

**Conselho Regulador da  
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

**Deliberação  
14/2014 (Parecer)**

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Proposta de alteração à Lei que procede à reestruturação da  
concessionária do serviço público de rádio e televisão e à alteração dos  
Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (Lei n.º 8/2007, de 14 de  
fevereiro, alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril) – Proposta de Lei  
n.º 195/XII (3.ª)**

Lisboa  
29 de janeiro de 2014

## **Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

### **Deliberação 14/2014 (Parecer)**

**Assunto:** Proposta de alteração à Lei que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão e à alteração dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril) – Proposta de Lei n.º 195/XII (3.ª)

#### **I. Enquadramento**

- 1.1** Por ofício com a referência 010/12.<sup>a</sup> – CPRECC/2014, remetido pelo Presidente da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação da Assembleia da República, rececionado na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em 17 do corrente, foi solicitado a esta entidade pronunciamento relativo ao assunto identificado em epígrafe, ao abrigo do disposto no artigo 25.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.
- 1.2** A título introdutório, é de sublinhar que, através da sua Deliberação 3/2014 (Parecer) de 8 de janeiro, a ERC teve já oportunidade de apreciar a versão preliminar das alterações gizadas pelo Governo à lei que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão e à alteração dos Estatutos da RTP, S.A., e a outros diplomas com esta conexos, tendo como pano de fundo o (futuro) modelo do serviço público de rádio e de televisão. Algumas das observações e sugestões então expendidas pelo regulador obtiveram acolhimento. Nessa medida, e por exclusão de partes, as considerações que se seguem reiteram o que constituiu então – e continua a constituir – o entendimento da ERC sobre a matéria.
- 1.3** Registe-se também o lamento desta entidade reguladora quanto ao *iter* procedimental relativo a esta iniciativa legislativa, quer porque à data desconhece ainda o teor da proposta definitiva do novo contrato de concessão de serviço público de rádio e televisão, quer porque ignora igualmente a substância dos numerosos contributos, decerto valiosos, recebidos no âmbito da consulta pública efetuada entre 17 de outubro de 7 de novembro de 2013.
- 1.4** Aduzem-se de seguida alguns comentários e sugestões relativos ao diploma objeto de proposta de alteração.

**II. Alteração à Lei que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão e à alteração dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril)**

**2.1** As alterações propugnadas nesta sede visam essencialmente acomodar ao modelo organizacional da RTP um novo órgão societário (Conselho Geral Independente), elevar para sensivelmente o dobro o montante do capital social deste operador público, e revogar e substituir os seus Estatutos.

**2.2** Do ponto de vista da técnica legislativa, a proposta de alteração presta-se a críticas. Muito embora seja intenção expressa do Executivo alterar apenas três dos preceitos que compõem a Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, em bom rigor o alcance da proposta é mais vasto, pois que contende com outros preceitos desta mesma lei.

**2.3** O resultado afigura-se, no mínimo, incoerente, uma vez que algumas disposições da proposta de lei competem com os artigos que integram o Capítulo III da Lei n.º 8/2007, sem haver referência expressa à revogação dos mesmos. Em rigor e no limite, seria mais razoável a revogação total da Lei n.º 8/2007 e a concomitante adoção das disposições transitórias consideradas necessárias.

**II.1. A institucionalização de um novo órgão social: o Conselho Geral Independente**

**2.1.1** Em termos mais gerais, o modelo suscita algumas questões sobre a sua eficácia e relativamente à independência do serviço público, nos termos que a seguir melhor se explicitam.

**2.1.2** Efetivamente, muito embora seja inadequado traçar um paralelo entre realidades insuscetíveis de comparação, ainda assim parece certo que as alterações aqui projetadas à RTP ter-se-ão inspirado no modelo do BBC Trust – cuja execução prática se prestou a reparos, inclusive por parte do próprio operador britânico, e que este agora se propõe clarificar<sup>1</sup>.

**2.1.3** A par das alterações significativas que forçosamente induzirá no equilíbrio de forças institucional do universo RTP, a criação do Conselho Geral Independente (CGI) representa a corporização de uma nova instância responsável pelo acompanhamento dos desempenhos do operador público de televisão e de rádio.

**2.1.4** Com efeito, o cumprimento dos objetivos e obrigações do serviço público por parte da concessionária já é aferido, a diferentes títulos e graus de intervenção, por um conjunto

---

<sup>1</sup>V. [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press\\_releases/2013/governance\\_review.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/news/press_releases/2013/governance_review.html).

significativo de entidades e organismos, a saber, Assembleia da República, ERC, Provedores do Ouvinte e do Telespectador<sup>2</sup>, Conselho de Opinião, além do próprio Estado (por via dos responsáveis governamentais pelas áreas das Finanças e da Comunicação Social)<sup>3</sup>, no tocante ao cumprimento do contrato de concessão.

**2.1.5** À data, parecem já ser demasiadas as instâncias encarregues de um tal escrutínio, sendo ainda evidente que, em alguns casos, a repartição de responsabilidades e áreas de intervenção não se encontra suficientemente balizada, mormente no tocante a uma separação clara entre as atividades de fiscalização propriamente dita e as de acompanhamento da execução da concessão<sup>4</sup>. Ora, e por força do tipo de responsabilidades que lhe serão confiadas<sup>5</sup>, antevê-se que a institucionalização deste novo órgão dificilmente contribua para eliminar ou sequer atenuar este estado de coisas<sup>6</sup>.

**2.1.6** Designadamente, esta fórmula não evita a possibilidade de o Conselho de Administração se confrontar com diferentes e/ou opostas apreciações emanadas do CGI e da ERC, no que respeita a matérias idênticas, legitimadas em poderes de supervisão e de fiscalização que são comuns às duas entidades. Veja-se que são competências do Conselho Regulador da ERC, a título de exemplo, «fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições», entre as quais se contam «assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa», «a salvaguarda do pluralismo e da diversidade», «zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico», «garantir a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social», «colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radio-elétrico», «fiscalizar

---

<sup>2</sup> Note-se que o projeto de contrato de concessão submetido a consulta pública prevê a institucionalização de um Provedor do Serviço Público: cfr., p. ex., as cláusulas 6.ª, n.º 2, alínea p); 18.ª, n.º 1, alínea b); ou 34.ª, n.º 2, alínea d), do documento citado. Contudo, esta figura é claramente incompatível com os pressupostos lógicos e jurídicos traçados na actual Proposta de Lei, *maxime* nos seus artigos 34.º e seguintes, para os Provedores do Ouvinte e do Telespectador.

<sup>3</sup> Sem esquecer, em plano diverso, o acompanhamento levado a cabo por especialistas de reconhecido mérito e pelo próprio público em geral.

<sup>4</sup> Cfr. a propósito as observações expressas pela ERC nos pontos 2.22 e 2.23 do seu Parecer 9/2007, de 22 de novembro de 2007, relativo ao Projeto de Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão, então em análise [<http://www.erc.pt/pt/deliberacoes/deliberacoes/2007/53>].

<sup>5</sup> Artigo 11.º do projeto de estatutos, e cláusula 31.ª, n.º 3, do projeto de contrato de concessão submetido a consulta pública.

<sup>6</sup> Repare-se ainda que - perpetuando uma medida já hoje prevista nos atuais Estatutos - o projeto de estatutos prevê que o Conselho de Opinião emita parecer «sobre a criação de quaisquer entidades que tenham como objetivo o acompanhamento da atividade do serviço público de rádio ou televisão»: artigo 33.º, n.º 1, alínea h).

a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública», bem como «promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão».<sup>7</sup>

**2.1.7** Por outro lado, é de recear que as preocupações de independência que parecem nortear a criação deste órgão se prestem a certo tipo de críticas já recorrentes, se se atentar no modo de designação de alguns dos seus membros, ou que se quedem por um nível meramente formal, designadamente ao nível da fiscalização do *projeto estratégico para a sociedade*. Nomeadamente, refira-se a circunstância de dois dos seus membros serem designados pelo Executivo, quando se procura justamente vincar a independência da empresa face ao Governo. Inclusive, e representando um claro retrocesso relativo à proposta inicialmente sujeita a parecer da ERC, a circunstância de a designação do membro do Conselho de Administração responsável pela área financeira se encontrar agora sujeita a parecer prévio e *vinculativo* do membro do Governo responsável pela área das finanças, conforme consta da alínea d) do n.º 1 do artigo 11.º da Proposta ora em exame.

**2.1.8** A questão da inamovibilidade dos membros do CGI, um dos critérios por excelência de aferição da independência, deveria ser objeto de uma maior clarificação. Com efeito, o estatuto de inamovibilidade dos membros do CGI poderá ser posto em causa:

- a) Pela instabilidade que decorre da falta de previsibilidade da duração dos respetivos mandatos, atento o regime de sorteio proposto no artigo 15.º;
- b) Pela possibilidade de destituição por deliberação adotada pelos restantes membros do CGI, com os fundamentos previstos no n.º 2 do artigo 16.º da proposta de lei, tendo em consideração as naturais tensões que resultam de um órgão plural composto por membros com proveniências variadas e opiniões nem sempre convergentes;
- c) Pela ausência de intervenção, através de parecer consultivo ou mesmo vinculativo, de uma autoridade externa independente.

**2.1.9** Acresce que o estatuto de inamovibilidade dos membros do CGI assume maior relevância perante as novas causas de destituição do Conselho de Administração, elencadas no artigo 23.º da proposta de lei. As alterações propostas são coerentes com o desígnio de criar mecanismos efetivos de responsabilização do Conselho de Administração da RTP, mas põem

---

<sup>7</sup> Artigos 8.º e 24.º, dos Estatutos da ERC.

em causa a sua atual inamovibilidade. Nos termos das alterações propostas, compete ao CGI propor a destituição do CA da RTP à Assembleia Geral, verificado o incumprimento do projeto estratégico de gestão e administração que assumiram perante o CGI.

- 2.1.10** A este propósito, cumpre-nos ainda alertar para o facto de ser proposta a eliminação da exigência de parecer vinculativo da ERC sobre o incumprimento do contrato de concessão, fundamento de destituição do CA que, todavia, se mantém na alínea b) do n.º 1 do artigo 23.º da proposta de lei, apesar de já não ter de ser «grave e reiterado».
- 2.1.11** Por outro lado, não se pode conceber uma entidade que fiscaliza e supervisiona o seu próprio *projeto estratégico para a sociedade*. Na verdade, o CGI é o único responsável pela escolha do *projeto estratégico para a sociedade* que lhe é submetido. Ao fazer essa escolha torna-se solidariamente responsável pelo sucesso ou insucesso da sua conceção e execução. Nesta ordem de ideias, em que houve já uma prévia valorização positiva de um projeto, que culminou com a sua escolha, é particularmente sensível, do ponto de vista das boas práticas, que seja o órgão que escolheu o projeto, e que com o mesmo, de algum modo, se comprometeu, que venha também a fazer a sua validação em termos de resultados. Neste caso, seria desejável uma saudável separação de poderes e competências, evitando-se que a entidade que escolhe venha mais tarde a julgar, em causa própria, a bondade da sua escolha.
- 2.1.12** Acresce, ainda como possível limitação à independência do órgão a criar, a sua total dependência dos meios técnicos, humanos e financeiros relativamente à entidade que visa fiscalizar e supervisionar. Não se trata de lançar dúvidas ou suspeitas sobre a seriedade das pessoas, trata-se antes de cuidar e de alimentar um distanciamento prudente, próprio e adequado entre quem fiscaliza e entre quem é sujeito a um processo de fiscalização. Estas reservas mantêm-se, ainda que a presente proposta haja tentado atenuar os aspetos negativos aqui enunciados, através da afetação de um “secretariado técnico de apoio” ao CGI e que responde apenas perante este.
- 2.1.13** A maioria (simples) prevista para as deliberações do CGI não será porventura a mais adequada para certo tipo de matérias, que poderão requerer a presença da totalidade dos membros<sup>8</sup>.

## **II.2. Outras observações**

- 2.2.1** A proposta de lei suscita ainda as seguintes observações:

### **Artigo 4.º, n.º 1**

---

<sup>8</sup> Cf. a propósito os artigos 17.º, n.º 3, e 11.º, n.º 1, da proposta de estatutos da RTP.

A proposta de Estatuto mantém-se totalmente omissa quanto ao modelo, ao conteúdo e à forma do *projeto estratégico para a sociedade*, que conviria concretizar.

**Artigo 11.º, n.º 1, alínea c)**

O processo de escolha do Conselho de Administração deveria ser especificado no respeitante aos seus pressupostos e tramitação, aspetos totalmente omissos na atual Proposta. Tal omissão é tanto mais estranha quanto é certo que na formulação anterior da Proposta se previa a realização de um concurso público a decorrer de acordo com um regulamento próprio a elaborar pelo CGI.

**Artigo 11.º, n.º 1, alínea g)**

A proposta pode não ter tido em conta os tempos próprios de atuação de cada uma das entidades aqui envolvidas, particularmente no que respeitante a possíveis desfasamentos que ocorram nos resultados de auditorias promovidas pela ERC, pelo facto de implicarem o recurso a entidades terceiras e inerente processo próprio de seleção por concurso público.

**Artigo 13.º, n.º 3, alínea b)**

Será de acrescentar no inciso relativo a esta norma uma referência à independência da sociedade também face ao poder económico.

**Artigo 14.º, n.º 1**

A preconizada representação geográfica, cultural e de género no CGI é de difícil implementação tendo em conta a forma fragmentada de escolha dos seus membros. Será problemático satisfazer essa representação tão diversa na escolha de duas personalidades, que é o número que cabe indigitar ao Governo e ao Conselho de Opinião.

**Artigo 19.º, alínea d)**

A fixação, pela Assembleia Geral, das remunerações a atribuir aos titulares dos demais órgãos sociais, suscita certa apreensão quanto ao caso particular do CGI, pois que a eventual remuneração dos seus membros não deveria ser formulada através de uma cláusula tão genérica e aberta. Dado tratar-se de um órgão novo e de algum modo atípico nas estruturas das empresas públicas, afigura-se conveniente, por razões de transparência e de equidade, estabelecer critérios objetivos que permitam balizar um índice remuneratório tido por adequado, bem como o momento em que deve ocorrer tal fixação e sua eventual revisão. Se é que constitui propósito do legislador que tais cargos sejam efetivamente remunerados, uma vez que na proposta anterior previa-se orientação oposta.

**Artigo 24.º, n.º 2**

A remissão para «as competências consignadas nas alíneas g), h) e i) do número anterior» carece de ser corrigida na atual versão, pois que terá sido intenção do Executivo referir-se às alíneas h), i) e j) do mesmo preceito.

**III. Deliberação**

Nestes termos, em face do exposto, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 25.º dos seus Estatutos, delibera aprovar o parecer que antecede, no que respeita à proposta de alteração à lei que reestrutura a concessionária do serviço público de rádio e televisão e à alteração dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril).

Lisboa, 29 de janeiro de 2014

O Conselho Regulador,

Carlos Magno  
Alberto Arons de Carvalho  
Luísa Roseira  
Raquel Alexandra Castro [com declaração de voto]  
Rui Gomes



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei a favor do parecer da ERC uma vez que concordo no essencial com a maioria das questões suscitadas. Contudo, considero que existem questões em relação aos quais gostaria de clarificar a minha posição:

1. No que se refere às preocupações de independência referidas a propósito do modo de designação dos membros do Conselho Geral Independente (CGI), considero, ao invés do sustentado no parecer da ERC, que encontra verificado um pressuposto constitutivo de independência *de jure*, susceptível de garantir a independência de facto, pelas seguintes razões:

A) Entendo, ao lado da doutrina maioritária, que uma condição estrutural para a independência *de facto* poderá ser a intervenção de uma pluralidade de órgãos na designação dos membros. Uma opinião que surge, a meu ver, reforçada na própria exigência constitucional, expressa no artigo 38.º, número 6, de garantia da independência dos meios de comunicação social do serviço público não só face ao Governo, mas também perante a Administração e os demais poderes públicos. Considero que esse pressuposto pluriorgânico se encontra verificado, uma vez que:

a) Os membros do CGI são designados pelo Governo e pelo Conselho de Opinião, nos termos do artigo 14.º, números 2 e 3 da proposta de lei, e os membros do Conselho de Opinião são, por sua vez, designados pelas múltiplas entidades referidas no artigo 31.º;

b) Os membros a designar estão sujeitos a parecer prévio obrigatório mas consultivo da ERC (art. 17.º, n.º4) e a uma audição parlamentar (artigo 17.º, n.º5);

B) Acresce que, numa perspectiva *de jure constituendo*, se a própria forma de designação dos membros do BBC-Trust pode ser considerada ajustada a um sistema de governo parlamentar como o britânico, é possível sustentar-se, em teoria que a importação do modelo exigiria a sua adequação ao nosso sistema semipresidencialista, em que o Presidente da República (PR) assume um papel decisivo na vida política e constitucional. Contudo, a atribuição de um papel ao PR no modo de designação dos membros do CGI briga com o princípio constitucional segundo o qual as suas competências integram uma “reserva de Constituição”, apenas susceptíveis de serem alteradas por revisão constitucional – artigo 110.º, número 2 da CRP.

2. Todavia, e neste ponto acompanho o parecer da ERC, entre os fatores de independência *de jure* mais valorizados pelo *Centre on Regulation on Europe* (CERRE, 2012: 29), avulta o *grau de inamovibilidade dos titulares*, questão que, na minha opinião, adquire ainda maior relevância na análise do estatuto do CGI, atento o enfraquecimento desse estatuto quanto aos membros do Conselho de Administração (CA) da RTP. Da análise da proposta de lei, resulta que o estatuto de inamovibilidade dos membros do CGI proposto é relativo e deveria ser objecto de maior clarificação nos seguintes pontos:

a) A falta de estabilidade que decorre da falta de previsibilidade da duração dos respectivos mandatos, mantendo-se o regime de sorteio;

b) A possibilidade de destituição por deliberação adotada pelos restantes membros do CGI, com os fundamentos previstos no artigo 16.º, número 1, alínea a) da proposta de lei. Este

poder de destituição extraordinário pode ser conciliável com um regime de independência, se os pressupostos da quebra da inamovibilidade forem graves e excepcionais, como sejam os casos de violação grave da lei ou gestão danosa, devidamente tipificada. Não me parece que a “falta grave no desempenho das funções” preencha o carácter objectivo exigido.

3. No que se refere à apontada existência de conflitos positivos de competências, o parecer da ERC continua a bastar-se com afirmações vagas, sem que se especifique concretamente as situações em que tal pode ocorrer e onde essa clarificação é exigida. (pontos 10, 11, 12 e 13)

4. No que se refere ao ponto 18 do parecer, não compreendo as questões suscitadas pela ERC, atenta a atribuição legal ao CGI do poder de definição do projeto estratégico de gestão e administração da sociedade a executar pelo Conselho de Administração por si escolhido. Salvo melhor opinião, será precisamente o órgão que escolheu o projeto, a entidade melhor colocada para julgar a sua execução, bem como a atuação do Conselho de Administração que escolheu.

5. Por último, considero que a exigência legal de representação geográfica, cultural e de género é discutível neste contexto, uma vez que a sua previsão expressa, nestes termos, pode levar a uma indesejável desvalorização do perfil técnico e profissional dos membros do CGI: serem personalidades de reconhecido mérito, com experiência profissional relevante e indiscutível credibilidade, nos termos do artigo 14.º, n.º1 da proposta de lei.

Lisboa, 29 de Janeiro de 2014



Raquel Alexandra Brízida Castro