



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# Deliberação

**ERC/2024/499 (PUB-I-PC)**

Processo de Contraordenação n.º 500.30.01/2022/37 em que é  
Arguida Newsplex, S.A., proprietária da publicação periódica  
Nascer do Sol

Lisboa  
22 de outubro de 2024

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação ERC/2024/499 (PUB-I-PC)

**Assunto:** Processo de Contraordenação n.º 500.30.01/2022/37 em que é Arguida Newsplex, S.A., proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*

#### I. RELATÓRIO

1. Em processo de contraordenação instaurado por deliberação do Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social [Deliberação ERC/2022/350 (PUB-I)], adotada em 19 de outubro de 2022, **de fls. 1 a fls. 11** dos autos, ao abrigo das competências cometidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), designadamente as previstas na alínea j) do artigo 8.º, nas alíneas c) e ac) do n.º 3 do artigo 24.º e artigo 67.º, n.º 1 dos Estatutos da ERC, adotados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, foi deduzida Acusação contra a **Arguida Newsplex, S.A.**, proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*, com sede em Tagus Park, Núcleo Central, sala 371, 2740-122 Porto Salvo, a qual, para os devidos e legais efeitos, se dá por reproduzida.
2. Nos presentes autos está em causa o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa [aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/99, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e pela Lei n.º 78/2015 de 29 de julho (doravante, LI)].
3. A Arguida Newsplex, S.A., foi notificada da Acusação em 22 de setembro de 2023 pelo Ofício n.º SAI-ERC/2023/5636, **de fls. 122 a fls. 139** dos autos, relativamente à qual apresentou defesa escrita, em 4 de outubro de 2023, **de fls. 139 a fls. 157** dos autos.

4. Em síntese, invoca a Arguida, em defesa escrita que:
  - 4.1. No decurso do processo administrativo n.º 500.10.01/2022/44, o Diretor do *Nascer do Sol*, veio informar que, temporariamente, a inserção do artigo não foi acompanhada com a menção Oficina Nascer do Sol, motivo pelo qual a Arguida, inicialmente, deu indicação ao Regulador, em sede de pronúncia, que o conteúdo em causa era um conteúdo editorial e não publicidade.
  - 4.2. Embora o n.º 4 do artigo 35.º da LI preveja que pelas contraordenações responde a entidade proprietária da publicação que deu causa à infração, o facto de a Arguida ser proprietária de uma publicação não implica, de *per se*, qualquer responsabilidade.
  - 4.3. É completamente destituído de fundamento considerar que estamos perante um formato jornalístico, na medida em que não foi escrito por jornalista e não se encontra inserido na área editorial.
  - 4.4. O princípio de identificabilidade de conteúdos publicitários e da sua separação em relação a conteúdos editoriais estão perfeitamente cumpridos, de acordo com o disposto nos pontos 4 e 5 da Diretiva 1/2009 e artigo 28.º, n.º 2 da Lei de Imprensa.
  - 4.5. Finaliza, pugnando pela sua absolvição e requereu o arquivamento dos autos.
5. Quanto à prova documental, a Arguida juntou ao autos uma mensagem de correio eletrónico trocada com a Associação Portuguesa de Imprensa, datada de 09 de novembro de 2021, sob a epígrafe “Notícias China” **a fls. 143** dos autos, com a calendarização de publicação de conteúdos de natureza publicitária nas publicações periódicas *online i e Nascer do Sol* (anteriormente designado de *Sol*”).
6. Em data determinada para o efeito, conforme consta **a fls.207, a fls.208 e a fls.210** dos presentes autos, foram inquiridas 3 (três) testemunhas cuja audição foi requerida pela defesa da Arguida, designadamente Ana Rodrigues, Maria João Torrais e Mário Ramires cujos depoimentos foram gravados em suporte digital através do sistema em uso nesta entidade reguladora e juntados aos autos, **a fls. 209 e a fls. 211**.

## II. Questão prévia: a responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas.

7. Em sede de defesa escrita, vem a Arguida alegar que o facto de ser proprietária de uma publicação não implica, *de per si*, qualquer responsabilidade contraordenacional, não obstante o n.º 4 do artigo 35.º da Lei de Imprensa.
8. Ora, tal conclusão da Arguida não merece acolhimento, conforme passamos a demonstrar.
9. O artigo 7.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações<sup>1</sup> aplicável ao presente processo por via do artigo 67.º, n.º 2 dos Estatutos da ERC<sup>2</sup>, ao dispor que «as coimas podem aplicar-se tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas, bem como às associações sem personalidade jurídica», consagra o princípio da responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas.
10. Por sua vez, o n.º 2 do artigo 7.º do RGCO define os termos da responsabilidade da pessoa coletiva através de uma fórmula que aparentemente consagra o «modelo de imputação orgânica: só os atos dos órgãos cometidos no exercício das suas funções responsabilizam a pessoa coletiva<sup>3</sup>».
11. Este modelo é inequivocamente restritivo e conduz a um resultado que certamente não foi pretendido pelo legislador ao estipular, como princípio, a responsabilidade das pessoas coletivas. Tal efeito consiste em «criar uma enorme lacuna de punibilidade quanto a infracções que podem revestir assinalável gravidade social» e foi posto em evidência pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 395/2003, de 22-07-2003, a

---

<sup>1</sup> 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 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

<sup>2</sup> Aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

<sup>3</sup> Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2013, publicado na II Série do Diário da República, n.º 178, de 16-09-2013.

propósito da interpretação do artigo 7.º, vindo a concluir que na expressão “órgãos ou representantes” se incluíam também os agentes de facto.

12. Ademais, o referido modelo orgânico é mais restritivo do que aquele que foi consagrado no artigo 11.º do Código Penal, não havendo razões para que as regras de imputação no Ilícito de Mera Ordenação Social, tido como menos grave, sejam mais exigentes.
13. Acresce que este modelo foi afastado por inúmeros diplomas especiais relativamente a contraordenações.
14. Pelas razões expostas, partilha-se a corrente seguida pela jurisprudência e pelo Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 11/2013, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 178, de 16-09-2013, no sentido de interpretar extensivamente o artigo 7.º, n.º 2, do RGCO, «passando de um modelo de imputação orgânica para um modelo de imputação funcional, em que o sentido da expressão “órgão no exercício das funções” usado no artigo 7.º do RGCO é entendido como incluindo os trabalhadores ao serviço da pessoa coletiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas, exceto quando atuem contra ordens expressas ou em seu interesse exclusivo».
15. Em face dos parâmetros precedentes, conclui-se que a responsabilidade das pessoas coletivas, neste domínio, depende da verificação dos fatores de conexão resultantes do referido modelo de imputação funcional. Esses fatores de conexão consistem na prática do ato, pelo menos, pelos titulares dos seus órgãos sociais e pelos seus trabalhadores no exercício das suas funções.

- 16.** Porém, concluir nos termos expostos, não significa necessariamente que os factos tenham de identificar o concreto agente que praticou o ato. Basta que a factualidade, pela sua configuração, conduza à conclusão de que os factos não poderiam ter deixado de ser praticados por uma das pessoas que permitem a afirmação de um dos fatores de conexão referidos. Nestes casos, a afirmação nos factos provados de que os mesmos foram praticados pela arguida/pessoa coletiva é suficiente (neste sentido, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 02-07-2018, processo n.º 123/13.6TBGMR.G1, a Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, processo n.º 264/19.6YUSTR de 12-12-2019, e o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 15-01-2020, processo n.º 45/19.7T8ILH.P1).
- 17.** Ora, é o que sucede no caso dos presentes autos, porquanto a infração aqui em causa consubstanciou-se na publicação de conteúdo publicitário em violação dos princípios da identificabilidade e da separação previstos no artigo 28º, n.º 2 da LI, pelo que não poderiam deixar de ter sido praticadas por pessoas singulares funcionalmente vinculadas à Arguida, no exercício das suas funções.
- 18.** Esclarece-se ainda que não existe a pretensão de defender uma responsabilidade objetiva da pessoa coletiva ou uma responsabilidade desligada de qualquer conexão com os factos praticados pelas pessoas singulares que sustentam a responsabilidade daquela, pois apenas se admite a não identificação das pessoas singulares que permitem a imputação dos factos à pessoa coletiva nas situações em que a factualidade, pela sua configuração, conduza à conclusão de que os factos não poderiam ter deixado de ser praticados pelos titulares dos seus órgãos sociais e/ou pelos seus trabalhadores no exercício das suas funções.
- 19.** Assim, sendo a Arguida a entidade proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*, conforme ficha de cadastro de registo constante na base de dados desta entidade reguladora e considerando que o facto ilícito foi praticado por funcionário, no

exercício das suas funções e por conta da Arguida, é a Newsplex, S.A. que responde pela infração praticada por aquela publicação periódica.

20. Termos em que deve improceder em toda a linha a argumentação invocada pela Arguida.
21. Não havendo mais questões prévias ou incidentais a apreciar, passemos à fundamentação da matéria de facto.

### III. FUNDAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

#### a) Factos provados.

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

22. A Arguida Newsplex S.A. encontra-se inscrita no Livro de Registos das empresas jornalísticas da ERC sob o número 223939 desde 28 de dezembro de 2015, **de fls. 120 a fls. 121** dos autos.
23. A Arguida Newsplex S.A. é uma sociedade anónima que tem por objeto a edição de jornais.
24. A Arguida Newsplex S.A. é proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*, desde 15 de dezembro de 2015, conforme consta da ficha de cadastro do registo da publicação, **de fls. 117 a fls. 119**.
25. A *Nascer do Sol* é uma publicação de âmbito nacional, publicada em suporte papel e eletrónico (*online*), de informação geral e de periodicidade semanal, inscrita na Unidade de Registos da ERC sob o número 125004, **a fls. 116** dos autos.

26. A publicação periódica *Nascer do Sol* opera no mercado da comunicação social há dezassete (17) anos, encontrando-se registada na base de dados da Unidade de Registos desta Entidade desde 3 de agosto de 2006, **a fls. 116** dos autos.
27. Até 13 de janeiro de 2021, a publicação mantinha o título de *Sol*, tendo nesta data alterado o título e o logótipo de *Sol* para *Nascer do Sol*, conforme consta do averbamento 08 da ficha de cadastro do registo da publicação periódica *Nascer do Sol*, **a fls. 118** dos autos.
28. No âmbito da sua atividade, a Arguida é responsável pela publicação periódica *Nascer do Sol*.
29. No dia 31 de janeiro de 2022, a publicação periódica *Nascer do Sol*, propriedade da Arguida, divulgou, na sua edição *online*, artigo subordinado ao título “O milagre do desenvolvimento da China”, de **fls. 15 a fls. 16** dos autos, disponível em <https://sol.sapo.pt/artigo/760924/o-milagre-do-desenvolvimento-da-china> (acedido em 12 de abril de 2023).
30. Em 3 de fevereiro de 2022, deu entrada na ERC uma exposição relativa à publicação objeto dos presentes autos, na qual era alegada a utilização de publicidade não identificada, **a fls. 14** dos autos.
31. Da leitura e análise do artigo em causa nos autos, **de fls. 15 a fls. 16** dos autos, verifica-se que este se decompõe nos seguintes elementos:
- 31.1.** Título: «O "milagre" do desenvolvimento da China»;
- 31.2.** Introdução destacada/lead: «Há outros analistas internacionais com opiniões semelhantes à de Sheriff, procurando compreender de que forma o Partido Comunista Chinês (PCCh) levou o seu povo a este “milagre” de desenvolvimento. O



Comité Central do PCCh procura responder a essa questão, num documento intitulado “Missão Histórica e Valores de Ações do PCCh»;

**31.3.** Desenvolvimento da peça: nove parágrafos.

**31.4.** Assinatura do artigo: Oficina SOL.

**32.** Do conteúdo do artigo em causa nos autos, **de fls. 15 a fls. 16** dos autos, evidenciam-se os seguintes aspetos:

**32.1.** No primeiro e segundo parágrafos, o artigo apresenta uma linguagem lisonjeira, focando-se única e exclusivamente numa qualificação positiva do modelo de desenvolvimento e modernização da China implementado pelo Partido Comunista Chinês após a II Guerra Mundial, como alternativa ao paradigma ocidental. Destaca-se as seguintes frases:

**32.1.1.** «(...)procurando compreender de que forma o Partido Comunista Chinês (PCCh) levou o seu povo a este “milagre” de desenvolvimento.»;

**32.1.2.** «(...) a razão fundamental para o sucesso do desenvolvimento da China é que o PCCh conduziu o seu povo a seguir com firmeza o seu próprio caminho»;

**32.1.3.** «(...)Mas muitos países em desenvolvimento que adoptaram esse modelo ocidental, não se adaptaram a ele. O PCCh, contudo, insistiu na sua independência e levou o seu povo a encontrar um caminho de socialismo com características chinesas, de acordo com as realidades da China.»;

**32.2.** Do terceiro ao nono parágrafos do artigo, é exaustivamente destacado o papel positivo do Partido Comunista Chinês, a nível nacional e internacional, não sendo elencados aspetos menos positivos, evidenciando assim um texto cujo intuito é a promoção do Partido Comunista Chinês. Destaca-se as seguintes frases:

**32.2.1.** «(...)até aos dias de hoje, com a liderança mundial das comunicações quânticas, da inteligência artificial e 5G, o progresso à maneira chinesa criou uma nova forma de civilização humana e desfez o mito de que a modernização só pode ser alcançada seguindo o modelo capitalista.»;

- 32.2.2.** «A China construiu uma sociedade moderadamente próspera e está a avançar para o objectivo de promover o desenvolvimento humano em geral e alcançar a prosperidade comum – como referem os seus dirigentes (...).»;
- 32.2.3.** «Apesar dos muitos riscos e desafios ao longo do caminho, o século de realizações de desenvolvimento do maior partido político do mundo, mostra que ele tem a experiência e a capacidade de levar o povo chinês a manter a continuidade e estabilidade do desenvolvimento, ao mesmo tempo que contribui para um mundo melhor».
- 33.** O artigo em questão não estava identificado como conteúdo publicitário.
- 34.** No dia 19 de outubro de 2022, o Conselho Regulador da ERC adotou a Deliberação ERC/2022/350 (PUB-I), de **fls. 1 a fls. 11** 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.
- 35.** Os factos ocorreram porque a Arguida não foi diligente na conformidade do conteúdo divulgado com a legislação aplicável às publicações periódicas em matéria de publicidade, não tendo conduzido o procedimento de verificação e validação com o zelo que podia e devia ter feito.
- 36.** Pela atividade que exerce, enquanto proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*, desde 28 de dezembro de 2015, a Arguida não pode deixar de ter presente o regime decorrente do disposto no artigo 28.º, n.º 2 da LI, bem como da Diretiva 1/2009 adotada pela ERC em 1 de Julho de 2009, sobre Publicidade em Publicações Periódicas.
- 37.** O aspeto gráfico e estrutura do conteúdo do artigo intitulado «O “milagre” do desenvolvimento da China», de **fls. 15 a fls. 16** dos autos, são semelhantes a outros

conteúdos jornalísticos disponíveis na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* (<https://sol.sapo.pt>), sendo consabido pela Arguida que o artigo 28.º n.º2 da LI, determina a inclusão das palavras “PUB” ou “Publicidade” junto a estes conteúdos publicitários, obstando a que os mesmos fossem confundidos com conteúdos de carácter editorial.

38. Decorrente da prestação de serviços efetuada pela Arguida para veiculação de publicidade no interesse de um anunciante e conseqüentemente, da prática da infração supracitada, a Arguida obteve uma contrapartida financeira, constatando-se assim a ocorrência do benefício económico para a Arguida.
39. A Arguida não possui antecedentes contraordenacionais relativos à prática das infrações pelas quais vem acusada nos presentes autos.
40. 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:**

41. Que a Arguida tenha agido com consciência da ilicitude dos factos por si praticados.
42. A situação económica da Arguida.
43. 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.**

44. A autoridade administrativa formou a sua convicção sobre os factos imputados à Arguida a partir da análise crítica dos documentos juntos ao processo administrativo e aos presentes autos de contraordenação e da própria posição assumida pela Arguida na sua defesa escrita.
45. 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 dos artigos 42.º do RGCO e 125.º do Código de Processo Penal<sup>4</sup> (doravante, CPP), aplicável 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.
46. A factualidade respeitante aos factos dados como provados e que foram desde logo imputados à Arguida na Acusação tem apoio nos autos, *maxime* nas folhas indicadas que provam cada um dos factos e obedecem justamente às regras da experiência comum enunciadas pelo artigo 127.º do CPP.
47. Os factos relativos à identificação da Arguida e à propriedade da publicação periódica *Nascer do Sol* – **ponto 22 ao ponto 28 dos factos provados** – resultaram do cadastro de registo constante da Base de dados da Unidade de Registos desta Entidade, **de fls. 116 a fls. 121** dos autos.

---

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com a redação dada pela Lei n.º 52/2023, de 28 de agosto.

48. Os factos referidos nos **pontos 29 a 34 dos factos provados**, são patentes face aos documentos carreados do processo administrativo 500.10.01/2022/44, de **fls. 14 a fls. 115** dos autos bem como da análise do artigo intitulado “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China”, publicado na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* em 31 de janeiro de 2022, de **fls.15 a fls. 16** dos autos.
49. Os factos consubstanciadores do elemento subjetivo e à culpa consignados **nos pontos 35 e 37 dos factos provados** resultam da prova testemunhal produzida em 9 de janeiro de 2024 e em 6 de fevereiro de 2024, de **fls. 207 a fls. 211** dos autos, na qual foram inquiridas as testemunhas arroladas pela Arguida, conjugados com a aplicação das regras de experiência comum e parâmetros de normalidade e razoabilidade a este quadro de evidência.
50. Assumiram especial relevância para a convicção desta Entidade, os depoimentos prestados pelas testemunhas arroladas pela Arguida, designadamente Mário Ramires, à data dos factos, proprietário e diretor da publicação periódica *Nascer dos Sol* e Ana Rodrigues, funcionária da Arguida que depuseram de forma segura, objetiva e serena, merecendo a credibilidade do Regulador.
51. No que concerne às declarações prestadas por Maria João Torrais que não é funcionária da Arguida e nada tinha presenciado, não teve qualquer conhecimento direto dos factos imputados à Arguida, o seu depoimento não será valorado por ser irrelevante para a presente decisão.
52. Da prova testemunhal resulta que:
- 52.1. A Arguida celebrou com a Associação Portuguesa de Imprensa um contrato para veicular conteúdos publicitários na publicação periódica *Nascer do Sol*.
- 52.2. No âmbito da execução desse referido contrato, aquando da receção pela Arguida do conteúdo «O "milagre" do desenvolvimento da China», por lapso, este não

foi devidamente sinalizado como publicidade e, em consequência, o conteúdo foi assumido pelos funcionários da Arguida como sendo uma notícia e publicado como tal, atento o teor e o grafismo do mesmo.

**52.3.** O conteúdo em causa era em tudo semelhante a um conteúdo editorial, motivo pelo qual foi inicialmente publicado na secção internacional e daí também que quando questionada pela ERC, no decurso do processo administrativo 500.10.01/2022/44, a Arguida informou que este era um conteúdo editorial, **de fls. 23 a 24 dos autos.**

**52.4.** Não foi feita qualquer validação posterior quanto à publicação do conteúdo.

**52.5.** Refere a testemunha Mário Ramires – que relatou factos do seu conhecimento direto por ter participado na elaboração dos mesmos, em virtude do exercício das suas funções, – que quando se aperceberam do lapso, prontamente a Arguida remeteu à ERC informação a corrigir a informação, conforme **de fls. 48 a 49 dos autos.**

**52.6.** Assevera ainda esta testemunha que não houve qualquer intenção de ocultar ao leitor que o conteúdo em causa era publicidade e que, na altura, Portugal vivia ainda em situação de calamidade/situação de alerta derivado da pandemia da doença COVID -19, o que requereu ajustes na forma de trabalho e procedimentos por parte da Arguida e seus funcionários, mas tais circunstâncias acabaram por contribuir para que o lapso viesse a ocorrer, não tendo a Arguida atuado de acordo com os procedimentos em vigor, nem assegurado que o conteúdo em causa estava corretamente publicado como publicidade.

**53.** Sendo certo que esta testemunha assume uma posição de interesse para com a Arguida, o depoimento prestado por Mário Ramires que procurou sobretudo assinalar a sua consternação perante o sucedido, foi feito com suficientes índices de convencimento, pelo que não ficou demonstrado nos autos que a Arguida agiu de forma livre, voluntária e consciente, isto é, que a ausência de identificação do conteúdo como sendo de natureza publicitária, tenha sido voluntária ou propositada.

54. Porém, resulta provado que a Arguida incumpriu o seu dever de zelo ao não agir com o cuidado a que estava obrigada e de que era capaz, face à legislação que regula a sua atividade, o que permitiu a ocorrência do lapso, do qual resulta a prática das infrações em causa nos presentes autos.
55. Em suma, em plena consonância e decorrência se conclui quanto ao elemento subjetivo consignado **nos pontos 35 a 37 da matéria de facto provada**.
56. Em contraponto, entende-se como não provado o facto consignado no **ponto 41 supra**.
57. No que diz respeito ao facto enunciado no **ponto 38 dos factos provados**, o entendimento aqui formado pelo Regulador decorre dos depoimentos prestados de **fls. 207 a fls. 211** dos autos, da defesa escrita junta aos autos de **fls. 139 a fls. 157** dos autos, com a junção de documento comprovativo da relação comercial entre a Arguida e a Associação Portuguesa de Imprensa, **a fls. 143** dos autos, dos quais se retira a existência de uma contrapartida financeira a favor da Arguida a troco da veiculação de publicidade na publicação periódica *Nascer do Sol*, serviço para o qual a Arguida foi contratada.
58. A ausência de antecedentes contraordenacionais por violação do disposto no artigo 28.º, n.º2 da LI – **ponto 39 dos factos provados** – resultou da consulta da base de dados desta Entidade Reguladora.
59. Por seu turno, não foi produzida prova sobre a situação económica da Arguida, conforme consignado **no ponto 42 dos factos provados**, uma vez que esta, contrariando o que havia sido solicitado, não enviou documentos de prestação de

contas ou quaisquer outros elementos idóneos que evidenciem a situação económica da empresa.

60. Tudo o mais que tenha sido alegado e não conste nos factos provados e não provados é matéria de direito, conclusiva ou irrelevante.

61. Determinada a matéria de facto considerada provada e valorada a prova produzida, passemos ao enquadramento jurídico.

#### IV. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

##### Enquadramento jurídico dos factos:

62. Fixada a factualidade que foi considerada provada, há que proceder à sua qualificação jurídica por forma a decidir se ela pode subsumir-se no tipo legal de ilícito contraordenacional que é imputado à Arguida.

63. Nos presentes autos foi imputada à Arguida a prática de uma infração pela violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da LI, infração prevista e punida pelo artigo 35.º, n.º 1, alínea b) da LI, com **coima cuja moldura penal se situa entre o montante mínimo de €997,60 (novecentos e noventa e sete euros e sessenta cêntimos) e máximo de €4 987,98 (quatro mil novecentos e oitenta e sete euros e noventa e oito cêntimos)**, na medida em que divulgou o artigo de conteúdo publicitário “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China” na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* no dia 31 de janeiro de 2022, em violação dos princípios da identificabilidade e da separação.

64. A defesa escrita apresentada pela Arguida consiste, em suma, em alegar que o princípio de identificabilidade e da separação de conteúdos publicitários relativamente a conteúdos editoriais, estariam perfeitamente cumpridos de acordo com o disposto no ponto 4 e ponto 5 da Diretiva 1/2009 e que não tendo



o conteúdo sido escrito por jornalista, não haveria fundamento para que fosse considerado um formato jornalístico.

**65.** Ora, vejamos se lhe assiste razão.

**66.** Tendo presente a factualidade que resulta provada nos presentes autos, importa aferir, no essencial, se o artigo intitulado “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China” divulgado na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* no dia 31 de janeiro de 2022, de **fls. 15 a fls. 16**, cumpre as condições legais impostas para a sua publicação, identificadas no artigo 28.º, n.º 2, da LI.

**67.** Determina o n.º 2 do artigo 28.º da LI 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».

**68.** Por sua vez, o conceito de publicidade decorre do artigo 3.º do Código da Publicidade<sup>5</sup>, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 28.º da LI, como «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».

---

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto-lei 330/90, de 23 de outubro e alterado pelo Decreto-lei n.º 74/93, de 10 de março, Decreto-lei n.º 6/95, de 17 de janeiro, Decreto-lei n.º 61/97, de 25 de março, Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho, Decreto-lei n.º 275/98, de 09 de setembro, Decreto-lei n.º 51/2001, de 15 de fevereiro, Decreto-lei n.º 332/2001, de 24 de dezembro, Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto, Decreto-lei n.º 224/2004, de 04 de dezembro, Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto, Decreto-lei n.º 57/2008, de 26 de março, Lei n.º 8/2011, de 11 de Abril, Decreto-lei n.º 66/2015, de 29 de abril e Lei n.º 30/2019, de 23 de abril.

- 69.** Sobre esta matéria, esclarece o Ponto D da Diretiva 1/2009 da ERC que «[c]onsidera-se publicidade redigida toda a publicidade que revista a forma de um ou mais textos que, pela sua forma, apresentação, estilo de mensagem, organização e tratamento gráfico possa ser confundidos com textos jornalísticos».
- 70.** Acrescenta o citado Ponto D que «[a] publicidade redigida (promovida por entidades públicas ou privadas) deve identificar explicitamente o nome da entidade interessada ou do bem ou serviço promovidos, em moldes distintos do texto propriamente dito».
- 71.** Neste sentido, a obrigatoriedade legal de inserção da palavra “Publicidade” em toda a publicidade não imediatamente identificável como tal, pretende reprimir práticas de publicidade subliminar ou publicidade oculta e assegurar que o leitor distinga de forma clara e imediata os conteúdos publicitários dos conteúdos informativos. Prescreve, aliás, o artigo 8.º, n.º 1 do Código da Publicidade que «[a] publicidade tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado».
- 72.** Assim, é fundamental que o leitor saiba identificar que o texto ou imagem que lhe é apresentado tem um intuito meramente comercial, não esperando assim a isenção, o rigor e tratamento editoriais característicos do texto noticioso.
- 73.** Importa aqui trazer à colação, o entendimento jurisprudencial sobre esta matéria, nomeadamente a Sentença datada de 09 de junho de 2023 do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, proferida no âmbito do processo n.º 52/23.5YUSTR, determinou que «(...) os elementos típicos da contraordenação decorrem do artigo 28.º, n.º 1, da LI de forma completa. A Diretiva da ERC 1/2009 apenas cumpre uma função concretizadora dos conceitos indeterminados utilizados pela lei, como “imediatamente identificável”, e nessa sua função não pode, evidentemente, derogar o sentido da lei. E a verdade é que não o faz, pois a Diretiva,

na parte relativa ao “Princípio da identificabilidade e da separação”», (...) salvaguarda que «(...) “outros elementos que possam ser atendidos em concreto”. Por conseguinte, da Diretiva da ERC não decorre a automaticidade absoluta ou a suficiência da utilização de um dos sinais distintivos indicados no ponto 4 para efeitos de preenchimento da fórmula “imediatamente identificável”(...)». «Esses sinais têm de ser conjugados com os “outros elementos que possam ser atendidos em concreto”».

**74.**Ora, revertendo as considerações acabadas de explanar ao caso em apreço, da factualidade provada, circunstanciada e explicitada na respetiva motivação, resulta que o conteúdo “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China”, publicado na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* no dia 31 de janeiro de 2022, de **fls. 15 a fls. 16**, não reunia as necessárias características para que o leitor o identificasse como publicidade, sem ser necessário recorrer à utilização da expressão “PUB” ou “Publicidade”.

**75.**Efetivamente, da prova testemunhal, **de fls. 210 a fls. 211** dos presentes autos, resulta evidente que o conteúdo em causa, quer pelo teor do mesmo, quer pelo grafismo aplicado, era em tudo semelhante a um conteúdo de carácter editorial, motivando, em grande parte, a sua incorreta publicação na secção internacional na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol*, como decorre de **pontos 47 a 52 da motivação da matéria de facto**].

**76.**Nem se concebe em que medida a defesa pode considerar que, pelo motivo do artigo conter um fundo amarelo ou conter a referência “Oficina Nascer do Sol”, seja suficiente para se considerarem preenchidos os requisitos elencados nos pontos 4 e 5 da Diretiva 1/2009 ou os requisitos do artigo 28º, n.º2 da LI.

77. Com efeito, da prova realizada e já aqui valorada, resulta provado que a Arguida tratou e publicou o conteúdo “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China”, como sendo um artigo de conteúdo editorial, conforme elucida o ponto 7 da defesa ao referir que o diretor da publicação periódica *Nascer do Sol* veio informar que «(...) temporariamente, a inserção do artigo não foi acompanhada com a menção Oficina Nascer do Sol, pelo que a indicação inicial foi a de que seria da área editorial», contrariando manifestamente a identificação imediata que é exigida aos conteúdos publicitários e, tanto assim é, que a própria Arguida inicialmente não o considerou como sendo um artigo publicitário, de **fls. 140 a fls. 157 dos autos**.

78. Conforme resulta dos autos, essa classificação só veio a ser corrigida pela Arguida em 27 de julho de 2022, após ser notificada do sentido provável da deliberação ERC/2022/199 (PUB-I), em sede de processo administrativo, tendo então remetido comunicação à ERC onde informa que o conteúdo “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China” era efetivamente publicidade e da retificação efetuada [Cf. **pontos 48 da motivação da matéria de facto**].

79. E mais não colhem os argumentos invocados pela Arguida, se atendermos à jurisprudência que os tribunais têm vindo a professar, segundo a qual, é clara que a intenção do artigo 28.º n.º 2 da LI é «(...) obviar à veiculação de publicidade encoberta, dissimulada ou subliminar que leve o leitor a confundir mensagens parciais e economicamente orientadas para a obtenção de lucro ou vantagem com informação isenta, equidistante e direcionada para a transmissão de referências o mais aproximadas possível da realidade» (Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido no âmbito do processo n.º 52/23.5YUSTR.L1-PICRS<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> Disponível para consulta em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

- 80.**Deste modo, não restam dúvidas de que o conteúdo “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China”, publicado na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* no dia 31 de janeiro de 2022, de **fls. 15 a fls. 16** era estrutural e graficamente semelhante a um conteúdo editorial, o que levaria à confundibilidade pelo leitor quanto ao tipo de conteúdo em causa, pelo que deveria estar sinalizado com as palavras “PUB” ou “Publicidade”, o que não aconteceu.
- 81.**Por conseguinte, a conduta em apreço é idónea a preencher a tipicidade objetiva da contraordenação por cuja prática a Arguida vem acusada.
- 82.**No que se refere ao nexó 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.
- 83.**Ora, o artigo 35.º, n.º 6 da LI prevê a punibilidade da negligência pela violação do disposto no artigo 28.º, n.º 2 da LI.
- 84.**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.
- 85.**É sabido que a estrutura do dolo comporta um elemento intelectual e um elemento volitivo. O elemento intelectual consiste na representação pelo agente de todos os elementos que integram o facto ilícito – o tipo objetivo de ilícito – e na consciência de que esse facto é ilícito e a sua prática censurável. O elemento volitivo consiste na

especial direção da vontade do agente na realização do facto ilícito, sendo em função da diversidade de atitude que nascem as diversas espécies de dolo, previstas no artigo 14.º do Código Penal<sup>7</sup> (doravante, CP), nomeadamente 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).

**86.** 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).

**87.** Reconduzindo estas considerações, e atentos os factos apurados no caso *sub judice* e já aqui valorados, afigura-se-nos demonstrado que os factos foram praticados com negligência inconsciente (Cf. artigo 15.º, n.º 2, do CP, por remissão do artigo 32.º do RGCO).

**88.** 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

---

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de março, com a redação dada pela Lei n.º 54/2023, de 04 de setembro.

trabalho seja executado com observância das necessárias condições de esmero e do normativo legal que a isso se destina.

**89.**Ora, no caso concreto, a Arguida Newsplex, S.A. é uma empresa jornalística que exerce a sua atividade no mercado da comunicação social há quase uma década (desde 2015), proprietária, à data dos factos, de duas publicações periódicas, entre as quais se inclui a publicação periódica *Nascer do Sol*, pelo que lhe é exigível não só o conhecimento e o acatamento das regras legais vigentes que regulam a atividade onde se insere, como também a adoção de procedimentos e de todas as cautelas para que essas publicações sejam efetivamente publicadas e disponibilizadas ao público em geral, de acordo com os requisitos previstos no normativo legal em vigor, nomeadamente o disposto no artigo 28.º, n.º 2 da LI.

**90.**Como decorre da matéria já explanada e valorada [**Cf. de ponto 49 a ponto 53 da Motivação da matéria de facto**], a Arguida não foi diligente e não atuou com zelo, não cumprindo o procedimento que lhe cabia, nem tomou quaisquer medidas preventivas ou corretivas para assegurar a correta publicação do conteúdo “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China”, na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* no dia 31 de janeiro de 2022, quando o poderia ter feito.

**91.**Conclui-se, pois, que a Arguida ignorou ou avaliou mal as circunstâncias e inobservou as regras que se lhe impunham, ao não atuar com os necessários deveres de cuidado e diligência [**Cf. ponto 49 a ponto 53 da motivação da matéria de facto**].

**92.**A Arguida agiu, pois, com culpa negligente.

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

94. Em suma, e considerando a matéria explanada, conclui-se que a Arguida praticou, a título negligente, uma contraordenação, prevista e punida no artigo 35.º, n.º 1, alínea b) e n.º 6, da LI, pela violação do disposto no artigo 28.º, n.º 2, do mesmo diploma, uma vez que publicou, na edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* de dia 31 de janeiro de 2022, o conteúdo publicitário “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China”, sem o identificar claramente como conteúdo publicitário, não salvaguardando a inserção da palavra “Publicidade” ou as letras “PUB” em caixa alta, no início do texto.

95. Por último, importa acrescentar que, da conjugação do disposto no artigo 35.º, n.º 4, da Lei de Imprensa, 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. Assim, responde pela contraordenação a Arguida **Newsplex, S.A.** que, à data dos factos, era a proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*.

96. 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

97. 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.

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

99. É inequívoco que estão subjacentes à norma violada preocupações de tutela dos direitos dos consumidores e obstar à prática de publicidade subliminar ou publicidade oculta.



- 100.** Com efeito, a norma pretende assegurar que o leitor não confunda um conteúdo comercial com uma peça de cariz informativo, não esperando assim a isenção e o tratamento editorial que estão presentes num texto noticioso.
- 101.** Em acréscimo, sempre se dirá que cabe ao leitor a escolha das suas próprias leituras, exigindo-se que lhe seja concedida a possibilidade de optar ou não por artigos de cariz publicitário, ao invés da sua imposição não identificada junto a conteúdos informativos.
- 102.** Por tudo quanto foi acima exposto, não podemos deixar de concluir que a contraordenação cuja prática é imputada à Arguida assume gravidade.
- 103.** Atentemos à culpa da Arguida com a sua conduta.
- 104.** Dos factos provados resulta que a Arguida agiu com negligência inconsciente.
- 105.** Cuida-se que a Arguida tem obrigação de conhecer as normas plasmadas na LI, *maxime* as normas respeitantes à obrigação de demarcar e identificar com a palavra “Publicidade” ou as letras “PUB” todos os conteúdos que sejam promocionais.
- 106.** Com efeito, considerando os anos de experiência da Arguida no setor da comunicação social, pelo menos desde 2015, a Arguida tinha a possibilidade e o dever de ter representado que a publicação de um artigo promocional, com o mesmo grafismo e apresentação que os outros textos informativos levaria os leitores a considerar que se tratavam de textos informativos, não sendo alertados para o facto de que os conteúdos em causa não cumpriam as garantias de imparcialidade que os artigos jornalísticos procuram assegurar, pois se tratava de textos publicitando a atividade comercial de duas empresas, violando o disposto no n.º 2, do artigo 28.º da LI.

**107.** 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.

**107.1** Quanto à situação económica do agente, remete-se para o consignado no **ponto 59 da motivação de matéria de facto.**

**108.** No que toca ao benefício económico retirado pela Arguida com a prática da contraordenação, o apuramento deste benefício deverá ser feito tendo em consideração a natureza da infração cometida e o apuramento das circunstâncias que rodearam a sua prática, entendendo-se por benefício económico todo o proveito económico que não ocorreria no património do agente se este tivesse adotado a conduta que o ordenamento lhe impunha e não tivesse contrariado a ação administrativa.

**109.** No caso concreto, resulta provada existência de uma contrapartida financeira auferida pela Arguida, na sequência da veiculação do conteúdo publicitário “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China” [Cf. **ponto 57 da motivação de matéria de facto**].

**110.** Por outro lado, consultada a base de dados desta Entidade, não consta qualquer condenação anterior da Arguida por violação do disposto no n.º 2, do artigo 28 da LI.

**111.** Em suma, e considerando a matéria explanada, a Arguida, ao publicar o conteúdo “O ‘milagre’ do desenvolvimento da China” publicado edição *online* da publicação periódica *Nascer do Sol* no dia 31 de janeiro de 2022, de **fls. 15 a fls. 16** dos autos, sem o identificar claramente como conteúdo publicitário, pois não inseriu a palavra “Publicidade” ou as letras “PUB” em caixa alta, no início do texto, praticou, a título negligente, uma contraordenação prevista e punida pelo artigo 35.º, n.º 1, alínea b) da LI, com coima cuja moldura penal se situa entre o montante mínimo de €997,60

(novecentos e noventa e sete euros e sessenta cêntimos) e máximo de €4.987,98 (quatro mil novecentos e oitenta e sete euros e noventa e oito cêntimos).

**112.** Nos termos do disposto no n.º 7, do artigo 35.º da LI, no caso de comportamento negligente, os limites mínimos e máximos das coimas aplicáveis são reduzidos para metade, pelo que o limite mínimo passa a ser de € 498,80 (quatrocentos e noventa e oito euros e oitenta cêntimos) e o limite máximo de € 2 493, 99 (dois mil quatrocentos e noventa e três euros e noventa e nove cêntimos) aplicável à infração em causa nos presentes autos.

**113.** 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 Newsplex S.A., proprietária da publicação periódica *Nascer do Sol*.

## **VI. DELIBERAÇÃO**

**114.** Termos em que, e considerando o exposto, vai a Arguida condenada no pagamento de uma coima única de € 1000 (mil euros), por violação, a título negligente, do disposto no n.º 2, do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

**115.** 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 RGCO.
- ii. Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o Arguido e o Ministério Público não se oponham, através de simples despacho.

- iii. O Arguido 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.
- v. Nos termos do disposto do artigo 50.º, alínea d), dos Estatutos da ERC, constituem receitas da Entidade Reguladora o produto das coimas por si aplicadas.

**116.** 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 **500.30.01/2022/37** e mencionado o envio, por correio registado para a morada da ERC, do respetivo cheque/comprovativo de transferência, com indicação do número de contribuinte, após o que será emitida e remetida a respetiva guia de receita.

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

Lisboa, 22 de outubro de 2024

O Conselho Regulador,

Helena Sousa

Pedro Correia Gonçalves

Telmo Gonçalves

Carla Martins

Rita Rola