspetiva determinista, Carpentier e Wimmer (2025, p. 77) sugerem que "quando uma sociedade específica, ou uma parcela considerável dessa sociedade, deixa de aceitar os discursos centrais sobre os valores democráticos, inclusive em relação ao campo mediático, a *media* não pode cumprir os seus papéis democráticos". Assim, em sociedades onde os valores democráticos fundamentais são respeitados, os meios de comunicação são capacitados para desempenhar a sua função de informar os cidadãos, controlar os detentores do poder e promover o debate social e a luta democrática (Doudaki et al., 2026, p. 37). Todavia, os *media* não são apenas o meio pelo qual as transformações sociais e políticas se tornam visíveis, mas também agentes catalisadores de mudanças, responsáveis pela produção de representações justas e respeitosas da diversidade de opiniões, interesses e posições e pela facilitação da participação cívica (Carpentier & Wimmer, 2025, p. 78).

2. Eleições e Integridade Eleitoral

Durante muito tempo, o dia da eleição assumiu uma preponderância excessiva na análise dos processos eleitorais, descurando-se outros aspetos determinantes, tais como o quadro legal ou recenseamento. Contrariando esta tendência, a abordagem do ciclo eleitoral foi concetualizada em 2005, no âmbito do *International IDEA*, de forma a abranger todas as suas fases cruciais, tornando-se um paradigma de referência no trabalho na área eleitoral (Luís, 2020, p. 14). A eleição divide-se assim em três grandes períodos, posteriormente subdivididos: o período pré-eleição, que compreende o quadro legal, planeamento e implementação, formação e educação, recenseamento e campanha eleitoral; o período da eleição, que abrange as grandes áreas das operações e votação, contagem e resultados, recursos e reclamações; e o período pós-eleição, por sua vez, inclui as fases de avaliação, reforço institucional e eventuais ajustes e reformas (Luís, 2020, pp. 14-15). A participação dos diversos intervenientes no processo eleitoral (*electoral stakeholders*) é relevante, destacando o papel da administração eleitoral, das entidades institucionais como o parlamento e o governo, o sistema judicial, os observadores nacionais e internacionais, a comunicação social e, por último, o público em geral, que representa a vontade popular. Neste âmbito, é necessário assegurar a inclusão de todos os intervenientes no processo eleitoral e evitar alienar grupos específicos, salvaguardando a integridade eleitoral (Luís, 2020, pp. 16-17).

A integridade eleitoral pode ser definida como o conjunto de princípios, valores e *standards* relativos às eleições, consensuais a nível internacional, que se aplicam a todos os países, ao longo do ciclo eleitoral (Norris, 2014, p. 36). A avaliação da integridade eleitoral engloba, assim, "a garantia de liberdade para o exercício do sufrágio; a estrita observância da legalidade da disputa; o reconhecimento da autenticidade de seus resultados; a certeza de imparcialidade e firmeza na condução das eleições pelos órgãos de administração e jurisdição eleitoral; e a preservação da igualdade de oportunidade entre os candidatos que se submetem à escolha popular" (Alvim, 2015, p. 219). Tendo em consideração o ciclo eleitoral, a integridade de cada uma das fases é suscetível de afetar as demais, com impacto natural na integridade da eleição como um todo (Luís, 2020, p. 15). Com base neste conceito, surgiu o Índice de Perceções de Integridade Eleitoral que tem em consideração as leis eleitorais, os procedimentos eleitorais, a delimitação dos círculos eleitorais, o recenseamento, o registo de partidos e candidaturas, a cobertura jornalística, o financiamento de campanhas, o processo de votação, a contagem dos votos, os resultados e a administração eleitoral (Luís, 2020, pp. 17-19).

Os intervenientes no processo eleitoral são inúmeros, com diversos papéis, poderes e deveres (Luís, 2020, p. 16). A comunicação social é o principal veículo de acesso à informação política (Salgado, 2022, p. 318), contribuindo para uma maior transparência do processo eleitoral, informando a sociedade civil e criando ferramentas de análise crítica (Luís, 2020, p. 16). Os *media* são responsáveis por informar a população quanto à atuação do governo, educar os eleitores relativamente ao exercício de voto e às campanhas eleitorais, providenciar uma plataforma para debates entre candidatos e para a comunicação com o eleitorado, monitorizar a contagem dos votos e, por fim, apresentar os resultados eleitorais (Comissão de Veneza, 2018, p. 5). Por sua vez, o advento da tecnologia digital permitiu às autoridades eleitorais recorrerem à Internet para divulgar informações sobre o processo eleitoral, incluindo listas de eleitores, reclamações, apuramento de votos e resultados oficiais (Comissão de Veneza, 2018, p. 31).

Em particular, as campanhas eleitorais constituem períodos de maior comunicação política, verificando-se uma maior cobertura jornalística dos eventos políticos e uma maior atenção por parte dos cidadãos em redor da vida política. Devido ao aumento da mediatização da política, e aliado a um eleitorado mais volátil, as campanhas eleitorais tornam-se momentos decisivos para atingir os resultados eleitorais expectados (Santana-Pereira, 2022, p. 268). Assim sendo, os representantes políticos, comentadores e analistas de diferentes espectros políticos procuram participar, ativamente, em espaços de informação e debate, *talk shows* de sátira política ou

programas de televisão diurnos, para transmitir uma imagem positiva ao público (Salgado, 2022, p. 312; Santana-Pereira, 2022, pp. 263-266). No mesmo sentido, tem vindo a observar-se uma tendência crescente de profissionalização das campanhas eleitorais, no que concerne à equipa e respetivas competências profissionais, bem como ao uso de práticas e ferramentas de campanha (Santana-Pereira, 2022, p. 268), tais como bases de dados, análise de segmentos eleitorais e microsegmentação, alcançando subgrupos específicos do eleitorado (Nord, 2023, p. 112). Contudo, tal tem suscitado preocupações quanto à desvalorização da filiação e do trabalho partidário, à ascensão de partidos populistas e antissistema, e à convergência excessiva das estratégias de campanha entre diferentes candidatos e partidos políticos, dificultando a tomada de decisão por parte dos eleitores (Nord, 2023, pp. 115-117).

Contudo, os principais órgãos de comunicação social que atuam na esfera pública são, em larga medida, empresas privadas orientadas para o lucro, operando segundo a lógica e os interesses privados dos grupos que representam. Na ótica de Falcão Alves (2025, p. 32), a fragilidade financeira de muitos destes órgãos torna-os suscetíveis a pressões políticas e económicas, comprometendo o seu dever de servir o público em prol dos interesses do poder dominante, sendo a informação tratada como mercadoria de entretenimento. Assim sendo, a diferenciação no tratamento mediático durante o período eleitoral é frequentemente justificada por limitações de recursos, que dificultam uma cobertura igualitária, ou pelas interpretações que os *media* fazem acerca das preferências do público e do que é considerado noticiável (Salgado, 2022, p. 313). Acresce, ainda, a tendência para o denominado "jornalismo de grupo", no qual os *media* tradicionais seguem as agendas e narrativas dos seus principais concorrentes, resultando numa cobertura política homogénea (Salgado, 2022, p. 313).

Ainda, a questão da poluição informativa é particularmente grave durante as eleições. A manipulação da informação é frequentemente utilizada para desacreditar e fragilizar a legitimidade dos opositores políticos, jornalistas e ativistas, e para minar a confiança nas instituições políticas e processos eleitorais (Mauk & Grömping, 2023, pp. 986-987), o que tende a afetar, de forma desproporcional, os grupos mais vulneráveis (Sinanoglu & Breuer, 2024, pp. 1-2). Paradoxalmente, a proliferação de meios de comunicação tem conduzido a um processo de "desintermediação", causado pela produção informativa amadora, que carece de critérios profissionais de verificação, contextualização e responsabilidade editorial, diluindo-se as fronteiras entre a informação, opinião e entretenimento (Keen, 2007, pp. 3-4). Apesar disto, os *media* tradicionais continuam a influenciar a formação de opiniões públicas mais informadas e

menos suscetíveis a acreditar em conteúdos falsos, particularmente em períodos eleitorais, o que sublinha a sua importância na mitigação dos efeitos da desinformação (Mont'Alverne et al., 2024, p. 700).

De acordo com o "Relatório da Comissão Kofi Annan sobre Eleições e Democracia na Era Digital" (Fundação Kofi Annan, 2020, p. 28), o advento das novas tecnologias de comunicação e, em particular, das redes sociais coloca novos desafios ao nível da integridade eleitoral. A filtragem algorítmica do conteúdo condiciona os tipos de informação a que os indivíduos são expostos, promovendo a uniformização do pensamento e a segregação dos cidadãos em grupos ideologicamente homogéneos. Por consequência, os eleitores que passam mais tempo online podem não aceder a uma informação representativa, equilibrada ou precisa, sendo ainda expostos a conteúdos que incentivam posições mais extremistas, o discurso de ódio e a violência (Fundação Kofi Annan, 2020, pp. 35-36). Observa-se, ainda, a disseminação de desinformação com o objetivo de desacreditar instituições democráticas, semear a desconfiança social e atacar candidatos políticos. Todavia, o Relatório sugere que não se trata de um fenómeno novo, nem exclusivo das tecnologias digitais, mas sim que a integridade eleitoral tem sido colocada em risco fruto de ataques ao processo eleitoral e da degradação da qualidade da deliberação democrática (Fundação Kofi Annan, 2020, p. 55).

De acordo com o Conselho da Europa (2018, pp. 8-15), a passagem da comunicação eleitoral para o meio digital introduz, assim, desafios significativos ao nível da regulação, nomeadamente ao nível da monitorização da imparcialidade e da transparência, do controlo de gastos, da veracidade das informações, da distinção entre informação e opinião, da segmentação de mensagens para grupos demográficos específicos (*targeting*), da atuação de terceiros com potencial para manipular o eleitorado e do cumprimento dos períodos de silêncio eleitoral e de divulgação de sondagens. A responsabilidade distribui-se por múltiplos atores: as grandes plataformas digitais que facilitaram a difusão de discurso de ódio e desinformação; os candidatos políticos e líderes eleitos que utilizam as redes sociais de forma prejudicial; e os consultores políticos envolvidos em estratégias de manipulação eleitoral (Fundação Kofi Annan, 2020, p. 15). Assim, para salvaguardar a integridade eleitoral na era digital, revela-se imprescindível a cooperação entre empresas e plataformas tecnológicas, governos, atores políticos, *media* tradicionais, órgãos de gestão eleitoral e cidadãos (Fundação Kofi Annan, 2020, p. 15). Nos últimos anos, surgiram diversas iniciativas internacionais com o intuito de desenvolver e implementar um quadro regulatório internacional. Contudo, as divergências nas

abordagens nacionais à governação de dados, aliadas à tendência global de autocratização, dificultam a obtenção de um consenso sobre uma posição global (Sinanoglu & Breuer, 2024, p. 8).

No âmbito do presente trabalho, assume especial importância a análise das sondagens de opinião em contexto eleitoral, temática que será devidamente desenvolvida nos próximos capítulos.

3. O Contributo da Comissão de Veneza

Neste contexto, assume particular relevância o trabalho da Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito, mais conhecida como Comissão de Veneza[1], que surgiu, no ano de 1990, fruto de um Acordo Parcial entre 18 membros do Conselho da Europa e, a partir de 2002, foi transformada num Acordo Alargado, permitindo a adesão de Estados não europeus. Na atualidade, a Comissão de Veneza conta com 61[2] membros, incluindo 46 Estados do Conselho da Europa e 15 países não europeus, tendo os Estados Unidos da América, recentemente, iniciado o processo de saída. Desde a sua fundação, a adesão de países não europeus tem sido progressiva, reforçada por um novo estatuto e pelo apoio financeiro da União Europeia e de vários Estados-membros do Conselho da Europa, facilitando o desenvolvimento de programas de cooperação em larga escala com países da Ásia Central, do Mediterrâneo Meridional e da América Latina (Comissão de Veneza, s.d.).

A Comissão de Veneza tem como principal objetivo a assistência jurídica aos seus Estados-Membros, apoiando, em especial, os Estados que procuram harmonizar as respetivas estruturas jurídicas e institucionais com os padrões europeus e com a experiência internacional, na dimensão das instituições democráticas e dos direitos fundamentais, da justiça constitucional e ordinária, como também das eleições, referendos e partidos políticos (Sinescu & Onisor, 2016, p. 128). Enquanto órgão consultivo do Conselho da Europa em matéria constitucional, a Comissão de Veneza, composta por peritos jurídicos independentes dos governos, pronunciando-se a título pessoal e não em representação dos seus respetivos países, desempenha um papel altamente influente no domínio do direito constitucional. Desta forma, contribui para a definição de padrões comuns e de boas práticas, atua como mediadora em conflitos constitucionais internos e emite avaliações e pareceres sobre reformas constitucionais

[1] Comissão de Veneza. Disponível em: https://www.coe.int/en/web/venice-commission
[2] Lista de Estados Membros. Disponível em: https://www.coe.int/en/web/venice-commission/member-states

(Scholtes, 2025, p. 7). Especialmente na Europa Central e Oriental, observa-se o reforço do contributo da Comissão em matéria de política interna nacional, em resultado da cooperação com outras organizações e da fragmentação ou "aceleração" dos processos políticos nacionais (Hoffmann-Riem, 2014, p. 585; Iancu, 2019, p. 2).

Os relatórios emitidos pela Comissão de Veneza possuem um alcance significativo (Sólyom, 2004, p. 365), sendo frequentemente utilizados como referência pela Comissão Europeia e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, com o qual mantem uma relação de influência recíproca, enriquecimento mútuo e diálogo (Rossi, 2025, p. 92). Assim sendo, a Comissão de Veneza não poderia funcionar eficazmente sem ter por base as decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, tendo em consideração a jurisprudência ao determinar os padrões mínimos para a análise de normas e instrumentos jurídicos (Hoffmann-Riem,2014, p. 587). Por sua vez, os tribunais internacionais têm citado, de forma incidental ou direta, as posições da Comissão de Veneza como fontes de *soft law* a fim de justificar soluções jurisprudenciais inovadoras (Iancu, 2019, p. 2).

Os seus pareceres e padrões normativos sem caráter juridicamente vinculativo tornam a cooperação mais apelativa para os Estados (Hoffmann-Riem, 2014, p. 597). Em particular, a Comissão de Veneza oferece aos Estados a oportunidade de reforçar a sua reputação, fruto da pertença a uma comunidade assente no Estado de Direito e da adoção das recomendações no âmbito da sua responsabilidade soberana (Hoffmann-Riem, 2014, p. 596). Contudo, a intervenção desta Comissão pode gerar resistência, caso passe a ser percecionada não como um exercício de apoio técnico independente, mas como um instrumento ao serviço de autoridades externas, designadamente da União Europeia (Hoffmann-Riem, 2014, p. 597). Ainda, o alargamento do âmbito de ação da Comissão de Veneza, a par da diversificação da sua composição de membros, exige o reconhecimento aprofundado das características específicas das sociedades em causa e, consequentemente, o aumento do fluxo de trabalho da Comissão de Veneza (Hoffmann-Riem, 2014, p. 584).

A atuação da Comissão de Veneza não tem sido isenta de controvérsias, em particular no que respeita à construção de uma "herança constitucional europeia" que diferencia as democracias "consolidadas" da Europa Ocidental das "novas democracias" da Europa Central e Oriental (Scholtes, 2025, p. 3). Esta distinção assenta na premissa de que os Estados ocidentais dispõem de tradições constitucionais mais ricas e desenvolvidas e na expressão da alegada

inferioridade civilizacional dos restantes Estados, que carecem de orientações mais concretas e de modelos institucionais específicos. Tal abordagem gera hierarquias de conhecimento e de legitimidade política que, além de constituírem uma base inadequada para o aconselhamento constitucional, favorecem condições propícias a reações iliberais (Scholtes, 2025, p. 3).

Porém, a atividade da Comissão de Veneza não tem sido objeto de suficiente escrutínio na doutrina constitucional europeia. Os seus pareceres são, frequentemente, interpretados como verdades axiomáticas (Iancu, 2019, p. 3). A ausência de questionamento crítico deve-se, em parte, ao facto de a maior parte da literatura consistir em relatos predominantemente descritivos, elaborados por atuais ou antigos membros da própria instituição (Scholtes, 2025, p. 7). Igualmente, verifica-se a escassez de estudos que explorem, de forma sistemática, em que medida os Estados acolhem e implementam as sugestões e recomendações deste órgão (Hoffmann-Riem, 2014, pp. 588-589).

Não obstante, apontam-se duas tendências alarmantes nos posicionamentos recentes da Comissão de Veneza (Iancu, 2019, p. 4). Por um lado, a Comissão recorre à padronização e simplificação excessiva, ao invés de análises minuciosas das especificidades das respetivas jurisdições e avaliações comparativas dos sistemas estabelecidos, para justificar a aplicação das mesmas soluções políticas, levantando suspeitas quanto à parcialidade e gerando consequências preocupantes. Por outro lado, a Comissão tem optado pela reinterpretação de conceitos constitucionais tradicionais à luz de uma perspetiva política, distorcendo o significado de conceitos e instituições fundamentais. Estas práticas reproduzem e reforçam as deficiências institucionais e metodológicas deste órgão, produzindo inconsistências nos seus relatórios, códigos e posições (Iancu, 2019, p. 4).

A plena concretização do Estado de Direito, mesmo nas democracias consolidadas, constitui uma tarefa contínua. Assim, o Estado de Direito tende a consolidar-se em sociedades onde prevalecem salvaguardas formais, uma cultura jurídica e política recetiva e favorável, uma comunicação social livre, uma sociedade civil vigilante, a par da promoção da educação jurídica e cívica (Comissão de Veneza, 2025). No ano de 2016, a Comissão de Veneza aprovou a Lista de Verificação do Estado de Direito (*Rule of Law Checklist*), uma ferramenta que permite avaliar o Estado de Direito num determinado país, considerando as suas estruturas constitucionais e jurídicas, a legislação vigente e a jurisprudência existente. Este documento associa o Estado de Direito à presença de 5 princípios, designadamente, a legalidade, a

segurança jurídica, a prevenção do abuso de poder, a igualdade perante a lei e não discriminação, e o acesso à justiça. Esta lista não é exaustiva nem definitiva, devendo ser revista e atualizada com regularidade para abranger novos aspetos ou para aprofundar determinados indicadores (Comissão de Veneza, 2025). Desta forma, serve de instrumento para diversos intervenientes, incluindo parlamentos, governos e outras autoridades estatais, autoridades locais e regionais, bem como a sociedade civil e organizações internacionais, como o Conselho da Europa e a União Europeia. Apesar de enfatizar a situação jurídica na Europa, faz, sempre que pertinente, referência aos desenvolvimentos em outras regiões do mundo e/ou a nível global (Comissão de Veneza, 2016).

Anos mais tarde, este instrumento passou por uma atualização, aprovada pela Comissão de Veneza no dia 16 de dezembro de 2025, em resposta a retrocessos observados em várias jurisdições e a avanços tecnológicos, como o desenvolvimento e a comercialização dos sistemas de inteligência artificial, associados à crescente influência de atores privados. Assim sendo, a Lista Atualizada de Verificação do Estado de Direito (*Updated Rule of Law Checklist*), eleva os mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) e a fiscalização da constitucionalidade a parâmetros do Estado de Direito (Comissão de Veneza, 2025). Como sublinhou o Secretário-Geral do Conselho da Europa, Alain Berset[3], este documento de referência torna-se mais importante do que nunca, uma vez que o enfraquecimento do Estado de Direito está diretamente associado ao recuo da democracia (Comissão de Veneza, 2026).

Mediante pedido, a Comissão de Veneza poderá avaliar o Estado de Direito num determinado país no âmbito da elaboração de um parecer específico, baseando a sua análise na Lista de Verificação do Estado de Direito. Assim sendo, os parâmetros não têm de ser cumpridos cumulativamente para que a avaliação global seja positiva (Comissão de Veneza, 2016). Após a Comissão de Veneza identificar algumas áreas problemáticas, os Estados-Membros apresentam as suas observações e são convidados a efetuar as respetivas correções, através da adoção de medidas específicas e criação ou extinção de normas jurídicas ou instituições. Dependendo da sua implementação, os fundos europeus podem ser desbloqueados ou, contrariamente, permanecerem, em parte, indisponíveis para o Estado-Membro (Vincze, 2025, p. 2).

[3] Mensagem de vídeo, 13/04/2026, https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/video-message-of-the-secretary-general-of-the-council-of-europe-on-the-updated-rule-of-law-checklist

Contudo, a Lista de Verificação do Estado de Direito tem sido alvo de críticas. Por um lado, as complexas relações jurídicas e sociais parecem reduzidas a indicadores formais (Vincze, 2025, p. 2). A simplificação do Estado de Direito a números priva o conceito das idiossincrasias nacionais e confere poder a peritos e burocratas não eleitos para avaliar sistemas de governo e submetê-los ao critério de um ideal, criado artificialmente (Vincze, 2025, p. 14). Do mesmo modo, Iancu (2019, p. 10) alerta para o facto deste instrumento fornecer uma orientação burocrática para um "meta-conceito", e não uma prática, do constitucionalismo ocidental. Outro questionamento remete para a centralidade de um único valor, o Estado de Direito, em detrimento de outros valores igualmente importantes, como a subsidiariedade, a identidade nacional e a autodeterminação democrática (Vincze, 2025, p. 15).

3.1 Em especial, o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral

Segundo a Comissão de Veneza, a escolha do sistema eleitoral é uma decisão soberana dos Estados, verificando-se uma ampla margem de discricionariedade na conceção dos mesmos, na medida em que sejam respeitadas as normas internacionais (Comissão de Veneza, 2025). A transparência, a imparcialidade e a independência face à manipulação política são condições necessárias para a adequada administração do processo eleitoral, desde o período pré-eleitoral até à publicação dos resultados (Comissão de Veneza, 2025). Ainda, a realização de eleições democráticas depende da proteção dos direitos fundamentais, da estabilidade da legislação eleitoral e da existência de garantias processuais eficazes, entre as quais a organização das eleições ao encargo de um órgão imparcial, a observação eleitoral e a um sistema de recurso eficiente (Comissão de Veneza, 2025).

Para garantir a estabilidade das legislações eleitorais, a Comissão de Veneza e o Conselho para as Eleições Democráticas desenvolveram o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral (*Code of good practice in electoral matters*), que define como princípios do património eleitoral europeu o sufrágio universal, igual, livre, secreto e direto, sublinhando ainda a importância da realização de eleições em intervalos regulares (Sinescu & Onisor, 2016, p. 128). Defendem, igualmente, a existência de um quadro jurídico claro e inequívoco, acessível e compreensível para todos os cidadãos, como requisito essencial para a realização de eleições. Os Estados devem assegurar a transparência do processo e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, bem como promover a confiança pública no processo e nas instituições, contribuindo para a prevenção de práticas fraudulentas. Não obstante, reconhece-se a presença

de eventuais ambiguidades na legislação eleitoral, particularmente durante períodos de transição política, devido à limitada experiência legislativa e/ou escassez de competências de redação legislativa (Sinescu & Onisor, 2016, p. 131).

O Relatório *Electoral Law and Electoral Administration in Europe: Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues* (Comissão de Veneza, 2020) procurou identificar novos desenvolvimentos e desafios na legislação e administração eleitoral na Europa. Particularmente no que concerne ao papel dos meios de comunicação, observa-se que a cobertura jornalística das campanhas eleitorais consta em detalhe na lei eleitoral de alguns países e, em outros, as disposições relativas à atividade dos meios de comunicação social durante o período eleitoral são bastante sucintas ou inexistentes (Comissão de Veneza, 2020, para. 162). A criação de um órgão de supervisão neutro para monitorizar e regulamentar os meios de comunicação social e para tratar das queixas relativas à atuação dos mesmos pode constituir um passo importante na promoção de um acesso livre, equitativo e justo à radiodifusão (Comissão de Veneza, 2020, para. 164). Contudo, a falta de equipamento, como também de pessoal qualificado, compromete a eficácia do processo de monitorização dos *media* durante as campanhas eleitorais, particularmente nas plataformas digitais (Comissão de Veneza, 2020, para. 164).

No que diz respeito ao acesso aos meios de comunicação para efeitos de campanha eleitoral, na maioria dos Estados-Membros, as emissoras públicas são obrigadas a conceder tempo de antena gratuito aos candidatos eleitorais de forma razoável e consistente com o princípio da igualdade, que pode ser estrita ou proporcional (Comissão de Veneza, 2020, para. 166). Devem, ainda, ser estabelecidas disposições legais para garantir um acesso mínimo aos *media* privados (Comissão de Veneza, 2020, para. 167). Contudo, apesar de as emissoras públicas serem legalmente obrigadas a assegurar uma cobertura objetiva, imparcial e equilibrada, tal não se verifica, quantitativa e qualitativamente. Acresce que, alguns países revelam um claro viés pró-governamental, evidenciando uma cobertura mediática extensiva, acrítica e, por vezes, promocional das atividades dos partidos no poder (Comissão de Veneza, 2020, para. 172 - 173). Já no que se refere às emissoras privadas, levantam-se preocupações relativas à falta de autonomia editorial face a interesses políticos e empresariais (Comissão de Veneza, 2020, para. 174).

Para além do tempo de antena gratuito, vários países permitem a propaganda política paga na televisão durante as campanhas, gerando vantagens para as candidaturas com mais recursos financeiros. Outros países proíbem a propaganda política paga na televisão pública e/ou privada e, por vezes, na rádio, sendo frequentemente permitida na imprensa escrita no período que antecede as eleições (Comissão de Veneza, 2020, para. 168-169). A Comissão de Veneza está ciente da falta de consenso europeu nesta matéria e, por conseguinte, sublinha que os limites devem ser analisados no contexto jurídico e político de cada Estado (Comissão de Veneza, 2020, para. 169). Caso a propaganda política paga seja permitida, esta tem de ser claramente identificada e o acesso à mesma deve ser garantido em condições de igualdade, sendo autorizados limites à quantidade de tempo de antena pago ou, no caso da imprensa escrita, de páginas pagas, e quaisquer formas de propaganda política dissimulada devem ser proibidas (Comissão de Veneza, 2020, para. 170).

De acordo com o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral, a liberdade de imprensa é uma condição indispensável para proporcionar aos eleitores informação diversificada sobre as eleições e, por conseguinte, deve ser garantida constitucional e legalmente e não afetada na prática (Comissão de Veneza, 2020, para. 176). Na maioria dos Estados-Membros, o panorama mediático é pluralista e os meios de comunicação social atuam relativamente livres de restrições. Porém, em vários Estados-Membros, persiste um clima hostil em relação aos *media*, frequentemente exacerbado durante a campanha eleitoral, registando-se ataques contra jornalistas e ações por difamação para silenciar o jornalismo de investigação (Comissão de Veneza, 2020, para. 178).

Durante o período de silêncio, ou dia da reflexão, a maioria dos Estados-Membros proíbe qualquer ato de campanha eleitoral (Comissão de Veneza, 2020, para. 186). No entanto, em alguns países, a legislação eleitoral não prevê esse período de silêncio eleitoral e a campanha no dia das eleições não é proibida, exceto nos meios de comunicação social e/ou no interior ou nas proximidades das mesas de voto. Noutros Estados, as disposições relativas ao silêncio eleitoral nem sempre são respeitadas, especialmente nas redes sociais. Em particular, devido à sua influência nas eleições, a publicação e a cobertura mediática dos resultados das sondagens de opinião devem ser alvo de regulação, prevendo que sejam incluídas a fonte e outras informações relevantes (Comissão de Veneza, 2020, para. 187). É geralmente proibido publicar os resultados das sondagens de opinião e as projeções imediatamente antes e no dia das eleições, porém, devem ser evitadas proibições excessivamente longas. Persiste, no entanto, a dificuldade

de controlar a publicação ou divulgação destes instrumentos nas plataformas digitais, antes ou no dia das eleições.

Por fim, de acordo com o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral, a gestão de reclamações e recursos é uma parte essencial das eleições democráticas. As irregularidades no processo eleitoral devem poder ser contestadas perante um órgão de recurso, podendo resultar na invalidação parcial ou total dos resultados eleitorais ou na correção de problemas antes das eleições. Neste último âmbito, podem solucionar-se questões no que diz respeito ao direito de voto e ao recenseamento eleitoral, ao direito de se candidatar às eleições, à validade das candidaturas, ao cumprimento das regras que regem a campanha eleitoral, ao acesso aos meios de comunicação social e ao financiamento dos partidos (Comissão de Veneza, 2020, para. 234). Os procedimentos de reclamação e recurso devem estar abertos, pelo menos, aos eleitores e aos candidatos eleitorais e devem garantir direitos específicos, nomeadamente, o direito de apresentar uma queixa, de apresentar provas em apoio à queixa, a uma audiência pública e justa sobre a queixa, a um processo imparcial e transparente para tratar da queixa, a uma reparação eficaz e rápida, bem como o direito de recorrer para um tribunal de recurso caso a reparação seja negada (Comissão de Veneza, 2020, para. 235). No entanto, estes direitos nem sempre são respeitados e mesmo queixas credíveis ficam sem qualquer reparação jurídica. Não obstante as diferentes tradições jurídicas e políticas, o processo eleitoral não deve ficar sob a autoridade total e definitiva de um órgão administrativo e as decisões relativas aos direitos garantidos constitucionalmente e à validade das eleições devem estar sujeitas a revisão judicial (Comissão de Veneza, 2020, para. 236).

Porém, os avanços tecnológicos e a inteligência artificial introduziram desafios difíceis de antecipar à data da adoção do Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral. Neste sentido, a doutrina da Comissão de Veneza sobre este assunto foi desenvolvida através dos seguintes documentos fundamentais. O Relatório Conjunto de 2019 (*2019 Joint Report on Digital Technologies and Elections*) explora o modo como as redes sociais, o *big data* e outras ferramentas digitais afetam a democracia e os processos eleitorais. Entre as principais ameaças identificadas, destacam-se a desinformação, a utilização indevida de dados pessoais, os ciberataques ao processo eleitoral, e a instrumentalização das redes sociais como instrumentos de manipulação dos eleitores e de subversão de eleições livres. O relatório conclui, assim, pela insuficiência das regulamentações existentes, sendo necessário a adaptação dos quadros jurídicos aos desafios previamente mencionados. No ano de 2020, a Comissão de Veneza

procurou orientar os Estados-Membros para essa mesma regulamentação através da elaboração dos Princípios de 2020 (*2020 Principles for a Fundamental Rights-Compliant Use of Digital Technologies in Electoral Processes*), estabelecidos em conformidade com os direitos fundamentais, nomeadamente a liberdade de expressão, a privacidade, a proteção de dados e a igualdade eleitoral. Este documento contempla, também, matérias como a garantia de um debate público digital robusto, a definição do poder e deveres das autoridades no combate a conteúdos ilegais, a proteção de uma Internet aberta, a salvaguarda de dados pessoais, a transparência na publicidade política online e a prevenção de ciberameaças às eleições. Por fim, a Comissão de Veneza elaborou a Declaração Interpretativa de 2024 do Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral relativa às tecnologias digitais e à Inteligência Artificial (*2024 Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters as concerns digital technologies and Artificial Intelligence*). Este documento afirma a liberdade de opinião dos eleitores na internet, que abrange o direito de acesso a uma pluralidade de informações e o direito de comunicação privada através da internet, estabelece condições para a utilização da inteligência artificial nas campanhas eleitorais, reforça as obrigações dos Estados no combate a fenómenos como a desinformação e, por fim, alerta para a interferência indevida dos mesmos na liberdade de expressão política (Rubio Núñez, 2025, pp. 24-25).

Neste contexto, a proliferação de instrumentos jurídicos destinados a regular as tecnologias digitais conduziu a um cenário normativo fragmentado, dificultando a delimitação clara dos direitos e das obrigações (Rossi, 2025, p. 101). Paradoxalmente, o excesso de regulação pode comprometer o adequado funcionamento das instituições democráticas, afetando a segurança jurídica, o gozo efetivo dos direitos fundamentais, a disponibilidade e a eficácia dos meios de tutela para os indivíduos e o princípio do Estado de Direito (Rossi, 2025, pp. 101-102). Acresce, ainda, o risco de os instrumentos de harmonização da União Europeia perderem a sua força unificadora ao interagirem com os ordenamentos jurídicos nacionais dos seus Estados-Membros (Rossi, 2025, p. 104). Dadas as implicações globais, será necessário recorrer à adoção de normas jurídicas e padrões constitucionais uniformes, primando pelo diálogo entre as diferentes organizações internacionais, os Estados não europeus e a Comissão de Veneza, cujas recomendações se revelam fundamentais (Rossi, 2025, pp. 102, 104).

Assim sendo, a Comissão de Veneza assume o compromisso de reconhecer o potencial da inovação enquanto reforço da democracia e, simultaneamente, salvaguardar os direitos humanos, a igualdade e o Estado de direito (Rubio Núñez, 2025, p. 49). Não obstante alguns

progressos, evidentes na adoção de medidas de autorregulação como o Código de Práticas da União Europeia sobre Desinformação subscrito pelo Facebook, Google e Twitter, a ação voluntária demonstra-se insuficiente sem o devido enquadramento legal (Rubio Núñez, 2025, p. 41). Ainda, a Comissão de Veneza sublinha a dificuldade em comprovar a interferência externa nos processos eleitorais e, consequentemente, justificar e proceder à anulação de uma eleição por um tribunal constitucional. Contudo, têm surgido casos ilustrativos do impacto das plataformas digitais em contextos eleitorais, como o TikTok, que esteve associado à anulação da primeira volta das eleições presidenciais na Roménia (Cardoso, 2025, p. 102).

CAPÍTULO II - Sondagens de Opinião em Contexto Eleitoral

1. A Opinião Pública

A opinião pública tornou-se um tema central no campo da comunicação social e política. Embora não exista uma definição clara, unânime e isenta de ambiguidades (Borges, 2014, p. 86), pode considerar-se por opinião pública a "opinião da maioria, de grupos sociais, a soma de opiniões individuais ou, até mesmo, como a soma de perceções similares sobre algo contabilizadas por meio de uma pesquisa" (Weber & Pérsigo, 2017, p.7). A opinião pública organiza-se em torno de temas ou problemas específicos, estruturando a agenda pública, isto é, o conjunto de assuntos que a sociedade considera relevantes (Rodríguez-Díaz, 2020, p. 37). No entanto, o próprio conceito de opinião pública tem sido objeto de críticas. No artigo "A Opinião Pública Não Existe", Pierre Bourdieu (2003, p. 233) questiona três postulados: a suposição de que todos os indivíduos são capazes de formular uma opinião sobre qualquer tema; o parecer de que todas as opiniões possuem igual valor ou peso; e, por fim, a presunção de que existe um consenso social quanto aos problemas considerados relevantes e às questões que devem ser levantadas.

Não obstante, a agenda pública observa e prioriza problemas sociais que são, em parte, percebidos e interpretados através da agenda mediática (Rodríguez-Díaz, 2020, p. 37). Deste modo, os meios de comunicação desempenham um papel determinante na construção e na perceção dos temas considerados socialmente relevantes. O conceito de agendamento (*agenda setting*), explorado por Maxwell McCombs e Daniel Shaw (1993), permite explicar a influência da cobertura mediática na seleção dos temas que compõem o debate público (Borges, 2010, p. 137). De acordo com a perspetiva do agendamento, os *media* têm um impacto significativo na perceção das questões consideradas importantes pela opinião pública, isto é, quanto maior for

a presença de um determinado tema na cobertura mediática, maior é a probabilidade de esse assunto ser considerado relevante (Rodríguez-Díaz, 2020, p. 40). Como refere Susana Borges (2010), a "agenda dos *media* torna-se a agenda pública" (p. 137).

Contudo, o efeito do agendamento não ocorre de forma automática nem uniforme e, como alerta McCombs (2020, p. 27), os indivíduos procuram informação mediática quando necessitam de compreender determinados acontecimentos ou temas pertinentes para as suas vidas pessoais. Neste sentido, a importância atribuída a um assunto e o nível de conhecimento prévio sobre o mesmo influenciam o grau de impacto da agenda mediática (Matthes, 2005, p. 440). Porém, face às desigualdades sociais de acesso ao campo jornalístico e as consequentes restrições na comunicação pública, conclui-se que a influência do jornalismo na definição da agenda pública não é necessariamente benéfica para a democracia (Borges, 2010, p. 143).

Por sua vez, o conceito de enquadramento (*framing*) permite explicar como uma perspetiva dominante sobre um objeto organiza e condiciona a sua interpretação. De acordo com a teoria do agendamento, enquadrar significa selecionar e enfatizar determinados atributos de um tema na agenda mediática (McCombs & Valenzuela, 2007, pp. 47-48). Assim sendo, alguns enquadramentos, denominados argumentos convincentes, são mais facilmente percebidos e recordados pela audiência. Neste domínio, torna-se necessário alertar para a importância da responsabilidade ética por parte dos jornalistas (Borges, 2010, p. 141). Ampliando esta discussão, o *priming* ocorre quando a informação transmitida sobre um determinado assunto (agendamento), previamente selecionado e enquadrado pelos *media* (enquadramento), procura ativar elementos da memória mais salientes da audiência (Cervi, 2010, p. 146). O seu efeito é, então, influenciado pelo nível de confiança nos *media* e pela perceção da qualidade da informação apresentada, sendo menos significativo junto de indivíduos com maior grau de escolaridade ou com posições políticas mais consolidadas (Graber & Smith, 2005, pp. 485-486).

Na atualidade, a relação entre *media*, políticos e cidadãos tornou-se cada vez mais estreita (Borges, 2010, p. 138), configurando os meios de comunicação como um elemento estruturante da esfera pública (Rodríguez-Díaz, 2020, p. 39). Esta relação de interdependência configura aquilo que alguns autores designam como um triângulo institucional, cujos vértices são constituídos pelos *media*, pelo processo político e pelas técnicas de pesquisa de opinião (Esteves, 2010, p. 28). Neste sentido, as democracias modernas atravessam um processo de

transformação, passando de uma lógica de democracia partidária para o que Bernard Manin (1998) apelida de "democracia de audiência", na qual a comunicação mediática assume um papel central na relação entre governantes e governados. Ainda, segundo Splichal (1999), "uma interconexão tão estreita destas instituições pode resultar na erosão do seu genuíno significado democrático" (p. 222).

Walter Lippmann defendia que o cidadão, frequentemente colocado na posição de mero espetador do sistema político, nem sempre possui informação suficiente para tomar decisões complexas e pode tornar-se vulnerável à manipulação através dos *media*. Segundo o autor, a realidade social é muito mais ampla do que aquilo que os meios de comunicação conseguem representar (Lippmann, 2007, p. 51 *apud* Borges, 2014, pp. 94-95). A seleção, hierarquização e interpretação dos acontecimentos pelos *media* contribuem, deste modo, para a construção de uma realidade mediada que influencia a forma como os cidadãos percecionam o mundo (Lippmann, 2003 *apud* Rodríguez-Díaz, 2020, p. 41).

2. As Sondagens de Opinião

No estudo da comunicação política, destacam-se duas técnicas de investigação social, as sondagens de opinião e o inquérito de opinião (Espírito Santo, 2010, p. 127). Apesar de se tratar de metodologias de natureza quantitativa que têm na sua base a estatística, aliada à técnica do questionário e da amostragem, estas diferem quanto à sua aplicação. As sondagens de opinião focam-se nos assuntos políticos, nomeadamente o comportamento eleitoral e as previsões de voto, ao passo que os inquéritos de opinião tendem a abranger diversas temáticas com uma base opinativa estável (Espírito Santo, 2010, p. 128). Por este motivo, as sondagens de opinião apresentam uma desatualização mais rápida do que os inquéritos de opinião (Espírito Santo, 2006, p. 13).

No que concerne às sondagens de opinião, estas visam a apuração simples ou cruzada de variáveis, de modo a facilitar uma leitura rápida dos acontecimentos políticos e a sua assimilação por parte da opinião pública (Espírito Santo, 2010, p. 129). O objetivo das sondagens pré-eleitorais não é, contudo, prever com precisão o resultado eleitoral, mas antes retratar as intenções de voto num determinado momento (António, 2016, p. 22). As intenções de voto dos eleitores são sujeitas a diversas influências, como os programas e debates televisivos, os espaços de comentário político, a cobertura mediática da campanha e, inclusive, acontecimentos extraordinários que podem alterar radicalmente o cenário político, contrariando

as tendências apontadas anteriormente pelas sondagens pré-eleitorais (António, 2016, p. 22; Espírito Santo, 2010, p. 128). As sondagens de opinião procuram, assim, ser "uma fotografia das intenções e não da forma como as pessoas votam" (Aguiar-Conraria, 2024).

As sondagens de opinião tornaram-se um dos instrumentos mais conhecidos, solicitados e divulgados pelos meios de comunicação social (Magalhães, 2011, p. 90). Porém, as empresas de sondagens de opinião confrontam-se com diversos desafios, nomeadamente a falta de representatividade nas amostras utilizadas, as opções metodológicas adotadas e a forma como as sondagens são interpretadas e analisadas no espaço mediático. As restrições orçamentais, por sua vez, provocam uma redução do número de sondagens e do número de inquiridos, o que pode contribuir para o aumento da margem de erro (António, 2016, p. 23). Posto isto, a precisão das sondagens tende a beneficiar de um contexto em que exista uma pluralidade de empresas envolvidas, permitindo a comparação de metodologias e resultados, ainda que tal pluralidade possa traduzir-se numa maior dispersão dos valores estimados (António, 2016, p. 23). Neste sentido, Aguiar-Conraria (2024) alerta para a necessidade de desconfiança quando todas as sondagens apontam para o mesmo resultado. Assim, para o autor, é importante que as sondagens de opinião sejam "realizadas com amostras aleatórias, urna fechada, feitas ao domicílio, onde se deve regressar caso os inquiridos não lá estejam e pagando ao sondado para garantir uma elevada taxa de resposta" (Aguiar-Conraria, 2024). Em contrapartida, as sondagens online tendem a ter menos fiabilidade, visto que as suas amostras são auto selecionadas (Aguiar-Conraria, 2024). Ainda, é crucial a rapidez na obtenção dos resultados das sondagens de opinião, para que estes possam servir a agenda da comunicação social (Magalhães, 2011, p. 13).

Alguns autores defendem que as sondagens de opinião podem ser consideradas instrumentos de hegemonia ideológica, na medida em que legitimam determinadas políticas e reforçam as relações de poder que as sustentam (Borges, 2014, p. 97). Por sua vez, Esteves (1998) destaca a inversão da relação moral entre opinião e política, afirmando que "não é a opinião pública que dá forma à política, mas esta (sob a condução dos interesses organizados) que produz a primeira" (p. 220). Ainda, na ótica de Brotas (2004, p. 14), a cobertura jornalística orientada pelas sondagens de opinião contribui para a diminuição da discussão das problemáticas e de questões políticas relevantes existentes num determinado momento. Ao invés de promover o envolvimento e a participação dos cidadãos na vida política, o momento eleitoral é reduzido a uma "corrida" às urnas (Magalhães, 2011, p. 98). Além disso, através do

recurso excessivo a sondagens de opinião, os meios de comunicação "vendem" a ideia de uma sociedade em concordância, sem grandes tensões ou conflitos, constatando-se uma tendência de reduzir a opinião pública aos resultados das sondagens de opinião (Brotas, 2004, p. 14).

Por sua vez, as plataformas digitais, sobretudo as redes sociais, operam num paradigma diferente (Swastiningsih et al., 2024, p. 621). As redes sociais, como o Facebook, Twitter e Instagram, são mecanismos importantes na era digital, contribuindo para a formação da opinião pública e do discurso público (Das & Kaur, 2025, p. 671). Contrariamente aos *media* tradicionais, caracterizados por um fluxo unidirecional de informação, as redes sociais permitem uma comunicação bidirecional e participativa, na medida em que os utilizadores se envolvem na criação, partilha e discussão de conteúdos (Mugil & Kenzie, 2025, p. 3). Observa-se, assim, o surgimento da cultura participativa, na qual indivíduos e organizações podem amplificar a sua mensagem e influenciar as perceções dos utilizadores sobre uma variedade de questões (Das & Kaur, 2025, p. 674; Swastiningsih et al., 2024, p. 621).

Concomitantemente, constata-se a crescente utilização da sondagem semântica (*semantic polling*) no cenário político e mediático. A sondagem semântica consiste no processamento e na leitura de grandes conjuntos de dados de serviços de redes sociais através de tecnologia computacional, com o objetivo de extrair conclusões sobre a opinião pública com base em interações reais entre utilizadores (Anstead & O'Loughlin, 2012, p. 9). As sondagens semânticas apresentam os resultados de forma quantitativa, por exemplo através de números, percentagens ou gráficos que indicam se o sentimento do público é positivo ou negativo em relação a políticos, partidos ou políticas específicas (Anstead & O'Loughlin, 2015, p. 209). Assim, contrariamente ao que acontece nas sondagens de opinião tradicionais, as opiniões inferidas são altamente contextuais e limitadas a públicos específicos e os cidadãos podem não ter noção que estão a contribuir para a opinião pública (Anstead & O'Loughlin, 2012, p. 11). Na ótica de Anstead & O'Loughlin (2015, p. 205), as sondagens semânticas exigem, por isso, uma definição mais ampla de opinião pública do que a encontrada no paradigma dominante das sondagens de opinião.

Não obstante, têm sido apontadas algumas limitações a esta abordagem, nomeadamente a autosseleção dos participantes e o perfil sociodemográfico da amostra, que difere da população geral (Anstead & O'Loughlin, 2012, p. 8). Apesar dos avanços científicos no que concerne às técnicas usadas nas sondagens semânticas, os *media* raramente explicam e divulgam as

diferentes metodologias utilizadas ao público, uma vez que estas se encontram na posse de grandes empresas de tecnologia. Deste modo, os resultados das sondagens de opinião continuam a funcionar como produtos de uma "caixa preta", visto que os cidadãos não dispõem de informação suficiente para avaliar a sua validade (Anstead & O'Loughlin, 2015, p. 210). Ainda, a par da democratização da informação, constata-se a proliferação de desinformação e o surgimento de câmaras de eco, que complicam o processo de formação da opinião pública (Mugil & Kenzie, 2025, pp. 3-4).

3. O Impacto das Sondagens de Opinião no Comportamento Eleitoral

Uma discussão importante na área da comunicação política prende-se com o efeito das sondagens eleitorais no processo político. As sondagens de opinião influenciam o comportamento dos eleitores, condicionam o planeamento das campanhas eleitorais, a formulação das políticas públicas e a própria cobertura mediática da política (Magalhães, 2011, p. 98). A política vê-se transformada num mero "concurso de popularidade", fenómeno frequentemente descrito como efeito de "corrida de cavalos" (Magalhães, 2011, p. 98). A crescente dependência das sondagens, enquanto indicador de competitividade eleitoral, tem contribuído para a sua instrumentalização no seio dos próprios partidos políticos. De acordo com Marshall et al. (2020, p. 220), estes dados são utilizados como um mecanismo informal de seleção de candidatos, decidindo quem deve ou não disputar determinadas eleições. Torna-se, assim, necessário compreender a relação entre a divulgação de sondagens eleitorais e o comportamento político dos cidadãos.

Uma das abordagens clássicas sobre a influência dos *media* no comportamento político foi desenvolvida por Paul Lazarsfeld e Elihu Katzet em 1940, o modelo "*Two Step-Flow of Communication"*. De acordo com esta perspetiva, os fluxos de informação e de influência provenientes dos *media* são mediados por líderes de opinião, que interpretam e transmitem a informação ao restante público (Rosas, 2010, pp. 155-156). Deste modo, os meios de comunicação tendem a perder importância para os líderes de opinião, uma vez que a sua influência se exerce sobretudo de forma indireta. Já os líderes de opinião, através de uma influência descrita como "não-intencional, flexível, de confiança", assumem um papel mais relevante na mudança de opinião dos indivíduos, verificando-se "a distinção entre meios que 'informam' e meios que 'legitimam' decisões" (Katz, 1957 *apud* Esteves, 2002, p. 71).

Por sua vez, a Teoria da Espiral do Silêncio, formulada por Elizabeth Noelle-Neumann, propõe uma explicação psicológica para a interação entre a audiência e os *media* ao nível da formação e expressão da opinião pública. De acordo com Noelle-Neumann (1993, pp. 201-202), apenas é relevante a compreensão da opinião pública enquanto mecanismo de controlo social, na medida em que os indivíduos que percecionam a sua opinião como minoritária tendem a evitar expressá-la publicamente por receio de isolamento ou exclusão social. Assim, a diferença entre os resultados das sondagens e os resultados eleitorais pode, em parte, ser explicada pela relutância de alguns eleitores em declarar a sua verdadeira intenção de voto, verificando-se que o apoio a partidos minoritários tende a ser menos assumido publicamente (Rosas, 2010, pp. 157-158).

A divulgação de sondagens eleitorais pode influenciar a perceção pública sobre a competitividade de uma eleição. Perante a perceção de uma disputa equilibrada, o interesse dos eleitores pela campanha tende a aumentar, tal como os níveis de mobilização política (Magalhães, 2011, pp. 98-99). Alguns estudos sugerem, ainda, que a perceção de uma corrida eleitoral renhida pode igualmente contribuir para a redução da abstenção (Aguiar-Conraria, 2024). Contrariamente, observa-se o efeito de desmobilização quando as sondagens apontam para a forte probabilidade de vitória ou derrota de um candidato ou partido, visto que os eleitores podem sentir que o seu voto terá pouca relevância e que a eleição se encontra decidida (Magalhães, 2011, p. 98; Marshall et al., 2020, p. 220). Por outro lado, o efeito estratégico ocorre quando os eleitores ponderam o impacto do seu voto no resultado da eleição, optando por não votar no seu candidato ou partido preferido, mas antes naquele que consideram ter maiores probabilidades de influenciar o desfecho eleitoral (Magalhães, 2011, p. 99; Marshall et al., 2020, p. 220). É o caso do voto útil, no qual os eleitores escolhem apoiar o candidato ou partido que consideram ter uma maior hipótese de derrotar uma opção política mais distante da sua, com o objetivo de evitar um resultado indesejável (Magalhães, 2011, p. 99). Como observa Luís Aguiar-Conraria (2024), "Todo o fenómeno do voto útil depende, em parte, dos efeitos das sondagens".

Para além do impacto na mobilização, é crucial identificar os diferentes efeitos das sondagens no comportamento eleitoral. O *efeito bandwagon,* que decorre do conceito psicológico de conformidade, descreve a tendência de alguns eleitores para apoiar o candidato ou partido que surge na frente das sondagens (Donsbach, 2001, p. 22). Como observa Donsbach (2001), as sondagens podem exercer pressão sobre os eleitores para que escolham "o lado que

se espera que vença" (p. 22). Em contraste, o *efeito underdog* refere-se à inclinação de alguns eleitores para demonstrar simpatia ou empatia pelo candidato ou partido que aparece em desvantagem nas sondagens (Marshall et al., 2020, p. 220). Apesar da sua importância, as sondagens podem, em determinados contextos, prejudicar ou subestimar determinadas forças políticas. Segundo Luís Aguiar-Conraria (2024), este fenómeno pode ser explicado por dois fatores: por um lado, a relutância de alguns eleitores em declarar a sua intenção de voto, sobretudo quando esta é algo controversa; e, por outro lado, uma menor predisposição de determinados segmentos da população para participar em inquéritos de opinião, o que pode introduzir potenciais enviesamentos na amostra. Paralelamente, observa-se que atores políticos, perante resultados menos favoráveis nas sondagens, tendem a questionar ou desvalorizar a fiabilidade das mesmas.

De acordo com Magalhães (2011, p. 95), certas discrepâncias entre sondagens e resultados eleitorais são previsíveis, podendo ser explicadas por diversos fatores: as sondagens realizadas mais perto da votação tendem a apresentar menor margem de erro; os níveis de abstenção particularmente elevados em certas eleições, como as europeias; a tendência para sobrevalorizar partidos "grandes" ou favoritos, enquanto partidos "pequenos" tendem a ser subestimados. Além disso, certos métodos de recolha de dados, como as sondagens telefónicas, podem favorecer determinados perfis eleitorais (Magalhães, 2011, p. 96). Posto isto, há quem defenda que a decisão dos eleitores deveria ser tomada de forma completamente "livre" de qualquer influência. Contudo, como sublinha Magalhães (2011, p. 99), é difícil idealizar uma decisão "livre" e desvinculada de qualquer interferência ou contexto informativo e social. Surge, assim, um debate em torno da distinção entre "boa" e "má" informação e influência, verificando-se uma duplicidade de critérios na avaliação das sondagens face a outras fontes de informação e de influência política. O autor vai mais longe ao criticar o "discurso superficial, acrítico e tecnicamente inconsistente" (p. 101) que frequentemente acompanha a análise das sondagens, defendendo que a qualidade desta discussão depende, em grande medida, do grau de exigência crítica do próprio público.

Além da influência sobre o comportamento eleitoral, as sondagens também condicionam a atuação dos atores políticos, na medida em que os próprios procuram ajustar a campanha às preferências do eleitorado. Neste sentido, as sondagens podem desempenhar um papel relevante no funcionamento das democracias contemporâneas, ao permitir que os decisores políticos se comprometam a cumprir com as expectativas e preocupações dos cidadãos (Magalhães, 2011,

p. 101). Como observa Pedro Magalhães (2011, p. 101), o problema não reside na existência das sondagens, mas antes na tendência para lhes atribuir, alternadamente, uma precisão e "cientificidade" ou, no extremo oposto, uma imprecisão e intenção manipuladora. Para o autor (2011, pp. 101-102), a solução para combater este enviesamento é através de mais e melhores sondagens, reforçando a sua qualidade metodológica e a pluralidade de fontes. Como sustenta, as sondagens são um "instrumento fundamental para a compreensão e a explicação dos fenómenos políticos e eventualmente até algo cujo saldo, em termos de contribuição para o funcionamento da nossa democracia, pode ser globalmente positivo" (Magalhães, 2011, p. 89).

4. Integridade Eleitoral, Direitos Fundamentais e Modelos Regulatórios

Na atualidade, o trabalho jornalístico e, em particular, a divulgação de sondagens de opinião em período eleitoral são regidos por diversas diretrizes (Conselho da Europa, 2018, p. 5). Um dos pilares basilares das sociedades democráticas é a liberdade de expressão e de informação, consagrada no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), que assegura a todos o direito de se expressar, se informar e de ser informado, sem qualquer interferência (Comissão de Veneza, 2018). Deste decorre a liberdade de imprensa, que compreende o direito de acesso dos jornalistas às fontes de informação e a autonomia editorial na seleção e tratamento das notícias. Esta liberdade traduz-se na possibilidade da comunicação social de realizar e divulgar sondagens de opinião, sem qualquer interferência governamental ou pressões de grupos políticos, económicos ou sociais. Ainda, como sublinha Vasco Duarte de Almeida (1996, p. 377 a 379), o pluralismo dos meios de comunicação social não se limita à ausência de censura, mas implica também uma responsabilidade acrescida por parte dos próprios na seleção, contextualização e apresentação dos resultados de uma forma objetiva e imparcial.

Todavia, a publicação de sondagens em período eleitoral pode suscitar tensões com outros princípios estruturantes do processo democrático. Em termos jurídicos, observa-se uma colisão entre a defesa dos direitos de natureza individual e o interesse público na proteção da integridade do processo eleitoral (Marshall et al., 2020, p. 224). Do ponto de vista dos eleitores, verifica-se a possibilidade de afetação do direito de sufrágio (artigos 48° CRP), que deve ser exercido de forma livre, consciente e informada, e de outros direitos de participação política (Canotilho & Moreira, 2010, p. 34). Por sua vez, no que concerne aos candidatos e partidos políticos, é necessário assegurar a igualdade de oportunidades e de tratamento, assente na concretização do princípio geral da igualdade (artigo 13º da CRP). No direito eleitoral,

igualdade pressupõe a igualdade quanto à apresentação de candidaturas, ao acesso a condições de propaganda e à fiscalização das operações de votação e apuramento, além da proibição do envolvimento do Governo na campanha eleitoral. Exige, ainda, a imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, estabelecendo que nenhuma candidatura deve ser favorecida ou prejudicada em detrimento de outra (Canotilho & Moreira, 2010, pp. 85-86). Coloca-se, neste âmbito, a questão da proporcionalidade da restrição imposta pelo período de silêncio face a direitos e liberdades constitucionalmente protegidos, designadamente a liberdade de expressão e de informação, a liberdade de imprensa, a liberdade de investigação científica e a liberdade de iniciativa económica. Nos termos do artigo 10.º, n.º 2 da CEDH, a liberdade de expressão pode ser objeto de restrições, desde que estejam previstas na lei, prossigam um fim legítimo e sejam necessárias numa sociedade democrática (Conselho da Europa, 2016). Deste modo, em determinadas circunstâncias, a proteção da integridade do processo eleitoral pode constituir fundamento legítimo para a imposição de limites à divulgação de sondagens, desde que tais restrições respeitem o princípio da proporcionalidade, considerando a sua necessidade, intensidade e duração (Marshall et al., 2020, p. 236).

Na perspetiva da teoria constitucional, a questão sobre a regulação das sondagens eleitorais pelo Estado está diretamente ligada à discussão sobre o conceito de liberdade e o papel do Estado na formação da esfera pública (Marshall et al., 2020, p. 239). Segundo uma perspetiva mais liberal, a liberdade corresponde à ausência de interferência externa. Neste seguimento, a regulação das sondagens eleitorais constitui uma interferência desproporcionada na liberdade dos cidadãos, dos *media* e das instituições dedicadas ao mercado das sondagens, privilegiando-se os mecanismos de autorregulação. No entanto, à luz do constitucionalismo deliberativo, privilegiar o impacto dos direitos fundamentais em detrimento do valor das liberdades comunicativas será uma conceção liberal algo redutora (Marshall et al., 2020, pp. 236-237). Ao invés disso, os limites dos direitos devem ser examinados com atenção ao fundamento que procuram estabelecer. Neste sentido, a liberdade de expressão e de informação desempenha uma função política fundamental ao promover uma discussão esclarecida sobre questões substantivas. Porém, como referem Orr e Levy (2016, p. 335), num sistema dominado por sondagens eleitorais, a política tende a reduzir-se a uma lógica estratégica de competição eleitoral, semelhante a uma teoria dos jogos. De acordo com esta perspetiva, a predominância das sondagens eleitorais na esfera pública relega a deliberação democrática para segundo plano e, assim, as campanhas eleitorais devem ser compreendidas como um momento de

excecionalidade política no qual certos valores democráticos exigem uma proteção reforçada (Marshall et al., 2020, pp. 238-239, 243).

No plano do direito comparado, a análise da experiência regulatória revela duas tendências distintas, cuja principal diferença reside no valor atribuído à liberdade de expressão e de informação. Os países anglo-saxónicos, como é o caso dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da Austrália, recorrem à autorregulação, no sentido em que as diretrizes são fornecidas pela própria comunidade de institutos de investigação e não é possível a restrição da liberdade de expressão e de informação. Por sua vez, grande parte da comunidade internacional optou pela regulamentação jurídica, na qual as restrições legais existem e são passíveis de ser justificadas (Marshall et al., 2020, p. 225).

Nos sistemas que adotam regulação legal, a intervenção normativa incide sobretudo sobre dois eixos principais: o período de silêncio eleitoral e a divulgação das sondagens eleitorais. O período de silêncio consiste na proibição de utilização, publicação ou divulgação dos resultados das sondagens durante um determinado período que antecede o ato eleitoral (Marshall et al., 2020, p. 221). A duração e o fundamento desta limitação variam consoante o ordenamento jurídico, verificando-se diferenças significativas. A título de exemplo, em Espanha, a divulgação de sondagens é proibida nos cinco dias que antecedem as eleições, enquanto em Itália o prazo pode atingir quinze dias (Assembleia da República, 2022b, pp. 9, 14). Contudo, a determinação do período de silêncio tem sido objeto de crítica, na medida em que a diversidade de soluções adotadas não parece obedecer a uma lógica específica ou a um critério uniforme (Marshall et al., 2020, p. 224). Assim sendo, enquanto um período de silêncio mais curto pode justificar-se pela necessidade de assegurar a possibilidade dos candidatos de responder a resultados eventualmente incorretos ou de interpretação enviesada, um período de silêncio mais longo proporciona aos eleitores um momento de reflexão desprovido de estímulos potencialmente condicionadores e permite recentrar o debate eleitoral e o foco da campanha para questões políticas substantivas (Marshall et al., 2020, pp. 221-222). Ainda, a restrição do fluxo de informação deve ter em consideração as mudanças tecnológicas e a natureza transnacional da própria internet (Marshall et al., 2020, pp. 224-225). Em países onde existem períodos de silêncio eleitoral, observa-se frequentemente a migração das campanhas para o digital, onde os conteúdos são publicados em plataformas ou sites localizados fora da jurisdição do Estado, o que dificulta a fiscalização e a aplicação de sanções, evidenciando os limites da regulação nacional num mundo globalizado (Conselho da Europa, 2018, p. 16).

Por fim, no que concerne à divulgação das sondagens de opinião eleitorais, constatam-se exigências de transparência na divulgação dos resultados, tornando-se obrigatória a publicação de uma ficha técnica com informações sobre a metodologia utilizada, a autoria do estudo, o financiamento e outros elementos relevantes para avaliar a sua fiabilidade (Marshall et al., 2020, p. 222). Ainda, a disponibilização destas informações em linguagem acessível ao público constitui uma condição necessária para que a liberdade de informação possa cumprir a sua função democrática.

CAPÍTULO III – O Caso Português

1. Democracia e enquadramento eleitoral em Portugal

Portugal é um regime com instituições políticas democráticas, onde são reconhecidas eleições livres e justas, pluralismo político e amplas liberdades cívicas (Nord et al., 2025, p. 5). Porém, de acordo com o *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* (Nord et al., 2025, p. 5), têm vindo a assistir-se a um declínio da qualidade de algumas democracias lusófonas, desde meados de 2010, não sendo Portugal uma exceção. No contexto nacional, a diminuição do pluralismo dos meios de comunicação social, da transparência e da aplicação das leis, do acesso à justiça e, até mesmo, a redução do controlo legislativo e da supervisão do executivo por parte da oposição tem suscitado preocupações por parte da comunidade internacional (Nord et al., 2025, p. 39). Em conformidade, o *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?* (Nord et al., 2026, p. 46) concluiu que Portugal registou uma deterioração substancial e estatisticamente significativa no Índice de Democracia Liberal (*Liberal Democracy Index*), comparativamente ao ano de 2015.

A qualidade das democracias tem, em consideração, o respeito pelos padrões internacionais de integridade eleitoral, a garantia do exercício de uma série de direitos políticos, a par da ausência de más práticas, bem como a satisfação das expectativas dos cidadãos quanto à realização das eleições e respetivos resultados (Freidenberg, 2017, pp. 1105-1106). As eleições, como fenómeno complexo e duradouro, têm assumido um papel central no conceito de democracia, assumindo a função de "proporcionar governo; oferecer legitimação; produzir representação; e gerar participação política" (Alvim, 2015, pp. 215-216). São, assim, sinónimo de legitimidade dos poderes públicos, cujos titulares são eleitos através do voto, num claro sinal quanto à fonte da sua legitimidade (Luís, 2020, p. 13).

A título de exemplo, a pandemia da Covid-19 exerceu forte pressão sobre as democracias e os atos eleitorais a nível global, influenciando negativamente a qualidade do processo eleitoral e comprometendo a integridade eleitoral (IDEA, 2023, pp. 152-167). Em conformidade com as diretrizes de saúde e segurança pública, efetuaram-se alterações legislativas com vista a acomodar a nova realidade e, com efeito, algumas eleições foram canceladas, adiadas ou efetuadas em moldes distintos (Luís, 2020, p. 21). Ao longo deste período, verificou-se, entre outros obstáculos ao processo eleitoral, a redução da participação eleitoral, a ausência de igualdade de tratamento das diferentes candidaturas, o surgimento de conflitos legais, o aumento dos custos e a diminuição do escrutínio internacional das eleições (IDEA, 2023, pp. 152-167). Ainda, o contexto pandémico obrigou a mudança das campanhas eleitorais para o meio digital (Morgado, 2025, p. 46; Luís, 2020, pp. 21-23). Não obstante, a pandemia pode ser considerada um momento de resiliência democrática, que forçou os países, no contexto atual de emergências e catástrofes, a efetuar reformas aos sistemas eleitorais (IDEA, 2023, pp. 152-167; Morgado, 2025, p. 46).

Em Portugal, a primeira eleição geral realizada neste contexto foram as eleições presidenciais de janeiro de 2021, sendo que o enquadramento legal apenas foi definido a dois meses do sufrágio. Seguiram-se as eleições autárquicas de setembro de 2021 e as eleições legislativas de janeiro de 2022. No decurso deste período, constataram-se índices elevados de integridade eleitoral, verificando-se confiança no sistema e vontade de participação democrática (Luís, 2021, p. 27). A título de exemplo, Portugal registou uma pontuação no Índice de Perceções de Integridade Eleitoral de 83.5 e de 76.68 nas eleições presidenciais de 2021 e nas eleições legislativas de 2022, respetivamente (Electoral Integrity Project, 2024). Ainda, neste âmbito, registam-se algumas estratégias de sucesso, nomeadamente a expansão do voto antecipado e a redução do número de eleitores por mesa de voto (Luís, 2021, pp. 22-23). No entanto, os desafios mantêm-se, nomeadamente a otimização do processo eleitoral, a melhoria da comunicação entre os intervenientes e a implementação definitiva da digitalização, garantindo a pessoalidade, identidade digital e a inclusão de todas as pessoas, além de combater a resistência à mudança (Morgado, 2025, pp. 46-49).

Ainda, o populismo e a crescente onda de desinformação na cobertura mediática colocam novos obstáculos à integridade eleitoral, especialmente no que se refere às plataformas digitais e redes sociais, exacerbados pela ausência ou ineficácia de regulação (Luís, 2020, p. 23). A título de exemplo, nas eleições legislativas de 2024 em Portugal, verificaram-se indícios de

interferência externa contra o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Socialista (PS) por parte de uma empresa com sede americana, igualmente envolvida na disseminação de desinformação no decurso do período eleitoral em países como Singapura, Roménia ou Panamá (Meireles, 2025, p. 31). De acordo com Meireles (2025, p. 30), o algoritmo das plataformas digitais é concebido para favorecer determinadas políticas em detrimento de outras, contribuindo para a polarização e radicalização, que ocorre a par da cessação dos sistemas de verificação de factos e de deteção do discurso do ódio. Por sua vez, Cardoso (2025, p. 102) sugere que a democracia não se encontra meramente em causa mediante a ação dos que praticam a desinformação, mas também pelos democratas que não compreendem a natureza da desinformação e a sua influência.

Face a este panorama, e através da Lei n.º 27/2021, de 17 de maio, o legislador aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital (Caldeira, 2024). Entre outros objetivos, esta documento procurou reafirmar o papel do Estado português em assegurar o cumprimento do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, protegendo a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, *de jure* ou *de facto*, que produzam, reproduzam ou difundam desinformação (entendida como "*toda a narrativa comprovadamente falsa ou enganadora criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que seja suscetível de causar um prejuízo público, nomeadamente ameaça aos processos políticos democráticos, aos processos de elaboração de políticas públicas e a bens públicos*") (cf. artigo 6.º, n.^{os} 1 e 2). Deste modo, o Estado "*apoia a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública*" (Caldeira, 2024). Contudo, este diploma revelou-se infeliz, seja pela sua designação, a sua semelhança a ideias presentes na Constituição de 1933, a sua redundância ou pela sua falta de efetividade prática (Alexandrino, 2021, p. 1; Da Silva, 2024, pp. 9-10). Assim sendo, o Presidente da República solicitou a fiscalização da constitucionalidade do artigo 6º[4], no entanto, o parlamento antecipou-se, revogando o preceito através da Lei nº 15/2022, de 11 de agosto (Da Silva, 2024, p. 11).

[4] Acórdão n.º 66/2023, de 7 de março de 2023, proferido no processo n.º 814/2021, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

2. O Regime Jurídico da Campanha Eleitoral

No que concerne à campanha eleitoral, nos termos do artigo 113º, nº3 da CRP, esta rege-se pelos seguintes princípios: liberdade de propaganda, igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas e a transparência e fiscalização das contas eleitorais (Canotilho & Moreira, 2010, p. 79). No decorrer da campanha eleitoral, não pode ser imposta qualquer limitação à expressão de princípios políticos, económicos e sociais, nem podem ser aplicadas sanções às empresas que explorem meios de comunicação social (Caldeira, 2024). Neste âmbito, cabe-nos analisar o disposto na Lei nº72-A/2015, de 23 de julho, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial e revoga o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro, a qual se articula com o cumprimento de princípios constitucionais (alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da CRP) e legais. Entende-se igualmente, que não descurando o princípio da liberdade editorial reconhecido pela Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, relativamente à cobertura jornalística das matérias eleitorais, a cobertura jornalística apresenta, no período eleitoral, especial relevância na formação das escolhas dos cidadãos. Por este motivo, exige-se aos órgãos de comunicação social uma atuação responsável, particularmente no que se refere à apresentação dos diversos projetos eleitorais aos cidadãos.

Esta lei, que abrange todo o período eleitoral, aplica-se às eleições para a Assembleia da República, Presidente da República, Parlamento Europeu, órgãos das autarquias locais e aos referendos nacionais (artigos 2º, nº2 e 3º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). No decurso deste período, os órgãos de comunicação social, sob a jurisdição do Estado de Português e que integram o âmbito subjetivo da aplicação deste diploma, devem prosseguir determinadas regras, independentemente da plataforma ou do meio de difusão (artigo 2º, nº1 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). Porém, as publicações doutrinárias, que sejam propriedade de partidos políticos, coligações ou grupos de cidadãos concorrentes a atos eleitorais ou intervenientes em atos referendários, não encontram enquadramento neste diploma (artigo 2º, nº3 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). À luz do disposto no artigo 9.º deste diploma, a violação dos requisitos estabelecidos poderá levar à apresentação de uma queixa junto da Comissão Nacional de Eleições (doravante CNE) que emitirá o seu parecer e remeterá o processo à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante ERC), no prazo de 48 horas. Posteriormente,

a ERC procederá à análise da reclamação no quadro das competências regulatórias próprias, previstas nos seus Estatutos.

Durante todo o período eleitoral, os meios de comunicação social gozam de liberdade editorial e de autonomia de programação (artigo 4.º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho), sendo que o tratamento das diferentes candidaturas deve respeitar os direitos e os deveres consagrados na legislação, que regula a atividade dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social, bem como os respetivos estatutos e códigos de conduta (artigo 5.º, n.º 1 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). O artigo 6º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho, acrescenta que os *media* devem cumprir com os deveres de equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo relativamente a qualquer candidatura, considerando a sua relevância editorial e conforme as possibilidades efetivas de cobertura. Assim sendo, não existe qualquer imposição legal que obrigue os órgãos de comunicação social a efetuar entrevistas com todas as candidaturas.

No que diz respeito à cobertura jornalística informativa em sentido amplo, tem sido o entendimento da ERC que, de forma geral, o pluralismo não pode ser subentendido a partir de uma única peça jornalística, debate, entrevista ou comentário, particularmente se considerarmos o pluralismo político-partidário, visto que a presença das forças políticas num órgão de comunicação social aprecia-se ao longo do tempo (*cf.* Deliberação ERC/2024/172 (CONTJOR))[5]. Neste sentido, a observância do pluralismo, da diversidade e do rigor dificilmente será inferida através de análises casuísticas. Repare-se que a Lei de Imprensa não define obrigações específicas relativamente ao cumprimento deste princípio, contrariamente à televisão e à rádio. Ainda, em conformidade com o exposto em deliberações anteriores, "a observância dos princípios do pluralismo e da não discriminação não é assegurada exclusivamente por uma representação aritmética e absolutamente proporcional de todas as atividades e de todas as intervenções do universo dos atores políticos, movimentos cívicos ou correntes de opinião", devendo fazer-se uma articulação entre a aplicação destes princípios e autonomia e liberdade editorial (*cf.* Deliberação ERC/2017/260 (PLU-I))[6].

[5] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2024). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=YTU3NmRkNjktNzcyMS00OTYxLTk4NmMtZjlmZWY3NGZlOTY0

[6] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2017). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9kZWNpc29lcy9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvNjcyMC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjI4OiJkZWxpYmVyYWNhby1lcmMyMDE3MjYwLXBsdS1pIjt9/deliberacao-erc2017260-plu-i

No que se refere aos debates entre candidaturas, o artigo 7.º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho, estabelece que, aqueles que se realizem em período eleitoral, devem ter em consideração a representatividade política e social das candidaturas concorrentes. Isto é, em conformidade com a lei, os debates devem incluir, no mínimo, todas as candidaturas que se apresentem a sufrágio e que tenham sido eleitas nas eleições anteriores para o mesmo órgão. Não obstante, os órgãos de comunicação social podem incluir, no exercício da sua liberdade editorial, outras candidaturas nos debates que venham a promover. Embora os operadores gozem de liberdade editorial para definir os formatos e critérios de cobertura dos debates, esta encontra-se juridicamente condicionada pelos princípios da igualdade, pluralismo, isenção e transparência.

No entanto, no caso das eleições presidenciais, a natureza uninominal do ato eleitoral dificulta a aferição direta com base neste artigo, uma vez que não existem candidaturas partidárias. Contudo, não se pode ignorar a intenção do legislador subjacente a este artigo. Além de atribuir, ao longo de todo o período eleitoral, uma maior relevância ao género jornalístico debate, ao contrário dos restantes que são mencionados em conjunto, introduz um critério mínimo de representatividade (*cf.* Deliberação ERC/2025/392 (PLU-TV)[7], pág. 33). Reconhece-se, assim, o especial destaque de que gozam os debates, sendo alvo de amplo interesse pelo público. Deste modo, a liberdade editorial não deve ser exercida no sentido de restringir o espaço de debate, mas tendo como objetivo proporcionar o melhor alargamento possível à pluralidade de candidaturas, com os seus posicionamentos político-ideológicos e propostas. Neste sentido, e na ausência de uma revisão legislativa, a ERC tem recomendado que, em debates futuros para as presidenciais, seja ponderada a inclusão da máxima pluralidade de candidaturas possíveis nos formatos de maior impacto informativo (*cf.* Deliberação ERC/2026/15 (PLU-TV))[8]. Por conseguinte, na ausência de comandos legais objetivos que estabeleçam critérios mínimos para a garantia do pluralismo nos debates entre candidaturas, os operadores televisivos devem efetuar esforços para assegurar o acesso a debates eleitorais do máximo espectro de candidaturas.

Por sua vez, o modelo de organização conjunta dos debates pelos canais generalistas (RTP, SIC e TVI) e pelos seus canais por subscrição pode ser alvo de crítica, questionando-se se

---

[7] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=MDIzNzY3ZmQtZDNmMy00YTZlLWFjYmItZmZhZjQ2NmQyODlm

[8] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2026). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=ZGVkNzljODEtMmYyMy00ZWFkLTk2NDAtMmRjYWJjNGY0NGEy

constitui uma "mercantilização do espaço informativo eleitoral". Alega-se, assim, a transformação dos debates em "produtos de *media*", disponíveis apenas mediante critérios de mercado e acordos privados, desvirtuando-os do seu propósito. Segundo a ERC, apesar desta prática não violar o dever de pluralismo e estar conforme à lei, o esclarecimento dos cidadãos iria beneficiar da inclusão de outros operadores (*cf.* Deliberação ERC/2025/165 (OUT-TV))[9]. Por este motivo, a ERC recomendou o alargamento do acordo entre operadores televisivos para a realização dos debates para as eleições presidenciais (*cf.* Deliberação ERC/2025/392 (PLU-TV)).

Já os atos de propaganda dos candidatos ou partidos, incluindo os tempos de antena, são da sua inteira iniciativa e responsabilidade, não devendo ser confundíveis com o trabalho editorial (artigo 5º, nº2 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). Ainda, os candidatos a eleições políticas que integrem espaços de opinião como colaboradores regulares, seja na qualidade de comentadores, analistas, colunistas ou outra forma equivalente, devem suspender de imediato a sua participação até ao encerramento da votação (artigo 5º, nº3 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). Deve prevalecer, neste contexto, o direito das candidaturas a informar e o direito dos cidadãos a ser informados, com igualdade de oportunidades, visível na realização e divulgação dos tempos de antena pelos órgãos de comunicação social (artigo 8º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). Nos períodos eleitorais, o direito a tempo de antena vincula entidades públicas e privadas, seja de rádio ou televisão, não constituindo uma violação do princípio de independência de programação dos operadores privados (artigo 40º da CRP). Verifica-se, neste sentido, a distinção entre tempo de antena institucional, imposto aos operadores públicos, e o tempo de antena em período eleitoral que será regulado pela lei eleitoral (Canotilho, 1999, p. 218).

A partir da publicação do decreto, no qual consta a data do ato eleitoral ou referendário, a propaganda política efetuada através dos meios de publicidade comercial encontra-se proibida, sob pena de uma coima a quem promover ou encomendar, bem como à empresa responsável (artigos 10º, nº1 e 12º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). Contudo, existem algumas exceções, nomeadamente os anúncios publicitários devidamente identificados em publicações periódicas, estações de radiodifusão, redes sociais e outros meios de expressão através da Internet (artigo 10º, nº2 e 3 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). Para finalizar, a publicidade institucional por

[9] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=NTI4YmQ2OGYtYTZlMy00YzliLWE3ZjYtOGQ3MGIwYjUyM2E3

parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública apenas é possível em caso de grave e urgente necessidade pública (artigo 10º, nº4 da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho). A propaganda também se encontra interdita em determinados espaços públicos para assegurar a neutralidade dos mesmos e o respeito pelo património cultural, a liberdade religiosa e a liberdade de locomoção (Miranda, 2021, p. 266).

No que concerne à utilização da Internet e das redes sociais, nos termos do artigo 11º da Lei nº72-A/2015, de 23 de julho, os órgãos de comunicação social estão sujeitos, com as devidas adaptações, às mesmas regras. Desta forma, os cidadãos, desde que não sejam candidatos ou mandatários das candidaturas, gozam de plena liberdade de utilização das redes sociais e demais meios de expressão através da Internet. As candidaturas, candidatos, mandatários, partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores, partilham dessa mesma liberdade, com exceção da disseminação de conteúdos de campanha eleitoral nos dias de reflexão e da respetiva eleição, bem como da utilização da publicidade comercial. Posto isto, revela-se insuficiente o debate acerca do papel das plataformas digitais durante as campanhas eleitorais, particularmente a relação frágil entre as regras sobre o silêncio eleitoral e a utilização de redes sociais. Em Portugal, os diplomas que regulam as matérias em questão são omissos quanto à referência legal de período de reflexão, determinando apenas o início e o fim da campanha eleitoral. Deste modo, a CNE não faz uso da expressão "período de reflexão", mas de dia de eleição e véspera (Assembleia da República, 2022a, pp. 13, 16). A título de exemplo, em Espanha, França e Itália é proibido, nas 24 horas anteriores ao ato eleitoral, qualquer tipo de campanha eleitoral, enquanto na Alemanha, Bélgica e Suécia não existe previsão legal. Já na Irlanda e no Reino Unido, verifica-se a previsão de uma moratória (*moratorium*) que não visa restringir a cobertura ou divulgação de notícias legítimas, mas evitar a divulgação de conteúdos suscetíveis de influenciar o sentido de voto (Assembleia da República, 2022a, pp. 4-5). A infração das normas relativamente à proibição de propaganda ou do período de reflexão é passível de punição em vários países, entre os quais Portugal, Alemanha, Bélgica, Espanha, França e Itália. Porém, na Irlanda, Reino Unido e Suécia não existe uma regulação explícita quanto a esta questão (Assembleia da República, 2022a, p. 5).

No contexto português, a "jurisprudência eleitoral" encontra-se repartida por vários órgãos: a Comissão Nacional de Eleições (CNE)[10], o Tribunal Constitucional (TC)[11] e a Entidade das Contas e Financiamento Políticos (ECFP)[12]. A CNE, criada pouco depois do 25 de abril de 1974, é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República e visa fiscalizar todos os atos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local (artigo 1º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro). Assim sendo, a CNE tem como principais competências garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento dos cidadãos, das candidaturas e demais intervenientes, pautar pela transparência dos procedimentos e promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos (artigo 5º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro). O TC é um órgão de soberania autónomo com um foco na jurisprudência constitucional, acompanhado por outras competências extrajurisdicionais relativas aos partidos políticos, à matéria eleitoral e referendos. Por fim, a ECFP é um órgão independente, criado no ano de 2005, que visa trabalhar o financiamento político, conjuntamente com o TC.

Por sua vez, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), com natureza jurídica de entidade administrativa independente, foi criada através da Lei nº53/2005, de 8 de novembro[13], substituindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social. A ERC dedica-se a supervisionar e regular todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prosseguem atividades de comunicação social em Portugal. Incluem-se, segundo o artigo 6º dos estatutos da ERC, as agências noticiosas; as pessoas singulares ou coletivas que editem publicações periódicas, independentemente do suporte utilizado para a sua distribuição; os operadores de rádio e de televisão relativamente aos serviços de programas que difundam e aos conteúdos complementares que forneçam sob a sua responsabilidade editorial, por qualquer meio, incluindo por via eletrónica. Abrange, ainda, pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, serviços de programas de rádio ou televisão, desde que lhes caiba decidir sobre a sua seleção e agregação, bem como aquelas que disponibilizem regularmente conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente através dessas mesmas redes. Consagrada no artigo 39º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a ERC visa assegurar o direito à informação e a liberdade de

[10] Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1978-67377699.
[11] Lei nº 28/82, de 15 de novembro. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1982-34556275.
[12] Lei Orgânica nº2/2005, de 10 de janeiro. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei-organica/2005-108002112.
[13] Lei nº53/2005, de 8 de novembro. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-2005-583192.

imprensa, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais, o respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social e o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política. Para tal, além de garantir a liberdade de expressão e o pluralismo, defende a independência dos *media* face ao poder económico e político e previne a concentração excessiva da titularidade dos mesmos (ERC, s.d.). A ERC deve, ainda, promover o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento e garantir a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social (artigos 7º e 8º dos Estatutos).

Segundo o *Monitorização do pluralismo dos media na União Europeia: resultados do MPM2025. Relatório: Portugal* (Cádima et al., 2025, p. 21), a titularidade dos meios de comunicação social no contexto português continua altamente concentrada. Porém, e apesar das preocupações relativas a outros Estados-Membros, conclui-se que Portugal apresenta um nível de baixo risco quanto à transparência da detenção da propriedade e à independência política e autonomia editorial dos meios de comunicação (Blagojev et al., 2025, pp. 43, 61). De acordo com o *Relatório de 2025 sobre o Estado de Direito Capítulo relativo a Portugal* (Comissão Europeia, 2025), verificaram-se alguns desenvolvimentos no âmbito do pluralismo e da liberdade dos meios de comunicação social, nomeadamente, o reforço dos recursos financeiros e a criação de um Plano de Ação para a Comunicação Social, que incluiu a codificação da legislação nacional neste domínio, compromissos de apoio e medidas de segurança para os jornalistas (pp. 14-15); a contratualização de concessão com o prestador de serviço público de comunicação social, a RTP, assistindo-se ao reforço dos seus recursos; o aumento da participação do Governo na LUSA que, por sua vez, é quase detida na sua totalidade pelo Estado (pp. 15-16); e a proposta de alteração do quadro legislativo pela ERC e a adoção de medidas em resposta à precariedade das condições de trabalho dos jornalistas (p. 16).

Os Estatutos da ERC e uma parte das leis que guiam o regulador foram aprovados anteriormente à aceleração tecnológica digital e ao surgimento das plataformas digitais, das redes sociais, do *streaming,* dos algoritmos e da inteligência artificial. Revela-se, então, imprescindível a atualização da legislação na área da comunicação e dos *media* para acompanhar a realidade tecnológica, social e cultural. Neste sentido, o Conselho Regulador da ERC apresentou, no dia 7 de novembro de 2024, os 10 eixos estratégicos que definiu para o

mandato 2023-2028[14]. Estes compreendem o reforço dos meios e competências digitais da ERC; a colaboração com o legislador na revisão dos Estatutos e leis setoriais; o fortalecimento do papel da ERC nas redes de reguladores internacionais e nacionais que integra; a aproximação aos regulados e associações representativas; o estabelecimento de parcerias com a academia e centros de investigação em matéria de políticas de comunicação e regulação mediática; a promoção da qualidade do jornalismo; o apoio à sustentabilidade do setor dos *media*; o combate à desinformação; a promoção da literacia mediática; e o desenvolvimento de um novo modelo de financiamento da ERC que preserve a independência financeira. Deste modo, a ERC espera que as suas funções de heterorregulação sejam acompanhadas de um esforço constante de autorregulação e disponibilidade para desenvolver e adotar mecanismos de corregulação por parte dos órgãos de comunicação social, operando, assim, em colaboração estreita com todos os regulados e seus representantes, com todos os reguladores e com todos os cidadãos.

Por fim, o legislador, com o objetivo de assegurar que a informação divulgada por uma sondagem é credível, pareceu estender os princípios jornalísticos às empresas de sondagens. Neste sentido, impõe-se a existência de um regime jurídico de sondagens e inquéritos de opinião para atribuir credibilidade aos mesmos e garantir o respeito pelos valores democráticos (Alves, 2006, pp. 59-60).

3. O Regime Jurídico das Sondagens e Inquéritos de Opinião

No caso português, o atraso no desenvolvimento e na aplicação das sondagens é atribuído a aspetos de ordem política e legislativa (Espírito Santo, 2008, p. 159). Assim, com o fim do regime ditatorial e, consequentemente, a realização de eleições livres, estavam reunidas as condições para efetuar as primeiras sondagens eleitorais (Belo, 2005, p. 1). No entanto, a primeira lei eleitoral contemplou a proibição da publicação de sondagens durante o período eleitoral, descrevendo as mesmas como "matéria de informação privilegiada, rumores e insinuações" (Wert & Cabral, 2003, p. 593). Somente a partir de 1992, fruto do aparecimento dos canais privados, foi adotada uma legislação mais favorável à realização e divulgação de sondagens políticas (Wert & Cabral, 2003, pp. 593-594; Espírito Santo, 2008, p. 158).

O Projeto de Lei nº 86/VIII, discutido em conjunto com a Proposta de Lei nº 3/VIII/1, aprova a atual Lei das Sondagens, tendo como motivação "a salvaguarda do rigor e da disciplina

[14] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2024). *Eixos Estratégicos ERC 2023–2028.* Disponível em: https://www.erc.pt/imagem/Eixos%20Estrat%C3%A9gicos%20ERC%202023-2028.pdf.

científica destas atividades" por meio da sua credibilização pelo legislador. Deste modo, o atual regime jurídico da publicação ou difusão das sondagens e inquéritos de opinião encontra-se contemplado na Lei nº 10/2000, de 21 de junho (Lei das Sondagens, doravante LS). O presente diploma atribui competências de regulação, em caso de estudos de opinião de cariz político, à ERC e à CNE (artigo 15º LS). No entanto, o âmbito de atuação da CNE reduz-se aos dias de atos eleitorais ou referendários e à verificação das condições de realização de sondagens junto aos locais de voto, as designadas sondagens à boca da urna (artigo 16º LS).

A realização, publicação ou difusão pública de sondagens e inquéritos de opinião com a finalidade de divulgação pública é regulada pela presente lei, desde que o seu objeto se relacione com órgãos constitucionais; referendos nacionais, regionais ou locais; associações políticas ou partidos políticos e os titulares dos seus órgãos centrais e locais (artigo 1º, nº1 da LS). A lei abrange, ainda, sondagens que, apesar de não se destinarem à divulgação pública, acabam por ser difundidas nos meios de comunicação social. Por sua vez, o nº 4 do artigo 1º da LS alarga o âmbito de aplicação subjetivo da presente lei que "é aplicável à publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião na edição eletrónica de órgão de comunicação social que use também outro suporte ou promovida por entidade equiparável em difusão exclusivamente digital quando esta se faça através de redes eletrónicas de uso público através de domínios geridos pela Fundação para a Computação Científica Nacional ou, quando o titular do registo esteja sujeito à lei portuguesa, por qualquer outra entidade". Neste sentido, o legislador procurou impedir que o voto dos eleitores fosse influenciado pela divulgação de sondagens ou inquéritos de opinião que não cumpram os critérios mínimos de rigor metodológico e informativo. Para tal, inclui entidades que, não sendo órgãos de comunicação social, detêm plataformas digitais com capacidade para mobilizar massas. A título de exemplo, os partidos políticos fazem uso das redes sociais de uso público, assumindo um "papel de emissor de mensagens de massas" (*cf.* Deliberação ERC/2026/167 (SOND-PC)[15], p. 23). Conclui-se, assim, que a ERC tem competências para assegurar o cumprimento das regras, independentemente de quem as publica ou difunde, evitando deixar a fiscalização das entidades equiparáveis num vazio legal. Com este artigo, ainda que de forma embrionária, o legislador previa a importância da monitorização das redes sociais, que se encontravam a dar os primeiros

[15] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2026). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=ODQxNzNkOTQtZGI4ZC00MWMwLTk2ZTQtZTc5NTFkZWIxNDlk.

passos aquando da publicação da LS, impedindo que estas se transformem em "zonas francas" (*cf.* Deliberação ERC/2026/167 (SOND-PC), p. 25).

Ao passo que os inquéritos de opinião constituem uma mera recolha de informações junto do todo ou parte do universo estatístico, cujos resultados não são extrapoláveis para um universo diferente do inquirido, as sondagens de opinião recorrem a técnicas estatísticas para assegurar que a amostra é representativa do universo alvo (artigo 2º da LS). Desta forma, contrariamente aos inquéritos de opinião, as sondagens de opinião apenas podem ser realizadas por entidades credenciadas pela ERC[16] (artigo 3º, nº 1 da LS). Assim, a realização de sondagens de opinião está reservada a pessoas coletivas que cumpram com os requisitos presentes no n.º 2 da Portaria n.º 118/2001, de 23 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 731/2001, de 17 de julho (Assembleia da República, 2022b, p. 17). Segundo Alves (2006, p. 94), a credenciação pode equiparar-se a um certificado de garantia para os cidadãos enquanto consumidores deste produto. Conforme o disposto no artigo 4º da LS, deve verificar-se, quanto aos inquiridos, a sua anuência prévia, seja para a entrevista inicial ou subsequente, e a preservação do anonimato e do sentido das respostas. No decurso da sondagem ou inquérito, as entidades credenciadas devem formular as questões de forma objetiva, clara e precisa, sem influenciar as respostas; utilizar uma amostra representativa; interpretar os resultados com rigor e sem deturpações; publicar os resultados em tempo útil evitando desatualizações, sem prejuízo do disposto no artigo 10º, nº3; e, por fim, assegurar que os técnicos que realizem e interpretem sondagens de opinião ou inquéritos cumpram com o estipulado nos códigos de conduta.

A publicação ou difusão pública de qualquer sondagem de opinião apenas é possível após o seu depósito obrigatório junto da ERC, acompanhada de ficha técnica[17] (artigo 5º da LS) que permite aferir a qualidade da mesma e auxiliar na sua interpretação (artigos 6º e 7º da LS). O depósito é efetuado por qualquer meio idóneo até 30 minutos antes da publicação ou difusão pública da sondagem de opinião, salvo em caso de sondagem em dia de ato eleitoral ou referendário, cujo depósito pode ser feito em simultâneo com a difusão dos resultados (artigo 5º, nº2 LS). Para tal, existe o Portal das Sondagens[18] que é uma solução informática de acesso restrito às empresas credenciadas, permitindo o depósito de sondagens, a renovação ou

[16] Entidade Reguladora para a Comunicação Social. (s.d.). *Empresas credenciadas pela ERC*. Disponível em: https://www.erc.pt/pt/sondagens/empresas-credenciadas-pela-erc.
[17] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (s.d.). *Ficha Técnica para o Depósito de Sondagem*. Disponível em: https://www.erc.pt/documentos/FichaTecnicapDeposito.pdf.
[18] Entidade Reguladora para a Comunicação Social. (s.d.) *Portal das Sondagens.* Disponível em: https://www.erc.pt/pt/sondagens/portal-das-sondagens-.

alteração da credenciação e a consulta das divulgações sobre os estudos que depositam. A ERC, através desta ferramenta, procede à análise das sondagens e das suas divulgações, da credenciação, da gestão processual, da ação preventiva e, ainda, à realização de relatórios (ERC, s.d.). Com o objetivo de aumentar a transparência e de controlar a fiabilidade dos resultados, o Regulador optou pela disponibilização dos depósitos de sondagens, nos termos da Deliberação 1/SOND/2009[19], no sítio eletrónico da ERC para consulta pública, em obediência ao princípio da administração aberta. Perante esta decisão, as entidades credenciadas demonstram a sua preocupação, nomeadamente em matéria de direitos de autor, reserva de dados pessoais e segredo empresarial. No entanto, as informações constantes da ficha técnica não devem ser consideradas como segredo comercial ou industrial e a consulta não interfere com os direitos de autor, além de não incluir informações de identificação pessoal dos entrevistadores ou técnicos.

Por sua vez, a divulgação de resultados sobre intenções de voto, além dos elementos obrigatórios referidos anteriormente, deve indicar os indecisos, não respondentes e abstencionistas e, quando aplicável, as hipóteses de redistribuição dos indecisos. Neste seguimento, as entidades credenciadas devem incluir a interpretação técnica[20] relativa ao sentido e limite das diferenças observadas, a qual cumpre aos órgãos de comunicação social respeitar na sua divulgação pública (ERC, 2015). As peças jornalísticas que façam referência, ainda que brevemente, a resultados previamente divulgados devem fazer a menção do "local e data em que ocorreu a primeira publicação ou difusão, bem como [a] indicação do seu responsável" (artigo 7º, nº4 da LS). Conforme o estabelecido no artigo 9º da LS, a primeira divulgação pública de uma sondagem de opinião deve realizar-se até 15 dias a contar da data do depósito para proteger o aproveitamento económico do cliente, associado à novidade dos resultados.

---

[19] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2009). *Possibilidade de consulta pública das sondagens e estudos de opinião depositados na ERC*. Disponível em: https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9kZWNpc29lcy9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvMTMyNC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjIxOiJkZWxpYmVyYWNhby0xc29uZDIwMDkiO30=/deliberacao-1sond2009

[20] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2015). *Comunicado relativo à adoção, por parte do Conselho Regulador, da interpretação técnica dos resultados de sondagens e inquéritos de opinião*. Disponível em:https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9jbGlwcGluZ3Mvb2JqZWN0b19vZmZsaW5lLzIyMy5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjUwOiJjb211bmljYWRvLXJlbGF0aXZvLWEtYWRvY2FvLXBvci1wYXJ0ZS1kby1jb25zZWxobyI7fQ==/comunicado-relativo-a-adocao-por-parte-do-conselho.

Visto que os inquéritos de opinião não obedecem às mesmas técnicas de elaboração, nem têm pretensões de representatividade, a sua publicação ou difusão pública deve ser acompanhada de advertência expressa, claramente visível ou audível, de que tais resultados não permitem generalizações, representando apenas a opinião das pessoas questionadas (artigo 8º, nº1 e 2 da LS). Conclui-se que os inquéritos de opinião difundidos publicamente, independentemente da plataforma, recaem no âmbito de aplicação da Lei das Sondagens visando assegurar a coerência ao evitar um tratamento desigual conforme se trate de um jornal ou de uma rede social. No âmbito dos inquéritos de opinião, é crucial relembrar a advertência do Conselho Regulador sobre a circulação de falsas sondagens nas redes sociais (ERC, s.d.).

O artigo 10º da LS impõe a proibição, desde o termo da campanha até ao encerramento das urnas em todo o país, da publicação, difusão, comentário, análise ou projeção de resultados de qualquer sondagem ou inquérito de opinião relacionados com atos eleitorais ou referendários abrangidos pelo artigo 1º, nºs 1, 2 e 4 da LS. Esta restrição estende-se aos suportes eletrónicos dos meios de comunicação social[21] que devem, nesse período, abster-se de qualquer menção a sondagens, incluindo a sua conservação na página principal. Já a manutenção nos arquivos de peças sobre sondagens supõe que a publicação foi anterior à interdição. No entender da ERC, o momento da publicação (data e hora) é preponderante na determinação da existência ou não de uma violação do artigo em causa (ERC, 2013). O nº3 do artigo 10º da LS institui que, nos dois meses que antecedem o ato eleitoral, a primeira publicação ou difusão pública de sondagens de opinião "deve ocorrer até 15 dias a contar da data em que terminaram os trabalhos de recolha da informação". Neste campo, e em semelhança a outros aspetos em matéria eleitoral, a existência ou não de regras e o seu detalhe varia consoante o país, dependendo de diversos fatores como, por exemplo, o sistema de governo, a tradição cultural e política e a história do próprio país. Deste modo, a intervenção do legislador pode ser residual ou inexistente, como na Bélgica e Suécia, ou a matéria é regulada em detalhe, como em Portugal, França e Itália. A par do código de ética da World Association for Public Opinion Research (WAPOR), o código deontológico da Câmara de Comércio Internacional (ICC)/ESOMAR tem constituído uma importante referência internacional, apesar de não ter valor normativo (Assembleia da República, 2022b, pp. 4-5).

[21] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2013). *Comunicado – Normas genéricas sobre a aplicabilidade do n.º 1 do artigo 10.º da Lei das Sondagens a suportes eletrónicos de órgãos de comunicação social*. Disponível em: https://www.erc.pt/imagem/nt-normas-genericas-artigo-10.pdf.

As sondagens pós-eleitorais realizadas "à boca das urnas" (artigos 11º e 16º da LS) ocorrem, no parecer de Pedro Magalhães (2026, 8:20), num contexto mais favorável, visto que inquirem somente pessoas que votaram, logo medem comportamentos ao invés de intenções. Após o exercício do direito de sufrágio, os eleitores são abordados nas imediações dos locais de voto por entrevistadores, devidamente credenciados pela CNE, que devem recorrer a técnicas de inquirição que salvaguardam o segredo de voto, nomeadamente através da simulação do voto em urna (Alves, 2006, p. 89). Por sua vez, a inquirição de eleitores no interior das salas onde funcionam as assembleias de voto é proibida (artigo 11º, nº1 da LS). Os deveres dos profissionais de comunicação social e de empresas de sondagens nas diferentes eleições são significativamente uniformes, impondo-se a proibição de comportamentos que possam perturbar a votação ou comprometer o segredo de voto (artigos 84º Lei Eleitoral do Presidente da República, 93º Lei Eleitoral da Assembleia da República e 126º Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais). A publicação de dados recolhidos "à boca das urnas" sobre o "voto exercido" no dia de voto antecipado e em mobilidade e no próprio dia de sufrágio apenas é permitida no dia do ato eleitoral após o fecho das urnas. Porém, esta regra não se aplica às sondagens pré-eleitorais, que podem ser divulgadas até ao final da campanha eleitoral, isto é, após o voto antecipado (ERC, s.d.).

Em caso de infração, qualquer indivíduo pode proceder com uma queixa junto da ERC, ao passo que as sondagens à boca da urna são de responsabilidade da CNE (artigos 13º, 15º e 16º da LS). Porém, o responsável que altere o significado dos resultados obtidos ou viole as disposições constantes desta lei está sujeito ao dever de retificação, o que consiste na publicação ou difusão das retificações estatuídas pela ERC, a suas expensas e no mesmo meio de comunicação social (artigo 14º da LS).

Uma das problemáticas, nesta matéria, é a partilha de falsas sondagens de opinião de cariz político em plataformas de comunicação (WhatsApp) ou nas redes sociais, quer por contas de pessoas singulares, quer por contas associadas a movimentos ou partidos políticos. Numa tentativa de credibilização das mesmas, verifica-se a utilização abusiva de nomes ou símbolos de meios de comunicação ou empresas de sondagens. Porém, a Lei das Sondagens não se aplica a "notícias falsas" (ERC, s.d.). Este tipo de publicações configura desinformação, com prejuízo para a informação dos cidadãos, especialmente por ocorrer em período eleitoral. No âmbito do processo de averiguação, a ERC procede à exposição pública dos casos para salvaguardar a defesa do direito de informação dos cidadãos e o direito de proteção contra a desinformação,

consagrado na Constituição e reconhecido na Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital, respetivamente. Ainda, dá conhecimento do caso em apreço à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), autoridade competente e coordenador dos serviços digitais em Portugal (*e.g.* Deliberação ERC/2026/95 (OUT-NET)[22] e Deliberação ERC/2026/98 (OUT-NET)[23]).

Posto isto, em novembro de 2025, a ERC assinou um protocolo com o LabCom – Universidade da Beira Interior (UBI) com o objetivo de monitorizar e identificar conteúdos de desinformação divulgados no decurso do período eleitoral nas redes sociais com maior expressão (Facebook, Instagram, X, TikTok, Threads e Youtube). O relatório *"Desinformação nas Legislativas 2025: atividade dos partidos nas redes sociais"* (Gonçalves et. al, 2025) analisou as seguintes categorias: sondagens falsas ou desenvolvidas por empresas não registadas na ERC, notícias alteradas para promover uma perceção enganosa da realidade, publicações que procurem assemelhar-se a meios de comunicação de referência, conteúdos publicados em meios de comunicação não registados na ERC, vídeos informativos manipulados, conteúdos que descredibilizem a comunicação social e o trabalho jornalístico, concluindo que mais de 6 milhões de utilizadores foram expostos a este tipo de conteúdo, especialmente pelo CHEGA. Por sua vez, no relatório *"Desinformação nas Presidenciais 2026: atividade dos candidatos nas redes sociais"* (Gonçalves et. al, 2026), a desinformação contou com mais de 12,8 milhões visualizações nas redes sociais, essencialmente nas plataformas Meta, sendo que André Ventura concentrou 88,5% dos casos, ou seja, 23 dos 26 casos registados.

Nos últimos anos, a ERC tem sido chamada a pronunciar-se, inúmeras vezes, sobre a divulgação de inquéritos de opinião por parte do partido político CHEGA e do seu presidente André Ventura nas suas redes sociais de acesso público. Nas suas deliberações, o Conselho Regulador conclui pela violação das regras de divulgação pública de inquéritos de opinião ao omitir a advertência legal obrigatória de que os resultados "não permitem cientificamente generalizações, representando apenas a opinião dos inquiridos" (artigo 8.º, nº 2 da LS), sendo

[22] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2026). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=MTJmMzRiMWUtYWJiMi00MTE4LWI3ZWUtYjBiMWI4ODkzNWQz
[23] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2026). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=NmY1ZDZjNWItNGY0OC00N2IyLWI0ZDAtNjkyMjQyNWVmZTg3

que o CHEGA é reincidente nesta prática (*e.g.* Deliberação ERC/2025/290[24], ERC/2025/292[25], ERC/2025/296[26], ERC/2025/298[27] e ERC/2025/301[28]). De realçar que o universo de difusão do CHEGA e do próprio André Ventura é superior à tiragem média dos jornais diários nacionais. Por conseguinte, após a divulgação de uma falsa sondagem nas redes sociais dois dias antes das legislativas de 2025, a ERC acabou por condenar o CHEGA ao pagamento de uma coima no valor de 30 mil euros por violação a título de dolo, do n.º 2 do artigo 8.º da LS (*c.f.* Deliberação ERC/2026/167 (SOND-PC)).

4. Reflexão Crítica

As sondagens de opinião permitem a formulação de uma voz coletiva legítima, oferecendo projeções futuristas e legitimando um discurso que, de outra forma, não poderia ser feito pelo jornalismo de forma tão contundente (Brotas, 2014, p. 13). Contudo, o jornalismo atual, que equaciona as sondagens de opinião à opinião pública, reduz a política a uma mera competição, servindo os interesses de determinados candidatos e partidos. Ainda, ao silenciar outras expressões da opinião pública, oferece a falsa ilusão de uma sociedade homogénea, sem quaisquer conflitos ou tensões. Deste modo, ao invés de refletirem a realidade, as sondagens de opinião moldam-na, elevando as possibilidades de manipulação.

Neste sentido, poder-se-á questionar se a proibição total das sondagens de opinião seria realmente benéfica, uma vez que estas iriam ser, inevitavelmente, publicadas e divulgadas através de outros meios, sem qualquer possibilidade de regulação e responsabilização dos seus respetivos autores. Além disso, as sondagens de opinião são produtos de países livres, simbolizando a ausência de manipulação. Assim, numa sociedade na qual os meios de comunicação e atores políticos afirmam conhecer a vontade popular, as sondagens de opinião demonstram-se instrumentos de relevância para os cidadãos se fazerem ouvir.

[24] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=MzBkYTYzNjUtZmZmYi00MmE5LWIyZjUtYzRhZmZhNzRiYmFh
[25] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=NjhiYTFkYTMtOWQ0NC00ZWViLTljYTYtM2RhZTYxM2EyMjEw
[26] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=MTA2YmJkNTUtNDlmZS00NDdjLWE2ZjUtYzRlYWY1YzU2Y2Jj
[27] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=ZGIzNWJiYzgtNWZlMy00Mzg5LTkyNjItYjQ4NDM3ZjhkOGI4
[28] Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (2025). *Deliberação*. Disponível em: https://www.erc.pt/document.php?id=Y2MxNTM5NjgtY2E3Ny00ZGNiLTkyMTQtNjUyMmM0YTg5OGFh

Uma vez que no caso português é proibida a divulgação, análise, comentário ou a projeção de resultados de qualquer sondagem de opinião durante o período de reflexão eleitoral, dever-se-á inquirir sobre a utilidade e relevância do mesmo. O período de reflexão foi criado como um mecanismo de proteção da integridade do voto e da serenidade do processo eleitoral. Porém, a migração das campanhas políticas para plataformas digitais e/ou sites localizados fora da jurisdição do Estado dificulta a sua fiscalização. Fruto da natureza transnacional das redes sociais, acresce a dificuldade de aplicar os períodos de silêncio de um país para outro, visto que as sondagens podem ser publicadas online a partir de outro país e, consequentemente, não são regulamentadas. Assim sendo, e num contexto de interferência estrangeira nas eleições e de ciberataques, será necessário repensar determinadas proibições sobre os meios de comunicação tradicionais durante o período de reflexão.

Deste modo, para alguns, trata-se de uma lei anacrónica que não se adequa ao sistema eleitoral atual, sobretudo dada a possibilidade de voto em mobilidade e/ou antecipado, que retira o seu propósito. Diante deste cenário, impõe-se a questão de saber se o período de reflexão configura ora uma atitude paternalista por parte do Estado, ao decidir quando os cidadãos devem ponderar o seu sentido de voto, ora uma proteção acrescida do eleitor num contexto político e social cada vez mais volátil.

Por fim, a discussão sobre o impacto das sondagens de opinião sobre os diferentes intervenientes no processo eleitoral suscita, ainda, questões pertinentes quanto às potenciais tensões entre direitos fundamentais e princípios constitucionais. No que respeita o eleitor, assiste-se ao confronto entre o direito de ser informado e a liberdade de escolha política e de formação da vontade eleitoral. Neste sentido, quanto melhor for a qualidade de informação, associada à condição de veracidade da mesma, mais consciente, crítico, livre e informado será o voto. No que concerne aos candidatos e/ou partidos políticos, a tensão concentra-se entre a liberdade de informação e o princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, como também garantir que a competição eleitoral ocorre em condições de equidade, de forma a evitar possíveis manipulações eleitorais. Neste sentido, além de assegurar a integridade eleitoral, cabe ao Estado o dever de tutelar os diferentes direitos e/ou bens.

Conclusão

Nas sociedades modernas, os *media* apresentam um papel fundamental na construção e formação da opinião pública, passando a estruturar o espaço público e a agenda política. Contudo, a ascensão do populismo, a polarização e desinformação, a par do advento das plataformas digitais, ameaçam a integridade eleitoral e, em certos casos, o próprio processo democrático. Exige-se, numa democracia contemporânea, a cooperação entre as empresas e plataformas digitais, os governos e os órgãos de comunicação social. Neste contexto, destaca-se o trabalho da Comissão de Veneza no domínio do direito eleitoral e do funcionamento das instituições democráticas, particularmente o Código de Boas Práticas em Matéria Eleitoral.

Em particular, as sondagens de opinião vingaram, encontrando nos meios de comunicação um aliado, que potenciou a sua expansão e aceitação no contexto atual. Enquanto acontecimento mediático e político, as sondagens de opinião condicionam o comportamento dos eleitores e a condução das campanhas políticas, influenciam a definição de políticas públicas e orientam a cobertura jornalística em matéria política. Particularmente, a cobertura mediática das sondagens de opinião desloca a atenção da discussão das problemáticas e do envolvimento político cívico para a disputa de popularidade entre partidos e candidatos. Com efeito, pode observar-se uma crescente mobilização política e a redução da abstenção no caso de uma disputa equilibrada ou, em contrapartida, perante um cenário quase certo, uma desmobilização. Posto isto, exige-se um quadro regulatório, verificando-se duas tendências no direito comparado: por um lado, a autorregulação nos países anglo-saxónicos; e, por outro lado, a regulamentação jurídica na generalidade da comunidade internacional, que incide sobre o período de silêncio eleitoral e a divulgação das sondagens eleitorais.

No caso português, à semelhança do que acontece em outros países, colocam-se novos obstáculos à democracia, designadamente o populismo, a desinformação e tentativas de manipulação e interferência estrangeira. No plano das campanhas eleitorais e das sondagens e inquéritos de opinião, é necessário enfatizar o trabalho da ERC que procura, em cooperação com a CNE, conciliar a liberdade de expressão e de informação com a proteção da integridade eleitoral. Neste sentido, o regime jurídico das sondagens e dos inquéritos de opinião é vital para reforçar a sua credibilidade enquanto instrumento de manifestação da vontade democrática.

Bibliografia

Aguiar-Conraria, L. (2024, 8 de fevereiro). *Todo o fenómeno do voto útil depende, em parte, dos efeitos das sondagens* (C. Guerreiro, Entrevistador). Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://ffms.pt/pt-pt/atualmentes/todo-o-fenomeno-do-voto-util-depende-em-parte-dos-efeitos-das-sondagens

Alexandrino, J. M. (2021). *Dez breves apontamentos sobre a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital*. https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/dez_breves_apontamentos_sobre_a_carta_portuguesa.pdf

Almeida, V. (1996). O regime eleitoral das sondagens e inquéritos de opinião. In *Estudos vários de Direito Eleitoral*. AAFDL.

Alves, F. L. (2006). Contributo para o estudo do regime jurídico das sondagens e inquéritos de opinião. *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais*, *10*, 57–95. https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/Publicacoes/PublicacaoPeriodica/Documents/revista_eleicoes_10.pdf

Alvim, F. F. (2015). Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. *Ballot*, *1*(2). https://doi.org/10.12957/ballot.2015.22134

Anstead, N., & O'Loughlin, B. (2012). *Semantic polling: The ethics of online public opinion*. *LSE Media Policy Project Policy Brief 5*. London School of Economics and Political Science. https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/46944/

Anstead, N., & O'Loughlin, B. (2015). Social Media Analysis and Public Opinion: The 2010 Uk General Election. *Journal of Computer-Mediated Communication*, *20*(2), 204–220. https://doi.org/10.1111/jcc4.12102

António, J. H. C. (2016). Sondagens - falham e acertam no que mostram, no modo como são lidas, e nos objetivos a que se propõem. *Boletim SPE*, 17–23.

Assembleia da República. (2022a). *Período de reflexão e dia de eleições - Enquadramento nacional e internacional. Síntese Informativa n.º 63.*

Assembleia da República. (2022b). *Sondagens Eleitorais - Enquadramento nacional e internacional. Síntese Informativa n.º 61*.

Belo, A. (2005). Precisão das sondagens pré-eleitorais em Portugal. *Comunicação Pública*, *1*(2), 7–26. https://doi.org/10.4000/cp.8807

Blagojev, T., Bleyer-Simon, K., Brogi, E., Carlini, R., Danielle, D. C. L. B., Kermer, J. E., Nenadic, I., Palmer, M., Parcu, P. L., Reviglio, U., Trevisan, M., & Verza, S. (2025). Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025. In *Cadmus - EUI Research Repository (European University Institute)*. https://doi.org/10.2870/2415644

Blumler, J. G. (2016). The fourth age of political communication. *Politiques de Communication*, *No 6*(1), 19–30. https://doi.org/10.3917/pdc.006.0019

Borges, S. (2010). Agendamento. In J.C. Correia, G. B. Ferreira, & P. d. Espírito Santo (Eds.), *Conceitos de comunicação política* (pp. 137–144). Livros LabCom.

Borges, S. (2014). Opinião pública: História, crítica e desafios na era transnacional. *Exedra: Revista Científica*, *9*, 86–103. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6498999.pdf

Bourdieu, P. (2003). A Opinião Pública Não Existe. In *Questões de Sociologia* (pp. 233-245). Fim de Século.

Brotas, A. (2004). Sondagem de opinião: Um novo elemento do jornalismo polític. *Biblioteca Online de Ciências Da Comunicação*. https://www.bocc.ubi.pt/texts/brotas-antonio-sondagem-jornalismo-politico.pdf

Cádima, F. R., Baptista, C., Martins, L. O., & Da Silva Marisa, T. (2025). Monitorização do pluralismo dos media na União Europeia: resultados do MPM2025. Relatório: Portugal. In *Cadmus - EUI Research Repository (European University Institute)*. https://doi.org/10.2870/9213166

Caldeira, M. (2024). *O regime da campanha eleitoral*. Observatório Almedina. https://observatorio.almedina.net/index.php/2024/03/01/o-regime-da-campanha-eleitoral/

Canotilho, J. J. G. (1999). Anotação ao Acórdão n.º 588/98 do Tribunal Constitucional. *Revista de Legislação e de Jurisprudência, 132*(3904), 218–ss.

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa, Anotada*. (4ª ed.). Coimbra Editora.

Cardoso, G. (2025). Eleições e Manipulação de Informação. In I. Rodrigues (Ed.), *Conferência Inteligência Artificial, Democracia e Eleições* (pp. 93–102). Comissão Nacional de Eleições. https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2025-livro_coonferencia_50-anos.pdf

Carpentier, N., & Wimmer, J. (2024). *Democracy and Media in Europe*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003485438

Castells, M. (2000). *O poder da identidade*. Paz e Terra.

Cervi, E. U. (2010). Priming: hipótese teórica que relaciona estudos de recepção com julgamentos sobre governantes. In João Carlos Correia, G. Baptista Ferreira, & P. do Espírito Santo (Eds.), *Conceitos de comunicação política* (pp. 145–154). Livros LabCom.

Comissão Europeia. (2025). *2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Portugal.* https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en?prefLang=pt

Comissão de Veneza. (2016). *Rule of Law Checklist.* (Study No. 711 / 2013). Conselho da Europa. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2016-007-e

Comissão de Veneza. (2018). *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Media and Elections*. Conselho da Europa. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-PI(2018)006-e

Comissão de Veneza. (2020). *Report on electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues.* (Study No. 965/2019). Conselho da Europa. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2020-023-e

Comissão de Veneza. (2025). *The Updated Rule of Law Checklist.* Conselho da Europa. https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-002-e

Conselho da Europa. (2016). *Using international election standards - Council of Europe Handbook for Civil Society Organisations.* https://book.coe.int/en/international-law/7225-using-

international-election-standards-council-of-europe-handbook-for-civil-society-organisations.html

Conselho da Europa. (2018). *Internet and Electoral Campaigns - Study on the use of internet in electoral campaigns.* (DGI(2017)11). https://edoc.coe.int/en/internet/7614-internet-and-electoral-campaigns-study-on-the-use-of-internet-in-electoral-campaigns.html

Das, S., & Kaur, M. (2025). Social Media Analysis in Public Opinion: A Review. In R. C. Poonia, S. Sharma, I. A. Hameed, & K. Upreti (Eds.), *Smart Cyber Physical Systems* (pp. 671–680). Springer Nature Singapore.

Donsbach, W. (2001). *Who's afraid of election polls? Normative and empirical arguments for the freedom of pre-election surveys*. ESOMAR.

Doudaki, V., Carpentier, N., & Filimonov, K. (2026). The Grounds of the European Democracy–Media Nexus: Four Conditions of Possibility. *Media Watch*, *17*(1), 25–56. https://doi.org/10.1177/09760911251374242

Espírito Santo, P. do. (2006). *Sociologia política e eleitoral: Modelos e explicações de voto*. Instituto Superior Ciências Sociais E Políticas.

Espírito Santo, P. do. (2008). Surgimento e condicionantes das sondagens em Portugal. *Observatorio (OBS*)*, *2*(4), 153–179. https://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/177/211

Espírito Santo, P. do. (2010). Inquéritos e sondagens de opinião pública. In J.C. Correia, G. B. Ferreira, & P. d. Espírito Santo (Eds.), *Conceitos de comunicação política* (pp. 127–135). Livros LabCom.

Esteves, J. P. (1998). *A ética da comunicação e os media modernos: Legitimidade e poder nas sociedades complexas*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Esteves, J. P. (2002). *Comunicação e sociedade*. Livros Horizonte.

Esteves, J. P. (2010). Opinião pública. In J.C. Correia, G. B. Ferreira, & P. d. Espírito Santo (Eds.), *Conceitos de comunicação política* (pp. 21–32). Livros LabCom.

Falcão Alves, P. J. (2025). O Novo Paradigma Digital: Uma nova estrutura para os Media. *Cultura Digital*, *3*(1), 27–37. https://doi.org/10.23882/cdig.25178

Freidenberg, F. (2017). ¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016). *Dados*, *60*(4), 1095–1142. https://doi.org/10.1590/001152582017143

Fundação Kofi Annan (2020). *Protecting electoral integrity in the digital age*. *The Report of the Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age.* https://www.kofiannanfoundation.org/elections-democracy/the-kofi-annan-commission-on-elections-and-democracy-in-the-digital-age/

Graber, D. A., & Smith, J. M. (2005). Political Communication Faces the 21st Century. *Journal of Communication*, *55*(3), 479–507. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2005.tb02682.x

Gonçalves, A., Fonseca, A., Biolchi, B., Di Fátima, B., Camilo, E., Occhipinti, G., Canavilhas, J., Ito, L., Deodato, R., & Resende, R. (2025). Desinformação nas Legislativas 2025: Atividade dos Partidos nas Redes Sociais. In *Universidade Da Beira Interior*. https://doi.org/10.25768/9229-38-9

Gonçalves, A., Fonseca, A., Biolchi, B., Di Fátima, Gato, D., B., Camilo, E., Occhipinti, G., Mugnaini, H., Canavilhas, J., Lima, J., Ito, L., & Deodato, R. (2026). Desinformação nas Presidenciais 2026: atividade dos candidatos nas redes sociais. In *Universidade Da Beira Interior*. https://doi.org/10.25768/9229-66-2

Hoffmann-Riem, W. (2014). The Venice Commission of the Council of Europe - Standards and Impact. *European Journal of International Law*, *25*(2), 579–597. https://doi.org/10.1093/ejil/chu029

Iancu, B. (2019). Quod licet Jovi non licet bovi?: The Venice Commission as Norm Entrepreneur. *Hague Journal on the Rule of Law*, *11*(1), 189–221. https://doi.org/10.1007/s40803-019-00088-0

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2023). *Elections during Emergencies and Crises: Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic*. https://doi.org/10.31752/idea.2023.24

Keen, A. (2007). *The cult of the amateur: How today's internet is killing our culture*. Doubleday.

Luís, C. (2020). Eleições, integridade eleitoral e populismo: Uma análise dos pontos críticos. *Relações Internacionais*, *67*, 13–25. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri67/RI_67_art02_CL.pdf

Luís, C. (2021). *Presidential elections in Portugal: from "restrictions as usual" to unexpected lockdown.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance. https://www.idea.int/sites/default/files/2021-09-24-case-study-presidential-elections-in-portugal-from-restrictions-as-usual-to-unexpected-lockdown-en.pdf

Magalhães, P. (2011). *Sondagens, eleições e opinião pública*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Marshall, P., Charney, J., & Rosas, N. (2020). Regulación legal de las encuestas electorales: análisis teórico y comparado. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, *1*(42), 215–250. https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2020.42.14342

Matthes, J. (2005). The Need for Orientation Towards News Media: Revising and Validating a Classic Concept. *International Journal of Public Opinion Research*, *18*(4), 422–444. https://doi.org/10.1093/ijpor/edh118

Mauk, M., & Grömping, M. (2023). Online disinformation predicts inaccurate beliefs about election fairness among both winners and losers. *Comparative Political Studies*, *57*(6), 965–998. https://doi.org/10.1177/00104140231193008

McCombs, M. (2020). A linguagem do jornalismo – A linguagem dos efeitos do agendamento (agenda-setting). In C. Camponez, G. B. Ferreira, & R. Rodríguez-Díaz (Eds.), *Estudos do agendamento: Teoria, desenvolvimentos e desafios—50 anos depois* (pp. 23–35). Livros LabCom.

McCombs, M., & Valenzuela, S. (2007). The Agenda-Setting Theory. *Cuadernos de Información*, *20*, 44–51. https://doi.org/10.7764/cdi.20.111

McNair, B. (2011). *An Introduction to Political Communication*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203828694

Meireles, L. (2025). Media, Comunicação Social e Eleições. In I. Rodrigues (Ed.), *Conferência Inteligência Artificial, Democracia e Eleições* (pp. 29–35). Comissão Nacional de Eleições. https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2025-livro_coonferencia_50-anos.pdf

Miranda, J. (2021). *Direito eleitoral* (2ª edição). Almedina.

Mont'Alverne, C., Arguedas, A. R., Banerjee, S., Toff, B., Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2024). The Electoral Misinformation Nexus: How news consumption, platform use, and trust in news influence belief in electoral misinformation. *Public Opinion Quarterly*, *88*(SI), 681–707. https://doi.org/10.1093/poq/nfae019

Morgado, J. (2025). Eleições e Tecnologia. In I. Rodrigues (Ed.), *Conferência Inteligência Artificial, Democracia e Eleições* (pp. 45–52). Comissão Nacional de Eleições. https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2025-livro_coonferencia_50-anos.pdf

Mugil, H., & Kenzie, F. (2025). The shift from traditional to new media: How media evolution shapes audience engagement. *ResearchGate.* https://doi.org/10.13140/RG.2.2.12576.49921

Nobre-Correia, J.-M. (2023). *Comment les médias reconfigurent la démocratie*. Politique. https://www.revuepolitique.be/comment-les-medias-reconfigurent-la-democratie/

Noelle-Neumann, E. (1993). *The spiral of silence: Public opinion—Our social skin*. University of Chicago Press.

Nord, L. (2023). Digital election campaigns: Does professionalization still matter? In S. Salgado & S. Papathanassopoulos (Eds.), *Streamlining Political Communication Concepts* (pp. 105–121). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-45335-9_7

Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861

Orr, G., & Levy, R. (2016). Regulating opinion polling: A deliberative democratic perspective. *University of New South Wales Law Journal*, *39*(1), 318–440.

Pereira da Silva, J. (2024). *Direitos fundamentais para o universo digital*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://ffms.pt/pt-pt/livraria/direitos-fundamentais-para-o-universo-digital?srsltid=AfmBOoqb22QrJKQUkZu7d-9ali6K-q4quHcX1FVcX83VghyPHG-5opoM

Pfetsch, B., Benert, V., & Schieferdecker, D. (2023). Ever more dynamic, complex, and transnational: Comparing political communication under the conditions of digital environments and disrupted democracy. In S. Salgado & S. Papathanassopoulos (Eds.), *Streamlining Political Communication Concepts* (pp. 23–41). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-45335-9_3

Rodríguez-Díaz, R. (2020). Agendamento e opinião pública, um binómio inseparável. In C. Camponez, G. B. Ferreira, & R. Rodríguez-Díaz (Eds.), *Estudos do agendamento: Teoria, desenvolvimentos e desafios—50 anos depois* (pp. 37–56). Livros LabCom.

Rosas, A. (2010). A espiral do silêncio: uma teoria da opinião pública e dos media. In J.C. Correia, G. B. Ferreira, & P. d. Espírito Santo (Eds.), *Conceitos de comunicação política* (pp. 155–164). Livros LabCom.

Rossi, E. A. (2025). The role of the Venice Commission in establishing a clear legal framework on digital technologies and democracy. *MediaLaws - Rivista Di Diritto Dei Media*, *2*, 91–105.

Rubio Núñez, R. (2025). The Venice Commission's digital doctrine: Harmonising law, technology, and democracy. *MediaLaws - Rivista Di Diritto Dei Media*, *2*, 15–51. https://www.medialaws.eu/wp-content/uploads/2025/11/2-25-Rubio-Nunez.pdf

Salgado, S. (2022). Mass media and political communication. In A. Costa Pinto, J. M. Fernandes, & P. C. Magalhães (Eds.), *The Oxford handbook of Portuguese politics* (pp. 308–321). Oxford University Press.

Salgado, S., Biscaia, A., & Papathanassopoulos, S. (2023). The old meets the new: "Old" political communication concepts in a "new" social media era. In S. Salgado & S. Papathanassopoulos (Eds.), *Streamlining Political Communication Concepts* (pp. 1–12). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-45335-9_1

Santana-Pereira, J. (2022). Election campaigns. In A. Costa Pinto, J. M. Fernandes, & P. C. Magalhães (Eds.), *The Oxford handbook of Portuguese politics* (pp. 262–275). Oxford University Press.

Scholtes, J. (2025). The Venice Commission and the mental map of European constitutionalism. *The Hague Journal on the Rule of Law*. https://doi.org/10.1007/s40803-025-00257-4

Sinanoglu, S., & Breuer, A. (2024). Countering information pollution to protect democracy. In *Econstor (Econstor)*. https://doi.org/10.23661/ipb29.2024

Sinescu, M. C., & Onisor, M. D. (2016). Code setting trends in electoral matters – Code of good practice in electoral matters – Venice 2002. *Challenges of the Knowledge Society*, 128–132.

Sólyom, L. (2004). What did the Venice Commission actually say? In Z. Kántor, B. Majtényi, O. Ieda, B. Vizi, & I. Halász (Eds.), *The Hungarian status law: Nation building and/or minority protection* (pp. 365–370). Slavic Research Center. https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/chapter14.pdf

Splichal, S. (1999). *Public opinion: Developments and controversies in the twentieth century*. Rowman & Littlefield Publishers.

Swastiningsih, S., Aziz, A., & Dharta, Y. (2024). The role of social media in shaping public opinion: A comparative analysis of traditional vs. digital media platforms. *The Journal of Academic Science*, *1*(6), 620–626. https://doi.org/10.59613/fm1dpm66

Vincze, A. (2025). Rule of law compliance beyond ticking boxes. *Hague Journal on the Rule of Law*. https://doi.org/10.1007/s40803-025-00255-6

Weber, A. F., & Pérsigo, P. M. (2017). *Pesquisa de opinião pública: Princípios e exercícios*. Facos-UFSM.https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/13135/EbookPOP.pdf?sequence=1&isAllowe=y

Wert, J. I., & Cabral, R. (2003). Sondagens de opinião pública em Espanha e em Portugal. *Análise Social*, *38*(167), 573–598. http://www.jstor.org/stable/41012402

Outras fontes

Magalhães, P. (Orador). (2026, 20 de março). *Sondagens: Como funcionam?* (n.º 12) [Episódio de podcast áudio]. In [*IN]Pertinente*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://ffms.pt/pt-pt/ffms-play/inpertinente-podcast/sondagens-como-funcionam