



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2025/79 (OUT-I-PC)

Processo contraordenacional 500.30.01/2023/15 em que é arguida a empresa jornalística Impresa Publishing, S.A., titular da publicação periódica Expresso

Lisboa
5 de março de 2025

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2025/79 (OUT-I-PC)

Assunto: Processo contraordenacional 500.30.01/2023/15 em que é arguida a empresa jornalística **Impresa Publishing, S.A.**, titular da publicação periódica *Expresso*

I. RELATÓRIO

1. Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, adotada em 11 de maio de 2023 [Deliberação ERC/2023/203 (OUT-I)], **de fls. 1 a fls. 36** dos autos, ao abrigo das competências cometidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, designadamente a prevista na alínea ac) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC, adotados pela Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro, conjugada com o previsto no artigo n.º 1 do artigo 67.º do mesmo diploma legal, foi deduzida Acusação contra a Arguida Impresa Publishing, S.A., titular da publicação periódica *Expresso*, com sede na Rua Calvet de Magalhães, 242, 2770-022 Paço d'Arcos, a qual, para os devidos e legais efeitos, se dá por reproduzida.
2. Nos presentes autos está em causa o incumprimento do disposto no artigo 28.º, n.º 2, da Lei de Imprensa, doravante LI (aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/99, de 18 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e pela Lei n.º 78/2015 de 29 de julho).
3. A Arguida foi notificada em 28 de novembro de 2023, pelo Ofício n.º SAI-ERC/2023/8071, **de fls. 167 a fls. 169** dos presentes autos, da Acusação, **de fls. 147 a fls. 166** dos autos, relativamente à qual apresentou defesa escrita, em 8 de janeiro de 2024, **de fls. 174 a fls. 250** dos autos, na qual requereu a produção de prova testemunhal.
4. Em síntese, invoca a Arguida, em defesa escrita:

- 4.1. O conteúdo dos artigos em causa não é uma obrigação resultante dos contratos identificados na Acusação, não tendo havido quaisquer diretrizes para a sua redação. Com efeito, os jornalistas optaram por cobrir estes eventos por serem temas de manifesto interesse público, mas de modo algum foram incitados a fazê-lo, nem foi definido o modo como teriam de o fazer, nem qual o conteúdo a publicar, pelo que não foi posta em crise a sua independência.
- 4.2. Quanto ao artigo intitulado «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», a informação é transmitida de forma objetiva e as afirmações são atribuídas a quem as proferiu, sendo clara a distinção entre factos e opiniões.
- 4.3. O artigo «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» noticia as preocupações, em contexto pandémico, com a desigualdade de género, apresentando alguns números sobre o tema e referindo-se a declarações da presidente da CIG, pelo que se trata de um tema de grande importância para os leitores.
- 4.4. Relativamente à peça «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013», trata-se de um assunto com interesse para os leitores, e que dá conta da existência de fundos e programas cuja execução deve ser sindicada pelo público.
- 4.5. No que diz respeito ao artigo «Duarte Cordeiro “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», aborda-se um tema com manifesto interesse público, sendo o conteúdo rigorosamente informativo e não tendo natureza comercial.
- 4.6. Foram cumpridos os deveres constantes do Estatuto do Jornalista, já que os artigos identificam os responsáveis pelas afirmações reproduzidas, dando aos leitores a possibilidade de as avaliarem criticamente, com uma clara distinção entre factos e opiniões.
- 4.7. Pelo tipo de temas em causa, pelo contexto em que são redigidos os artigos (declarações no âmbito de conferências) e por não serem visados terceiros, não é obrigatório que haja audição de outras partes com interesses atendíveis.

- 4.8. O departamento comercial não tem qualquer intervenção na atividade de direção editorial, o qual não recebe quaisquer diretrizes ou instruções nesta matéria.
- 4.9. Por conseguinte, os artigos em causa não têm qualquer teor publicitário.
- 4.10. A ERC não demonstra que os artigos tenham natureza promocional e que incumprem os princípios de isenção e rigor, limitando-se a fazer considerações vagas sobre a diversidade de fontes, na medida em que considera que é incompatível a redação de um texto jornalístico e a parceria na promoção de um evento, como se a segunda impedisse a primeira.
- 4.11. Nem a Deliberação nem a Acusação densificam de que modo se pode entender que os contratos são o pagamento que permita convocar o artigo 28.º e respetiva cominação.
- 4.12. Para a ERC, se a inclusão da etiqueta «Projetos Expresso» e as indicações «a que o Expresso se associou» e «em parceria com o Expresso», é, por um lado, indício de que os artigos têm natureza paga é, simultaneamente, insuficiente para que os leitores assim o entendam.
- 4.13. No entanto, não se pode estabelecer uma relação direta entre o valor dos contratos e os artigos, nem concluir de forma direta que são o sinalagma resultante da respetiva conclusão, na medida em que os serviços constantes da documentação contratual são vários e respeitantes aos eventos, não podendo daí retirar-se a obrigação de promover a entidade adjudicante através de textos jornalísticos.
- 4.14. Os contratos seriam celebrados ainda que daí não resultasse uma cobertura jornalística, cuja execução passa sempre pela prévia identificação (e já após a celebração dos contratos) de que a redação de artigos alusivos aos eventos reveste interesse.
- 4.15. A ERC faz uma leitura do artigo 28.º da LI que extravasa o princípio da legalidade, interpretando os conceitos de publicidade, promoção e contrapartida de forma amplíssima, contendendo com a certeza jurídica e extravasando o permitido pela lei.

- 4.16.** A ERC não esclarece em que medida é que os artigos promovem – não sendo suficiente a mera referência a factos, pessoas ou instituições, para que assim se entenda.
- 4.17.** A referência a um evento ou conferência não consubstancia necessariamente uma promoção de cariz publicitário, mas já servirá, de forma bastante distinta, para informar os leitores da respetiva realização – o que não é necessariamente publicidade, sendo frequente dar conta da realização de eventos com interesse para a vida pública e até a sindicância das instituições (por exemplo, congressos de partidos) sem que tal tenha inevitavelmente um interesse comercial subjacente.
- 4.18.** Todavia, a leitura amplíssima do conceito de publicidade por parte da ERC, leva a que esta se exima de demonstrar os concretos elementos que caracterizam os artigos como promocionais, entendendo que uma referência a um «parceiro não OCS» se reconduz, necessária e incontestavelmente, a um ato promocional.
- 4.19.** Quanto ao preenchimento do tipo subjetivo, não se verifica nem conhecimento nem vontade – sendo que a Arguida não representou que estes factos pudessem enquadrar uma violação do artigo 28.º, por não ter considerado que a produção de notícias na sequência da cobertura destes eventos pudesse ser enquadrada deste modo, tendo os artigos sido produzidos por jornalistas, em cumprimento das regras a que estes estão adstritos.
- 4.20.** Não existindo qualquer facto ilícito censurável, logicamente também não poderá existir culpa, pelo que não pode ser assacada à Arguida nenhuma responsabilidade, mesmo a título negligente.
- 4.21.** Relativamente à determinação da medida da coima, em particular quanto ao benefício económico, a contrapartida que consta da documentação contratual não deve ser tida como o benefício económico retirado da prática da contraordenação, na medida em que grande parte desse valor foi aplicado na organização dos eventos e, como tal, imputada a custos.
- 4.22.** Para além disso, dada a reduzida gravidade das contraordenações (a existirem), a coima deverá situar-se no valor mínimo legal.

- 4.23. Finaliza pugnando pelo arquivamento do presente processo, por não se encontrarem preenchidos os pressupostos de responsabilidade contraordenacional.
- 4.24. Em data determinada para o efeito, conforme consta **de fls. 251 a fls. 263** dos presentes autos, foi inquirida uma testemunha cuja audição foi requerida pela defesa da Arguida, em concreto João Vieira Pereira, cujo depoimento foi gravado em suporte digital através do sistema de gravação em uso nesta entidade e juntos **a fls. 264** dos autos.

II. **QUESTÃO PRÉVIA: Da alegada falta de densificação do tipo subjetivo do ilícito contraordenacional.**

5. Invoca a Arguida a falta de concretização dos factos integradores do nexo de imputação subjetiva (dolo) da prática da contraordenação na Acusação.
6. Ora, a Acusação não padece do vício invocado pela Arguida.
7. O artigo 50.º do Regime Geral das Contraordenações¹ (doravante, RGCO) dispõe que «não é permitida a aplicação de uma coima, ou de uma sanção acessória, sem antes se ter assegurado ao Arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre».
8. Tal disposição legal é um corolário do preceituado no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP), onde se consagra que também nos processos de contraordenação são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa.
9. A possibilidade de efetivo exercício deste direito pressupõe necessariamente que ao arguido seja dado conhecimento, antes de proferida a decisão de aplicação da sanção,

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro e alterado pela Declaração de 06 de Janeiro 1983, pelo Decreto-lei n.º 356/89, de 17 de outubro, pela Declaração de 31 de outubro 1989, pelo Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro, pelo Decreto-lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 91/2024 de 22 de novembro.

dos factos que lhe são imputados, seu enquadramento jurídico e das sanções que a autoridade administrativa entende serem aplicáveis no caso concreto.

10. A *ratio* do artigo 50.º do RGCO é, assim, dar a conhecer ao arguido as razões pelas quais lhe é imputada a prática de determinada contraordenação, e consequentemente, determinada sanção, de modo que este, lendo a notificação, se possa aperceber, de acordo com os critérios de normalidade de entendimento, das razões dessa imputação e, assim, se possa defender e requerer a produção de prova.
11. Contudo, a defesa no processo de contraordenação, tal como o RGCO a concebe no seu artigo 50.º, não está sujeita aos mesmos termos do processo penal, uma vez que a própria Constituição da República se limita a afirmar no artigo 32.º, n.º 10, que o processo assegurará os direitos de audição e defesa, não referindo expressamente a aplicação do processo penal quanto a esses direitos no processo contraordenacional.
12. Sendo, aliás, uma concretização, no plano infraconstitucional, do artigo 32.º, n.º 10 da CRP conforme já explanado, o artigo 50.º do RGCO deve assegurar o núcleo deste direito que, segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, não tem o mesmo conteúdo das garantias do processo criminal.
13. Este entendimento funda-se na constatação da "diferente natureza do ilícito de mera ordenação e a sua menor ressonância ética, comparativamente com o ilícito criminal".
14. Ora, o artigo 50.º é a norma que no Direito de Mera Ordenação Social esgota os deveres que impendem sobre a notificação do arguido para a apresentação de defesa, não se extraíndo deste normativo a imposição para que a acusação deduzida na fase administrativa do processo de contraordenação contenha as menções exigidas pelo artigo 283.º, n.º 3, do Código de Processo Penal² (CPP), por exemplo.
15. Por seu turno, resulta dos artigos 59.º e seguintes do RGCO que, em caso de impugnação judicial da decisão final da autoridade administrativa, o objeto da impugnação judicial é esta decisão com o objeto que esta compreende.

^{2 2} Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, na redação atual dada pela Lei n.º 52/2023, de 28 de agosto.

16. Termos em que é a decisão final da autoridade administrativa que no âmbito do processo de contraordenação desempenha a função análoga à da acusação no processo penal, como expressamente determina o artigo 62.º do RGCO.
17. Donde, a notificação (acusação) efetuada ao arguido para apresentação de defesa na fase administrativa do processo contraordenacional não tem de obedecer aos requisitos da acusação deduzida em processo criminal, previstos no n.º 3 do artigo 283.º do CPP, atentas as devidas adaptações que o artigo 41.º, n.º 1 do RGCO exige.
18. Dito de outro modo, é nesta decisão final (de acordo com o artigo 58.º do RGCO) – e nunca na acusação deduzida – que a autoridade administrativa deve indicar os elementos do artigo 283.º do CPP.
19. De resto, o entendimento que ora sustentamos no sentido da não aplicabilidade do artigo 283.º do CPP às contraordenações (fase administrativa) tem sido reconhecido pela jurisprudência.
20. Em concreto, em Acórdão de 06-02-2008, proferido no âmbito do processo n.º 0715317, o Tribunal da Relação do Porto expressamente afirmou que "O artigo 283º, n.º 3 do CPP não é aplicável à fase administrativa do processo de contraordenação".
21. Sobre esta questão, também o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 405/2009 de 30-07-2009, confrontado com a invocação do artigo 283.º do CPP num processo de contraordenação, aplicando o artigo 50.º do RGCO, decidiu que «Em vários dos seus arestos, este Tribunal teve já oportunidade de afirmar que "não é constitucionalmente imposta a equiparação de garantias do processo criminal e do processo contraordenacional", uma vez que a diferença de "princípios jurídico-constitucionais, materiais e orgânicos, a que se submetem entre nós a legislação penal e a legislação das contra ordenações" se reflecte "no regime processual próprio de cada um desses ilícitos", não se exigindo, por isso, "um automático paralelismo com os institutos e regimes próprios do processo penal (Acórdão n.º 344/93 deste Tribunal)." Pelo que, como se vê, não foi violado o artigo 32.º/10 da Constituição».
22. Também no Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 17-03-2015 (processo n.º 80/14.1TBORQ.E1), se entendeu que «A falta de comunicação, na notificação a que

alude o artigo 50.º do regime geral das contraordenações, de factos relativos ao elemento subjetivo da infração, não é causa de nulidade do processo administrativo. E a esta conclusão não obsta a doutrina fixada pelo S.T.J., no seu Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2003 (publicado no DR, Série I-A, de 25-01-2003). É suficiente que seja comunicada ao arguido a conduta naturalística, que pode integrar infração ao direito de mera ordenação social, as sanções que lhe são abstratamente cominadas e o respetivo fundamento normativo».

23. O que se extrai da jurisprudência firmada sobre o direito de audiência e defesa é que a nota de ilicitude ou acusação tem de fornecer ao arguido a totalidade dos aspetos relevantes, tanto no que toca ao enquadramento fáctico como no que toca ao enquadramento jurídico, ou seja, o que tem de constar são os elementos essenciais relativos ao cometimento da infração e aos seus autores, acrescidos do respetivo enquadramento jurídico.
24. No caso concreto, a Acusação, **de fls. 147 a fls. 166** dos autos, descreve os factos (a publicação de peças resultantes da celebração de contratos públicos sem as identificar como publicidade), explica porque o mesmo é considerado ilícito (porque todos os conteúdos publicitários têm de ser identificados com a palavra «Publicidade») e a norma que considera ter sido violada (o artigo 28.º, n.º 2 da Lei de Imprensa), bem como a sanção que pode ser aplicada à Arguida pela prática da infração, referindo-se ainda que «sendo a Arguida detentora do jornal Expresso, uma publicação periódica diária que opera no mercado da comunicação social há 51 (cinquenta e um anos), não colhe que não tivesse conhecimento dos requisitos relativos à publicação de conteúdos publicitários», «tão-pouco ignora a Arguida que o princípio da identificabilidade dos conteúdos publicitários procura evitar que os leitores confundam este tipo de conteúdos com os de cariz jornalístico, bem sabendo que com a sua conduta estaria a obstar os efeitos visados pelo regime jurídico», e «ciente dos deveres que sobre si impendiam, bem sabendo que a publicação de textos publicitários sem a respetiva identificação não lhe era permitida por lei, a Arguida

optou por publicar os artigos em causa nos autos sem a respetiva identificação de publicidade», ou seja, atuou com dolo.

25. Assim, cumpre dizer que, atento o carácter sintético da narração dos factos que nesta sede se concede e, fundamentalmente, porque dos mesmos resulta a infração concreta que está a ser imputada à Arguida é perfeitamente perceptível e cognoscível a notificação realizada.
26. Por conseguinte, quer a descrição factual constante da Acusação, quer a prova documental junta ao presente processo contraordenacional, fornecem todos os elementos necessários para que a Arguida fique a conhecer a totalidade dos aspetos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, de forma clara e perceptível.
27. Ademais, caso assim não se entendesse, a Arguida não impugnava a omissão da identificação com a palavra «Publicidade» nos artigos indicados pela Acusação, nas circunstâncias de modo e de tempo apuradas no procedimento [Cf. artigos 5 a 86 da sua defesa escrita, **de fls. 209 a fls. 221** dos autos], facto que demonstra que a Arguida teve e tem conhecimento de toda a matéria de facto subsumível aos elementos objetivo e subjetivo do tipo contraordenacional que lhe é imputado, verificando-se que exerceu, em concreto e sem limitações, o seu direito de defesa.
28. Termos em que deve improceder em toda a linha a questão invocada pela Arguida.
29. Não havendo mais questões prévias ou incidentais a conhecer, passemos à fundamentação da matéria de facto.

III. FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

a) Factos provados

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

30. A Impresa Publishing, S.A. é uma sociedade anónima, pessoa coletiva n.º 501 984 046.
 - 30.1. A Impresa Publishing, S.A. encontra-se registada na Unidade de Registos da ERC como empresa jornalística com o n.º 223847, **de fls. 141 a fls. 143** dos autos.

- 30.2.** A Arguida era, à data dos factos, titular da publicação periódica *Expresso*, de informação geral, âmbito nacional e de periodicidade semanal, conforme inscrição de registo n.º 10101, **de fls. 144 a fls. 146** dos autos.
- 30.3.** A publicação periódica *Expresso* opera no mercado da comunicação social há 53 (cinquenta e três) anos, encontrando-se em atividade desde 1972, **a fls. 144** dos autos.
- 30.4.** Na sequência de uma participação, foram identificados no Portal Base três contratos públicos celebrados com a Impresa Publishing, S.A.
- 30.5.** Um dos referidos contratos foi celebrado entre a Secretaria-Geral de Educação e Ciência e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços para organização, cobertura e promoção de evento para o Programa Operacional Capital Humano (POCH), em 9 de março de 2022, no valor de 29 000 € (vinte e nove mil euros), **de fls. 120 a fls. 138** dos autos.
- 30.6.** De acordo com a cláusula 15.ª do referido contrato, a Impresa Publishing comprometeu-se a, **de fls. 128 a fls. 129** dos autos:
- a) Fazer um plano de promoção nos *sites* da Impresa;
 - b) Antecipar o evento no *Expresso online*;
 - c) Criar um vídeo de 20 segundos para promoção do evento;
 - d) Moderação dos painéis por diretor do *Expresso/SIC* ou jornalista/*pivot* da *SIC Notícias*;
 - e) Acompanhar a conferência no *online* do *Expresso*; criar “corner” para entrevistas aos oradores do evento e de um vídeo-resumo do evento;
 - f) Cobrir a conferência no Caderno de Economia do *Expresso* (1 página);
 - g) Fazer entrevistas aos oradores e *keynote speakers* publicados no *Expresso online* e redes sociais.
- 30.7.** Na sequência deste contrato, o jornal *Expresso* publicou, em 28 de junho de 2021, a peça intitulada «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013», **de fls. 106 a fls. 112** dos autos.

- 30.8.** O referido artigo começa por referir que «Os Fundos Europeus, através do Programa Operacional Capital Humano (POCH), contribuíram para o aumento da qualificação da população, para a redução do abandono escolar precoce e para a melhoria do desempenho escolar. Os resultados da avaliação do impacto destas medidas serão apresentados num evento, promovido pelo POCH e pelo Expresso, que decorre na quarta-feira, dia 30, a partir das 10h, no Facebook do Expresso».
- 30.9.** Prossegue citando Luís Capucha, coordenador da «Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens», que classifica os resultados do impacto das medidas aplicadas pelo Programa Operacional Capital Humano (POCH) ao longo dos últimos sete anos como «uma evolução notável».
- 30.10.** Afirma ainda que «há uma relação entre a redução significativa das retenções (vulgarmente conhecidas como “chumbos”) e os esforços levados a cabo nas escolas para promover o sucesso escolar, a partir das prioridades que elas próprias estabeleceram, e que o POCH apoiou através do Programa de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)».
- 30.11.** De seguida, o artigo enumera os objetivos do Programa Operacional Capital Humano (POCH) e refere que este programa alcançou, no fim de março de 2021, uma taxa de execução de 73%, a terceira maior dos programas operacionais do PT 2020.
- 30.12.** Acrescenta que «com as medidas implementadas pelo POCH, “passaram a concluir esse nível de educação [cursos profissionais], a cada ano, mais 30 mil jovens em relação ao que acontecia antes”».
- 30.13.** Com efeito, «a avaliação – levada a cabo pelo consórcio ISCTE, IESE e PPLL – revela ainda um impacto positivo dos cursos profissionais na empregabilidade e na qualidade do emprego».
- 30.14.** Em letras garrafais surge o número «30%», que corresponde à «percentagem de redução da taxa de abandono escolar nos últimos 15 anos».

- 30.15.** A terminar a peça, constam informações sobre o *webinar* «Discutir o país: avaliação do contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos jovens», designadamente «o que é», «quando, onde e a que horas», «quem são os oradores», «porque é que este tema e este debate são centrais» e «como posso ver».
- 30.16.** A peça encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por uma jornalista.
- 30.17.** O segundo contrato identificado foi celebrado entre o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços de apoio, organização e promoção de eventos associados à iniciativa Missão Natureza 2022, em 20 de maio de 2022, no valor de € 19 500,00 (dezanove mil e quinhentos euros), **de fls. 113 a fls. 119** dos autos.
- 30.18.** O jornal *Expresso* publicou, em 20 de maio de 2022, o artigo com o título «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», **de fls. 84 a fls. 91** dos autos.
- 30.19.** No primeiro parágrafo da peça, refere-se que «durante o arranque do ciclo de conferências Missão Natureza 22 – iniciativa do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) a que o *Expresso* se associou – um conjunto de especialistas esteve reunido para propor metas e ações que permitam melhorar a gestão do património natural português».
- 30.20.** No segundo parágrafo, cita-se o ministro do Ambiente e da Ação Climática que afirmou que «até ao final desta década, haverá, diz, “grande oportunidade para alavancar financiamento” da preservação do património natural, com apoio de fundos comunitários, e lembrou a alocação, desde 2016, de € 88 milhões a esta área».
- 30.21.** De seguida o artigo descreve pormenorizadamente os sete objetivos da Missão Natureza 22.
- 30.22.** A peça encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por um jornalista.

- 30.23.** O terceiro contrato foi celebrado entre a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços diversos para apoio à realização do evento anual do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego – POISE, em 4 de dezembro de 2020, no valor de € 19 800,00 (dezanove mil e oitocentos euros), **de fls. 139 a fls. 140** dos autos.
- 30.24.** Sobre este evento, o jornal *Expresso* publicou dois artigos.
- 30.25.** Um dos artigos foi publicado em 08 de dezembro de 2020, com o título «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», **de fls. 92 a fls. 98** dos autos.
- 30.26.** A referida peça começa com o seguinte parágrafo: «Projetos Expresso. O impacto da crise no equilíbrio laboral e social entre homens e mulheres, o aumento da violência doméstica e da precariedade estarão no centro da discussão no debate “Emprego e inclusão social em contexto de covid-19. A conversa, promovida pelo Expresso em parceria com o PO ISE, pode ser vista em direto no Facebook do semanário na quarta-feira, a partir das 16h».
- 30.27.** Mais à frente refere-se que «em 2019, quatro anos mais cedo, foram cumpridas [as metas] não só pela ação do PO ISE no âmbito do emprego e formação, mas também “pela evolução demográfica” e pelo desempenho positivo da economia nacional, que permitiu acelerar a dinamização do mercado de trabalho».
- 30.28.** Acrescenta-se que «se é verdade que o número de desempregados subiu desde o início da crise pandémica – são hoje mais 100 mil do que em fevereiro -Ana Coelho sublinha que as projeções iniciais apontavam um cenário mais negro do que aquele que se tem verificado». Refere ainda que «“o IEFP está mais bem preparado para enfrentar este desafio” pelo incremento que o orçamento do instituto terá em 2021 (perto dos 50% face à dotação deste ano), assim como pelas medidas de apoio ao emprego e à formação profissional».
- 30.29.** Sobre o aumento da desigualdade de género, afirma-se que «as consequências da covid-19, nomeadamente no mercado de trabalho e na violência doméstica, estão

atualmente a ser estudadas por 15 projetos financiados pela linha GenderResearch4COVID, da FCT, a pedido da comissão» para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG).

- 30.30.** O artigo prossegue citando Sandra Ribeiro, que defende «que é fundamental que o financiamento de programas para a promoção da igualdade continue a ser uma realidade, por via do PO ISE e do Fundo Social Europeu, que têm tido “um papel importantíssimo” ao longo dos últimos anos».
- 30.31.** A peça termina dizendo que «as conquistas de Portugal em temas como o emprego, a formação e a igualdade conseguidas com o apoio do Fundo Social Europeu, mas também os eixos prioritários que devem reger a ação presente e futura de programas como o PO ISE serão temas centrais no debate “Emprego e inclusão social em contexto de covid-19”. No evento anual do programa, promovido esta quarta-feira pelo Expresso em parceria com o PO ISE, a discussão juntará Domingos Lopes (PO ISE), Sandra Ribeiro (CIG), Ana Coelho (IEFP) e Ana Vieira (CCP), com moderação da jornalista da SIC Notícias Ana Patrícia Carvalho. Além do anúncio dos vencedores do concurso de fotografia e vídeo PO ISE Stories, a cerimónia contará ainda com a presença de Ana Mendes Godinho, ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. O evento, com início marcado para as 16h, será transmitido em direto no Facebook do Expresso».
- 30.32.** Este artigo encontra-se identificado através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinado por um jornalista.
- 30.33.** A outra peça foi publicada em 21 de dezembro de 2020 com o título «Mulheres duplamente penalizadas com a crise», **de fls. 99 a fls. 105** dos autos.
- 30.34.** A peça é introduzida pelo seguinte parágrafo: «Projetos Expresso. Igualdade. Entre os desempregados e os trabalhadores na linha da frente do combate à pandemia, elas são a maioria. “Nenhuma crise é neutra do ponto de vista do género”, alerta Sandra Ribeiro».
- 30.35.** Mais à frente, refere-se que «a nova presidente da CIG – que falava durante o evento anual do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE),

- organizado em parceria com o Expresso – teme as consequências associadas ao desemprego no feminino, ao papel da mulher na família e à igualdade de oportunidades».
- 30.36.** Apresentando a formação contínua como chave para a solução do problema, afirma-se que «o apoio financeiro da União Europeia ao PO ISE, no valor de € 2,5 mil milhões desde 2014, permitiu ao país avançar não apenas neste campo. Domingo Lopes, responsável pelo programa, mostra-se orgulhoso do caminho percorrido e nos quase quatro mil projetos apoiados em quatro eixos prioritários – sustentabilidade e qualidade do emprego; emprego jovem; inclusão social, combate à pobreza e exclusão social; e garantia de assistência técnica».
- 30.37.** Por sua vez, «no campo da reconversão profissional, o FSE tem um papel essencial que se deverá manter no próximo quadro comunitário de apoio, entretanto aprovado pelos Estados-Membros. O IEFP está a trabalhar para ajudar neste processo, permitindo que “jovens que estavam em sectores mais afetados pela crise possam ter competências para se inserirem noutros sectores”».
- 30.38.** A peça continua com alguns números. «25% é a parcela das verbas do Fundo Social Europeu que terão de ser aplicadas no combate à pobreza no próximo quadro comunitário», «500 mil pessoas deixaram de estar em risco de pobreza com as medidas financiadas pelo PO ISE. Meta inicial até 2023 previa a redução de 200 mil pessoas», «1 milhão é o número de pessoas abrangidas por, pelo menos, uma medida de apoio do PO ISE desde o início do programa, em 2014».
- 30.39.** Finalmente o artigo termina com algumas declarações. Domingos Lopes afirma que «consequimos reforçar a missão desempenhada pelo PO ISE enquanto instrumento fundamental nas políticas associadas ao emprego e à inclusão social».
- 30.40.** Ana Mendes Godinho refere que «o desafio é aproveitar os recursos o melhor possível, aplicando nos instrumentos verdadeiramente transformadores: as qualificações, a formação, a capacidade de empregabilidade».
- 30.41.** Sandra Ribeiro diz que «o Fundo Social Europeu tem sido fundamental para a igualdade de género».

- 30.42.** A peça encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por um jornalista.
- 30.43.** Os quatro artigos intitulados «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013», «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», e «Mulheres duplamente penalizadas com a crise», não estão identificados como artigos de conteúdo publicitário.
- 30.44.** No dia 11 de maio de 2023, o Conselho Regulador da ERC adotou a Deliberação ERC/2023/203 (OUT-I), **de fls. 1 a fls. 36 dos autos**, na qual foi determinada a instauração dos presentes autos de contraordenação contra a Arguida, por violação do disposto no n.º 2, do artigo 28.º da Lei da Imprensa.
- 30.45.** Os factos ocorreram porque a Arguida não procedeu com o cuidado a que está obrigada e de que é capaz, já que não fez uma interpretação correta da Lei de Imprensa. A Arguida tinha os meios necessários e a capacidade de compreender que uma peça que promova uma conferência por cuja organização recebeu uma contrapartida económica, estando prevista a sua redação no contrato de prestação de serviços, constitui um conteúdo publicitário, o qual tem de ser identificado expressamente como tal nos termos do disposto no n.º 2, do artigo 28.º da LI.
- 30.46.** Pela sua atividade enquanto empresa jornalística, com atividade regular há vários anos, a Arguida conhece o regime decorrente da LI.
- 30.47.** A Arguida não revela arrependimento, no sentido da interiorização do desvalor da sua conduta.
- 30.48.** A Arguida não possui antecedentes contraordenacionais por violação do disposto na LI.
- 30.49.** A Arguida teve um resultado líquido no exercício de 2022 no valor de € 1 723 036 (um milhão setecentos e vinte e três mil e trinta e seis euros), **a fls. 229** dos autos.
- 30.50.** Não ficou provado qualquer outro facto, para além dos factos considerados provados e/ou que com aqueles se mostre incompatível.

b) Factos não provados

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

31. Que a Arguida tivesse a intenção e o propósito de violar o disposto no n.º 2 do artigo 28.º da LI, e que tivesse representado que a peça «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013» constituía um artigo publicitário que devia ser identificado com o termo «Publicidade» e a identidade do anunciante e separado dos conteúdos jornalísticos.
 - 31.1. Que a redação da peça «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”» estivesse prevista no contrato celebrado entre o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços de apoio, organização e promoção de eventos associados à iniciativa Missão Natureza 2022, celebrado em 20 de maio de 2022.
 - 31.2. Que a redação das peças «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia» e «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» estivesse prevista no contrato celebrado entre a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços diversos para apoio à realização do evento anual do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego – POISE, celebrado em 4 de dezembro de 2020.
 - 31.3. No que concerne aos factos considerados não provados, tal ficou a dever-se à circunstância de, quanto a eles, não ter sido produzida qualquer prova suficientemente consistente.

c) Motivação da matéria de facto

32. A autoridade administrativa formou a sua convicção a partir da análise crítica dos documentos juntos ao processo administrativo e aos presentes autos de contraordenação.

33. Na admissão e valoração dos meios de prova produzidos foram consideradas as normas legais relativas à admissibilidade dos meios de prova no processo de contraordenação, nos termos do artigo 42.º do RGCO e no CPP, aplicáveis subsidiariamente e com as devidas adaptações *ex vi* artigo 41.º, n.º 1, do RGCO, tendo sempre em consideração o princípio geral da livre apreciação da prova disposto no artigo 127.º do CPP, segundo o qual a prova é apreciada segundo as regras da experiência e a livre convicção da entidade competente.
34. Os factos relativos à Arguida e à titularidade da publicação periódica *Expresso* – **pontos 29 a 29.3 dos factos provados** – resultam do cadastro de registo de empresa jornalística e de publicação periódica constantes da Base de dados da Unidade de Registos desta Entidade Reguladora, **de fls. 141 a fls. 146** dos autos.
35. A factualidade constante do **ponto 29.4 dos factos provados** resulta da Deliberação ERC/2023/203 (OUT-I), aprovada pelo Conselho Regulador da ERC em 11 de maio de 2023, **de fls. 1 a fls. 36** dos autos.
36. Os factos mencionados nos **pontos 29.5 e 29.6 dos factos provados** constam da cópia do contrato celebrado entre a Secretaria-Geral de Educação e Ciência e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços para organização, cobertura e promoção de evento para o Programa Operacional Capital Humano (POCH), em 9 de março de 2022, **de fls. 120 a fls. 138** dos autos.
37. A factualidade referida nos **pontos 29.7 a 29.16 dos factos provados** resulta da impressão do artigo com o título “Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013”, publicado no *Expresso* em 28 de junho de 2021, **de fls. 106 a fls. 112** dos autos.
38. Os factos descritos no **ponto 29.17 dos factos provados** decorrem da impressão do Portal Base.gov da informação relativa ao contrato celebrado entre o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços de apoio, organização e promoção de eventos associados à iniciativa Missão Natureza 2022, em 20 de maio de 2022, **de fls. 113 a fls. 119** dos autos.

39. A factualidade elencada nos **pontos 29.18 a 29.22 dos factos provados** resulta da impressão do artigo com o título «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», publicado no *Expresso* em 20 de maio de 2022, **de fls. 84 a fls. 91** dos autos.
40. Os factos referidos no **ponto 29.23 dos factos provados** constam da impressão do portal Base.gov relativa ao contrato celebrado entre a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e a Impresa Publishing, S.A., para aquisição de serviços diversos para apoio à realização do evento anual do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego – POISE, em 4 de dezembro de 2020, **de fls. 139 a fls. 140** dos autos.
41. A factualidade descrita nos **pontos 29.25 a 29.32 dos factos provados** é comprovada pela impressão do artigo publicado no *Expresso* em 08 de dezembro de 2020, com o título «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», **de fls. 92 a fls. 98** dos autos.
42. Os factos elencados nos **pontos 29.33 a 29.42 dos factos provados** são demonstrados pela cópia do artigo publicado no *Expresso* em 21 de dezembro de 2020 com o título «Mulheres duplamente penalizadas com a crise», **de fls. 99 a fls. 105** dos autos.
43. A factualidade constante no **ponto 29.43 dos factos provados** é patente nas impressões dos quatro artigos publicados pelo *Expresso*, **de fls. 84 a fls. 112** dos autos.
44. No que concerne aos factos consubstanciadores do elemento subjetivo e à culpa consignados nos **pontos 29.45 a 29.46 dos factos provados** – resultam da materialidade da ação, aliada às regras da experiência comum, à normalidade da vida e à razoabilidade das coisas, tendo em conta, por um lado, que é evidente que o artigo «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013» não se encontra identificado através da palavra “Publicidade” ou das letras “PUB”, em caixa alta, no início do anúncio, nem contém o nome do anunciante, mas, por outro lado, resulta da defesa e da prova testemunhal que a Arguida estava convencida de que, não estando o conteúdo do artigo determinado no contrato de prestação de serviços celebrado entre a Arguida e a Secretaria-Geral de Educação e Ciência, manteria a sua liberdade

editorial, e vendo interesse jornalístico na sua publicação, ainda se poderia considerar tratar-se de um conteúdo editorial e não publicitário.

45. Com efeito, a Arguida alega na sua defesa escrita, **de fls. 208 a fls. 223** dos autos, e é corroborada pela testemunha que arrolou, que considerou que a peça em causa tinha interesse jornalístico, por se tratar de um tema de interesse público, concretamente a promoção do sucesso educativo, a redução do abandono escolar precoce e a empregabilidade dos jovens, e, por isso, no seu entender, tratava-se de um conteúdo editorial e não de um conteúdo publicitário.
46. Adicionalmente, questionada sobre a diferença entre um artigo de cariz publicitário e uma peça editorial, a testemunha afirmou que, quando se trata de um artigo publicitário, o seu conteúdo é completamente determinado pelo anunciante, por exemplo, elementos como o título, o lead, a fotografia, a legenda, etc. são escolhidos por aquele. Ao passo que nas peças editoriais, ainda que elaborados na sequência da organização de uma conferência pela qual o *Expresso* recebeu uma contrapartida financeira, será a direção editorial do jornal que determina livremente o seu conteúdo.
47. Resulta dos autos que a Arguida fez uma interpretação errada dos n.ºs 2 e 3 do artigo 28.º da LI (como se explicará adiante, na fundamentação de direito), ao considerar que o que define um artigo publicitário é a total vinculação à vontade do anunciante, considerando que já se trata de uma peça editorial, quando a mesma, apesar de prevista num contrato de prestação de serviços pelo qual a Arguida recebeu uma contrapartida pecuniária, assume, no seu entender, interesse jornalístico e o seu conteúdo concreto não esteja determinado no referido contrato.
48. Contudo, sendo a atividade da imprensa intensamente regulada, sujeita inclusivamente a apertados critérios deontológicos, pois se trata de uma publicação de informação geral, que é obrigada a seguir a deontologia jornalística, e face ao número de anos que a Arguida opera nesse setor, esta não podia deixar de conhecer o regime previsto na Lei de Imprensa no que respeita à separação, identificação e natureza dos conteúdos publicitários.

49. A Arguida tinha os meios e a capacidade de interpretar corretamente a Lei de Imprensa, e de representar que a elaboração duma peça a promover um evento por cuja organização recebeu um pagamento pecuniário assume natureza publicitária e que, por isso, deveria estar separada dos conteúdos editoriais e claramente identificada como publicidade.
50. Contudo, a falta de cuidado da Arguida (aliada ao interesse económico que tinha na publicação de tais peças como se se tratasse de conteúdos editoriais) levou a que considerasse, ou melhor, acreditasse, que, por aparentemente deter alguma margem de liberdade editorial na criação desses conteúdos, os mesmos se transformariam em conteúdos jornalísticos.
51. A Arguida, além de agir no seu exclusivo interesse, revelou um completo domínio sobre o processo causal, com funcionalização dos seus serviços para a vinculação da publicação daqueles conteúdos e naquelas condições, os quais foram elaborados pelos seus jornalistas e validados pelo diretor do *Expresso*, por conta e em nome da Arguida.
52. Por conseguinte, deram-se como provados os **pontos 29.45 e 29.46 dos factos provados**.
53. A ausência de arrependimento constante do **ponto 29.47 dos factos provados** é demonstrada pela defesa escrita da Arguida e pela prova testemunhal, defendendo que os artigos promocionais em causa são conteúdos editoriais, e que, por isso, não incumpriu a Lei de Imprensa, **de fls. 208 a fls. 223 e a fls. 264** dos autos.
54. A ausência de antecedentes contraordenacionais por violação do disposto na LI – **ponto 29.48 dos factos provados** – resultou da consulta da base de dados desta Entidade Reguladora.
55. A situação financeira da Arguida relatada no **ponto 29.49 dos factos provados** resulta do relatório de gestão de 2022 enviado pela Arguida com a sua defesa, **de fls. 225 a fls. 249** dos autos.
56. Não se deu como provada a existência de dolo por parte da Arguida, por não ser claro nos autos que a Arguida tenha efetivamente representado que os conteúdos em

causa são conteúdos publicitários face à existência de uma contrapartida pecuniária pela redação dos mesmos, como resulta do n.º 3 do artigo 28.º da LI.

57. Não foi possível dar como provado que a redação das peças «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia» e «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» resultassem da celebração dos contratos com o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, uma vez que nos autos apenas constam as cópias desses contratos, os quais não esclarecem esta questão, não tendo sido possível obter as cópias dos respetivos Cadernos de Encargos, que não estão disponíveis ao público, por não ser legalmente obrigatório face ao valor dos contratos.
58. Face à impossibilidade de obtenção dos referidos Cadernos de Encargos, a entidade reguladora não pôde conhecer os termos específicos do objeto dos referidos contratos e se os mesmos previam a redação de conteúdos no jornal *Expresso*.
59. Tudo o mais que tenha sido alegado e não conste nos factos provados e não provados é matéria de direito, conclusiva ou irrelevante.

IV. FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE DIREITO

Enquadramento jurídico dos factos:

60. Importa proceder à qualificação da factualidade que foi considerada provada, por forma a decidir se ela pode subsumir-se nos tipos legais de ilícito contraordenacional que são imputados à Arguida.
61. Nos presentes autos foi imputada à Arguida a prática de várias infrações contraordenacionais pela violação do disposto no n.º 2, do artigo 28.º da LI, incorrendo a Arguida na prática de 4 (quatro) contraordenações previstas e punidas pela alínea b), do n.º 1 do artigo 35.º do mesmo diploma.
62. Com efeito, a Arguida foi acusada da prática de 4 (quatro) contraordenações, previstas e punidas pela alínea b), do n.º 1 do artigo 35.º da LI, cuja moldura penal se fixa entre

o montante mínimo de € 997,53 (novecentos e noventa e sete euros e cinquenta e três cêntimos) e máximo de € 4 987,64 (quatro mil novecentos e oitenta e sete euros e sessenta e quatro cêntimos), por não ter identificado as peças «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013», «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», e «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» como publicidade.

63. De acordo com o artigo 3.º do Código da Publicidade, entende-se por publicidade «(...) qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de: a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições».
64. Por sua vez, o artigo 8.º do mesmo diploma consagra o princípio da identificabilidade dos conteúdos publicitários, ao determinar que «a publicidade tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado». Deste modo, não é admissível a confusão entre conteúdos de natureza editorial e publicitários.
65. No mesmo sentido, o n.º 1 do artigo 28.º da Lei de Imprensa dispõe que a «difusão de materiais publicitários através da imprensa fica sujeita ao disposto na presente lei e demais legislação aplicável», sendo assim aplicável o referido princípio da identificabilidade previsto no artigo 8.º do Código da Publicidade.
66. Contudo, este princípio é tão importante que o legislador não quis deixar de reiterar, no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa, que «toda a publicidade redigida ou a publicidade gráfica, que como tal não seja imediatamente identificável, deve ser identificada através da palavra “Publicidade” ou das letras “PUB”, em caixa alta, no início do anúncio, contendo ainda, quando tal não for evidente, o nome do anunciante».
67. Como tal, a elaboração e divulgação de conteúdos de natureza publicitária não se pode confundir com a publicação de textos jornalísticos, os quais devem acompanhar

obrigações de rigor informativo, assim como a observância de um conjunto de deveres, destacando-se a demarcação entre factos e opiniões, o que se revela incompatível com a utilização de linguagem de cariz promocional ou apelativa.

68. O n.º 3 do artigo 28.º da LI dispõe ainda que se «considera publicidade redigida e publicidade gráfica todo o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga, ainda que sem cumprimento da tabela de publicidade do respetivo periódico».
69. No presente caso, considera-se que esta última norma (o n.º 3 do artigo 28.º da LI) acaba por ser decisiva.
70. Com efeito, e passando à apreciação da peça "Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013", a mesma tem manifesto interesse jornalístico, focando o tema do abandono escolar, é assinada por um jornalista e tem o formato de um texto jornalístico (pois encontra-se sob uma secção, «Projetos Expresso», que não evidencia tratar-se de conteúdos publicitários; a formatação do texto é similar, com o mesmo tipo, cor e tamanho de letra e do fundo, tal como as restantes peças jornalísticas da edição *online* do *Expresso*; tem um título; e o corpo de texto tem uma introdução ("lead") e desenvolvimento) levando realmente a crer que se trata de um conteúdo jornalístico.
71. De salientar que as menções «Projetos Expresso» e «em parceria com o Expresso» não são idóneas a indicar aos leitores que estão perante conteúdos publicitários e pelos quais a Arguida recebeu um pagamento para os publicar, pois estas referências não permitem extrair, de imediato, qual a finalidade e natureza dos artigos em causa.
72. Contudo, a sua leitura atenta leva à conclusão de que o referido tema de interesse jornalístico, a promoção do sucesso escolar e a redução do abandono escolar, é o pretexto para a promoção da conferência "Discutir o país: Avaliação do contributo do PT2020 para a promoção do sucesso Educativo, redução do abandono escolar precoce e empregabilidade dos jovens" ao conter, na parte final do artigo, um conjunto de questões sobre a referida conferência, em particular a questão "porque é que este tema e este debate são centrais", e ao evidenciar o sucesso do Programa Operacional Capital Humano (POCH) afirmando que contribuiu para «o aumento da

qualificação da população, para a redução do abandono escolar precoce e para a melhoria do desempenho escolar», qualificando-o como "uma evolução notável", realçando que «alcançou, no fim de março de 2021, uma taxa de execução de 73%, a terceira maior dos programas operacionais do PT2020», e que com as medidas implementadas por este projeto, «passaram a concluir esse nível de educação, a cada ano, mais 30 mil jovens em relação ao que acontecia antes», sem conter outras fontes de informação que pudessem apontar críticas ao referido POCH.

73. Para além disso, e por essa razão o n.º 3 do artigo 28.º da LI acaba por ser decisivo no presente caso, resulta dos autos, concretamente da Cláusula 15.ª do Contrato celebrado entre a Secretaria-Geral de Educação e Ciência e a Impresa Publishing, S.A., **de fls. 128 a fls. 129** dos autos, que a Arguida se comprometeu a «antecipar o evento [para o Programa Operacional Capital Humano (POCH)] no Expresso online», «acompanhar a conferência no online do Expresso»; «criar “corner” para entrevistas aos oradores do evento e de um vídeo-resumo do evento», «cobrir a conferência no Caderno de Economia do Expresso (1 página)», e «fazer entrevistas aos oradores e keynote speakers publicados no Expresso online e redes sociais».
74. Ou seja, a Arguida não recebeu o valor de € 29 000 (vinte e nove mil euros) para apenas «organizar» o evento do POCH de 2022, mas também para fazer a promoção e a cobertura jornalística do referido evento no jornal *Expresso*, envolvendo diretores e jornalistas do *Expresso* (prevendo o contrato a «moderação dos painéis por diretor do Expresso/SIC ou jornalista/pivot da SIC Notícias», a realização de «entrevistas aos oradores do evento», e «cobrir a conferência no caderno de Economia»).
75. Portanto, o jornal *Expresso* não cobriu a referida conferência porque viu nela interesse jornalístico, mas porque a sua entidade proprietária se comprometeu a fazer a promoção e cobertura jornalística desse evento num contrato que celebrou com a Secretária-geral de Educação e Ciência, e pelo qual recebeu a quantia de € 29 000 (vinte e nove mil euros).
76. Aliás, foi esse contrato que levou à realização da conferência, pelo que, necessariamente, a sua celebração e o compromisso de fazer a sua cobertura

jornalística foi anterior à existência da conferência em causa. Ou seja, não foi o jornal Expresso que teve conhecimento da conferência e considerou que esta tinha interesse jornalístico, como a Arguida quer fazer crer, pois a obrigação de fazer a promoção e cobertura jornalística da mesma já resultava, *a priori*, do contrato que a Arguida celebrou com a Secretária-geral de Educação e Ciência.

77. Ora, o n.º 3 do artigo 28.º da Lei de Imprensa é muito claro ao dizer que se trata de publicidade «todo o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga». A Arguida refere que é o Regulador que presume que não pode haver conteúdos pagos que sejam conteúdos jornalísticos, contestando essa «presunção», mas, na verdade, é a Lei de Imprensa que afirma (não presume) que todos os conteúdos pelos quais o jornal foi pago são publicidade.
78. E, sendo publicidade, têm de estar devidamente identificados como tal e separados dos conteúdos jornalísticos.
79. Foi o legislador que, procurando acautelar os interesses dos cidadãos e consumidores, considerou que a existência de uma contrapartida económica pela publicação de qualquer conteúdo o torna um conteúdo publicitário que tem de ser identificado como tal.
80. Considerando o enquadramento jurídico que se vem de expor, é inequívoco que a lei exige uma clara distinção entre os conteúdos jornalísticos e os conteúdos publicitários, para proteção dos consumidores, não sendo aceitável que, sob a égide de um conteúdo informativo, se pretenda promover um produto, marca ou imagem.
81. Repare-se que a lei não proíbe a Arguida de organizar eventos e promovê-los no seu jornal, mas esta promoção não se pode confundir com os conteúdos jornalísticos, de forma a fazer beneficiar essa promoção com a presunção de credibilidade, isenção e independência que os conteúdos informativos detêm.
82. Para os leitores, o conhecimento de que essa promoção foi paga pode alterar completamente a leitura e interpretação dos textos em causa, permitindo-lhes distanciar-se face aos mesmos.

83. Daqui resulta que a lei (o Código da Publicidade em conjunto com a LI) estabelece que um conteúdo divulgado numa publicação periódica é publicidade se a) promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; ou b) promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições, ou c) cuja inserção tenha sido paga.
84. Em lado algum, a lei utiliza o critério «liberdade editorial na escolha das palavras» para determinar se um conteúdo é publicitário ou jornalístico, como defende a Arguida.
85. Com efeito, no entendimento da Arguida, um conteúdo, mesmo que tenha sido pago e a sua elaboração esteja prevista num contrato, é jornalístico, por simplesmente poder ter interesse jornalístico e o jornalista poder escolher o título, o lead, a fotografia, a legenda, em suma, os elementos gráficos e as palavras utilizadas, já que, obviamente o conteúdo tem de ser positivo e promocional, pois nenhuma instituição pagaria para receber críticas aos eventos por si realizados.
86. No entanto, para além de ser bastante discutível a existência de liberdade editorial numa situação em que a entidade proprietária já se comprometeu a fazer a promoção de um evento, e pela qual recebeu uma contrapartida pecuniária, essa alegada «liberdade editorial» não constitui critério bastante para retirar a natureza publicitária de um conteúdo, face ao disposto no Código da Publicidade e à Lei de Imprensa.
87. Relativamente aos restantes três artigos em causa nos presentes autos, apesar de se considerar que os mesmos são promocionais, também se admite que poderão ter interesse jornalístico.
88. Contudo, ao contrário da peça "Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013", que se provou resultar da celebração de um contrato pelo qual a Arguida recebeu uma contrapartida pecuniária, não existe documentação contratual nos autos que permita afirmar, sem dúvidas, que as peças «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», e «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» resultaram da celebração dos contratos celebrados com o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e a Secretaria-Geral do

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, uma vez que a sua redação não se encontra expressamente prevista nos referidos contratos.

89. É convicção do Regulador que estes artigos também foram elaborados na sequência dos mencionados contratos, pois os mesmos promovem os eventos visados pelos contratos.
90. Contudo, dada a natureza híbrida destes conteúdos, que se assemelham a conteúdos jornalísticos, e considerando que os mesmos revestem certo interesse informativo, sem existirem nos contratos cláusulas específicas que prevejam a sua elaboração (que sejam do conhecimento do Regulador), poder-se-á admitir que as peças em causa foram elaboradas por decisão da direção de informação do *Expresso*, dentro da sua liberdade editorial, que decidiu anunciar e descrever as conferências em causa, citando as declarações dos seus oradores.
91. Considera-se pouco provável essa ocorrência, no entanto, face à existência de dúvidas acerca de quem partiu a decisão para elaborar os conteúdos em causa (da direção de informação do *Expresso* ou se já estavam previstos nos contratos para a organização desses eventos) e da existência de um pagamento pela redação dos mesmos, convoca-se o princípio «in dubio pro reo», aplicável ao processo de contraordenação, por força do artigo 32.º do RGCO, que manda aplicar subsidiariamente as normas do Código Penal.
92. Por conseguinte, não se considera provado nos presentes autos que as peças «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», e «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» são conteúdos publicitários, e que os mesmos deveriam estar identificados com as palavras «Pub» ou «Publicidade» e separados dos conteúdos editoriais.
93. Por isso, da prova produzida e já devidamente valorada, resulta demonstrada a prática pela Arguida de 1 (uma) infração ao disposto no n.º 2 do artigo 28.º da LI.
94. Consequentemente, a conduta em apreço é idónea a preencher a tipicidade objetiva da contraordenação por cuja prática a Arguida vem indiciada.

95. No que se refere ao nexo de imputação subjetiva, importa ter presente que, no direito de mera ordenação social, vigora também o chamado princípio da culpa, consagrado, neste âmbito, pelo n.º 1 do artigo 8.º do RGCO, segundo o qual só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.
96. Contudo, o RGCO não contém em si disposições que estabeleçam os conceitos de dolo e de negligência para efeitos contraordenacionais, pelo que teremos de nos socorrer, a este propósito, dos correspondentes normativos do direito penal, *ex vi* do disposto no artigo 32.º do RGCO, que manda aplicar à definição do regime substantivo das contraordenações as normas do Código Penal, em tudo que não esteja previsto no seu regime específico.
97. A este respeito, determina o artigo 14.º do Código Penal (doravante, CP) que age com dolo quem pratica o facto com a intenção e o propósito de o realizar (dolo direto); quem decide adotar a conduta sabendo que, como consequência necessária da mesma, irá praticar o facto punível, assim se conformando com o mesmo (dolo necessário) e ainda quem decide adotar a conduta sabendo que, como consequência possível, previsível, do mesmo, dele pode resultar o facto punível, assim se conformando com o mesmo (dolo eventual).
98. Por outro lado, nos termos do artigo 15.º do CP, age com negligência quem representa como possível a realização do facto punível, mas atua sem se conformar com essa realização (negligência consciente); e ainda, quem por não atuar com o cuidado que lhe seria exigível, não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto (negligência inconsciente).
99. Da defesa da Arguida e da prova testemunhal, criou-se a convicção de que a Arguida estava segura de que a peça "Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013" podia classificar-se como um conteúdo editorial, não precisando, por isso, de ser identificado com as palavras «PUB» ou «Publicidade», e separado dos restantes conteúdos jornalísticos.

100. Não tendo, por isso, representado que estava a incumprir a lei, não se verifica a existência de dolo, concluindo-se, perante a prova aduzida, que a Arguida não agiu com dolo.
101. Porém, o comportamento da Arguida foi negligente, como se analisou nos pontos 43 a 50 da fundamentação da matéria de facto.
102. A Arguida tinha o dever e a capacidade de compreender, dada a sua dimensão e exercendo a sua atividade há décadas, que, face ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 28.º da LI, um conteúdo a promover uma conferência, ainda que esta possa ter interesse informativo, cuja elaboração estava prevista no contrato de prestação de serviços para a organização dessa conferência, e pela qual, consequentemente, recebeu uma contrapartida pecuniária, constitui um conteúdo publicitário que tem de ser identificado com as palavras «PUB» ou «Publicidade», conter o nome do anunciante e estar separado dos conteúdos editoriais.
103. A negligência supõe o dever de o responsável, embora não pretendendo cometer a infração, ter a possibilidade de atuar de modo diferente por forma a impedir que a mesma se verificasse. Aliás, nem é necessário que o responsável tenha conhecimento de que a infração esteja ou possa ser cometida, bastando que omita ou se demita do exercício dos seus deveres/prerrogativas, designadamente, de assegurar que o trabalho seja executado com observância das necessárias condições de esmero e do normativo legal que a isso se destina.
104. A Arguida não agiu, assim, com o cuidado e o zelo que devia e de que era capaz, agindo com negligência inconsciente.
105. Encontram-se, assim, integralmente preenchidos os elementos dos tipos de ilícitos imputados à Arguida.
106. Em suma, e considerando a matéria explanada, conclui-se que a Arguida praticou, a título negligente, uma infração prevista e punida nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º da LI, pela violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º do mesmo diploma, uma vez que publicou o artigo "Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde

2013", sem o identificar com as palavras «PUB» ou «Publicidade», sem incluir a identidade do anunciante e o separar dos conteúdos jornalísticos.

107. Feito pela forma descrita o enquadramento jurídico da conduta da Arguida, importa agora determinar a medida da sanção a aplicar.

V. DA ESCOLHA E DA MEDIDA CONCRETA DA SANÇÃO

108. Nos termos do artigo 18.º do RGCO, a determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação.

109. Assim, importa considerar, em sede da gravidade da contraordenação, os fins subjacentes às normas violadas.

110. A norma violada tem como objetivo que os leitores possam distinguir facilmente os conteúdos publicitários dos conteúdos jornalísticos, sabendo de antemão que àquele conteúdo não se aplicam as garantias de isenção, independência e rigor informativo decorrentes das regras jornalísticas.

111. Por conseguinte, a contraordenação cuja prática é imputada à Arguida assume alguma gravidade, na medida em que a publicação, como se de uma notícia se tratasse, de conteúdos que foram pagos por uma entidade externa ao jornal pode levar os leitores em erro sobre a sua natureza publicitária e não lhes permite criar o distanciamento e o sentido crítico face aos mesmos.

112. Ademais, a gravidade da contraordenação depende, como já se disse, do bem jurídico tutelado, do benefício do agente ou do prejuízo causado, mas, por outro lado, depende também, diretamente, da própria lei (na medida em que, por exemplo, a lei qualifique as contraordenações como leves, graves ou muito graves).

113. Ora, no caso em presença, a Lei de Imprensa não faz uma classificação expressa quanto às contraordenações nela previstas, no sentido de as distinguir como leves, graves ou muito graves. Neste conspecto, não cabe à autoridade administrativa substituir-se ao legislador nem tampouco “presumir” que a contraordenação aqui em crise, atenta a moldura contraordenacional aplicável, seja grave, ou muito grave. A

gravidade da infração a considerar para efeitos de indagar da possibilidade de aplicar a sanção admonitória deve ser aferida pela conjugação de todas as circunstâncias concretas do comportamento ilícito.

114. Tem sido este aliás o entendimento dos tribunais superiores, conforme Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo datado de 10-10-2018, referente ao Processo N.º 0800/14.4BEVIS 0560/18 em que foi relator Francisco Rothes. Em sentido idêntico, vide Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 23-01-2019, proferido no âmbito do Processo N.º 1588/18.5T9FNC.L1-3 e cujo relator foi Vasco Freitas, ambos disponíveis para consulta em www.dgsi.pt.
115. Quanto à culpa, já aqui se referiu resultar demonstrado que a Arguida agiu com negligência inconsciente.
116. Neste conspecto, afigura-se-nos que a matéria de facto provada aporta à decisão concretos elementos que fundamentam a responsabilidade contraordenacional da Arguida a título negligente, pela existência, no objeto processual em análise, de ausência de representação e de consciência volitiva da produção do resultado, pelo que se remete para os **pontos 43 a 50 da motivação da matéria de facto** sem necessidade de mais considerações.
117. Na determinação da coima é também necessária a ponderação da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação.
118. A Arguida registou, no ano de 2022, um resultado líquido de € 1 723 036 (um milhão setecentos e vinte e três mil e trinta e seis euros).
119. Por sua vez e quanto ao benefício económico decorrente da prática das contraordenações, ou seja, os proventos que não ocorreriam no património do agente caso tivesse adotado a conduta imposta pelo ordenamento jurídico, não se retirando que a Arguida logrou proveitos com a sua conduta, afigura-se-nos impossível quantificá-los objetivamente.
120. Com efeito, e como alega a Arguida, não se pode considerar que o benefício obtido com a prática da infração é equivalente ao valor recebido pela celebração do contrato

de prestação de serviços com a Secretaria-Geral de Educação e Ciência e a Impresa Publishing, S.A. (no montante de vinte e nove mil euros), uma vez que este valor também compreende os custos com a organização do evento do Programa Operacional Capital Humano de 2021.

121. Por sua vez, consultadas as bases de dados desta Entidade, foi possível apurar que a Arguida não possui antecedentes contraordenacionais relativos à prática da infração pela qual vem acusada nos presentes autos (Cf. **ponto 29.48 da motivação da matéria de facto**).
122. Em suma, e considerando a matéria explanada, conclui-se que a Arguida com a sua conduta praticou uma contraordenação, violando negligentemente o n.º 2 do artigo 28.º da LI cuja moldura penal se fixa entre o montante mínimo de € 997,53 (novecentos e noventa e sete euros e cinquenta e três cêntimos) e máximo de € 4 987,64 (quatro mil novecentos e oitenta e sete euros e sessenta e quatro cêntimos), nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 35.º do mesmo diploma, por ter publicado, em 28 de junho de 2021 a peça «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013» na edição eletrónica do jornal *Expresso*, sem a identificar com as palavras «PUB» ou «Publicidade», incluir a identidade do anunciante e separar dos conteúdos jornalísticos.
123. Sendo a conduta imputável a título de negligência, são reduzidos a metade os limites mínimo e máximo das coimas aplicáveis, conforme determina o n.º 7 do artigo 35.º da LI e n.º 3 do artigo 17.º do RCGO.
124. Da conjugação do disposto no artigo 35.º, n.º 4 da LI com o artigo 7.º, n.º 2 do RGCO, pela contraordenação ora imputada responde a entidade proprietária da publicação que deu causa à infração, a Arguida Impresa Publishing, S.A., proprietária da publicação periódica *Expresso*.
125. Assim e, tendo em conta as razões de prevenção geral e especial, dado o desvalor da conduta e a sua gravidade, o facto de a Arguida não mostrar arrependimento e compreensão do desvalor e, de modo a evitar um juízo de impunidade relativamente à prática da infração e da culpa, ponderados e valorados os fatores que presidem à

determinação da coima nos termos supra descritos, considera-se que o valor da coima que vai ser aplicada, é adequada e suficiente, realizando as finalidades de punição.

VI. DELIBERAÇÃO

126. Termos em que, e considerando o exposto, vai a Arguida condenada no pagamento de uma coima de **€ 2000 (dois mil Euros)**, por violação, a título negligente, do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

127. Mais se adverte a Arguida, nos termos do artigo 58.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, de que:

- i) A presente condenação torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.
- ii) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso a Arguida e o Ministério Público não se oponham, através de simples despacho;
- iii) A Arguida deverá proceder ao pagamento da coima no prazo máximo de dez dias após o caráter definitivo ou trânsito em julgado da decisão.
- iv) Em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deverá comunicar o facto à Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

O pagamento deverá ser efetuado, preferencialmente, através de transferência bancária para o IBAN PT50 0781 0112 01120012082 78 ou, em alternativa, através de cheque emitido à ordem da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP, EPE). Em qualquer das formas de pagamento deverá ser identificado o n/ Processo n.º 500.30.01/2023/15 e enviado para a morada da ERC, por correio registado, o respetivo cheque/comprovativo de transferência, com indicação do número de contribuinte, após o que será emitida e remetida a respetiva guia de receita.

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

Lisboa, 5 de março de 2025

O Conselho Regulador,

Helena Sousa

Pedro Correia Gonçalves

Telmo Gonçalves

Carla Martins