



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# **Deliberação**

**ERC/2017/231 (OUT-TV)**

**Impugnação, por Ivo Miguel Barroso, “da Deliberação do Conselho Regulador da ERC/2017/204, de 13 de setembro, relativa ao parecer sobre a nomeação do Dr. Francisco Seixas da Costa para órgão da RTP”**

**Lisboa  
7 de novembro de 2017**

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação ERC/2017/231 (OUT-TV)

**Assunto:** Impugnação, por Ivo Miguel Barroso, “da Deliberação do Conselho Regulador da ERC/2017/204, de 13 de setembro, relativa ao parecer sobre a nomeação do Dr. Francisco Seixas da Costa para órgão da RTP”

#### I. Enquadramento

1. Em 19 de setembro de 2017, deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC) uma comunicação subscrita por via eletrónica, nos termos da qual o seu autor, Ivo Miguel Barroso, «[a]brigo dos artigos 162.º, n.º 2, 163.º, n.º 3, 1.ª parte, 173.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, bem como do direito geral de petição (artigo 52.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), e do direito geral de reclamação (artigos [...] 184.º, 68.º, n.º 2, alínea a) (aplicável por via do artigo 186.º, n.º 1, al. b)), e 191.º, números 1 e 3, do Código do Procedimento Administrativo)», entendeu deduzir a «impugnação administrativa» da Deliberação ERC/2017/204 (Parecer), do Conselho Regulador da ERC, de 13 de setembro de 2017, «no Parecer emitido em relação ao Dr. Francisco Seixas da Costa.»

2. A deliberação identificada respeita à escolha do Embaixador Francisco Manuel Seixas da Costa como membro a indigitar, pelo Governo, para o Conselho Geral Independente (CGI) da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP), tendo a mesma visado dar resposta ao pedido de pronúncia nesse contexto dirigido pelo Chefe de Gabinete do Ministro da Cultura à ERC, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da RTP<sup>1</sup>, nos termos do qual deve o regulador pronunciar-se a respeito dos «requisitos pessoais» do membro proposto para aquele órgão.

3. De acordo com a denominada impugnação administrativa ora deduzida, a Deliberação ERC/2017/204 (Parecer) enferma de uma série de irregularidades e/ou deficiências, que

---

<sup>1</sup> Aprovados pelo artigo 3.º da Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, a qual «aprova a segunda alteração à Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, bem como os novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A.».

imporiam a sua revogação retroativa (cf. *infra*, n.º 4) e a sua substituição por uma deliberação conforme à Constituição e ao Direito Procedimental Administrativo (*idem*):

**3.1.** Segundo o Reclamante, a deliberação identificada seria ilegal, e anulável, porquanto (i) a mesma padeceria de «*falta de fundamentação*» (cf. artigos 153.º, n.ºs 1 e 2, e 163.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo – doravante, CPA), e por, além disso, (ii) «*nela ter participado e votado um membro [do Conselho Regulador da ERC] cuja imparcialidade da sua conduta é seriamente de duvidar, devido à [sua] proximidade com o Dr. Francisco Seixas da Costa*», sendo essa uma suspeição que competiria ao Presidente do Conselho Regulador da ERC conhecer e declarar (cf. artigos 73.º, n.º 1, proémio, 70.º, n.º 4, *ex vi* do artigo 75.º do CPA, a par do artigo 163.º, n.º 1, do mesmo diploma legal).

**3.2.** Além disso, a deliberação questionada teria ignorado a «*violação do princípio constitucional da imparcialidade na eventual nomeação do Dr. Seixas da Costa, proposta pelo Governo*» (cf. artigos 266.º, n.º 2, da Constituição, e 9.º do CPA), bem como a «*violação da regra da independência dos meios de comunicação social perante o poder económico*» (cf. artigos 38.º, n.º 4, e 39.º, n.º 1, al. c), da Constituição), pelo que estaria viciada de inconstitucionalidade material, «*por violação textual explícita*» (cf. artigo 277.º, n.º 1, da Constituição), sendo, pois, nula.

**3.3.** Mais em concreto, e na ótica do Reclamante, a circunstância de o Embaixador Seixas da Costa desempenhar funções de administrador em grupos empresariais com um significativo peso no mercado da publicidade traduziria «*um caso de evidente falta de independência perante o poder económico*», com isso acarretando «*o conseqüente “impedimento” – garantia de imparcialidade prevista no Código do Procedimento Administrativo – de o Dr. Seixas da Costa ser provido no cargo*».

**3.4.** Ora, a ERC deveria no caso ter arguido um tal impedimento, por violação dos princípios constitucionais acima identificados, impedimento este, aliás, que consubstanciaria «*matéria de facto bastante explícita e flagrante*», e que preencheria deste modo a previsão do disposto no artigo 69.º, n.º 1, alínea a), do CPA, com as conseqüências previstas nos artigos 70.º e 71.º, n.º 1, do mesmo diploma legal.

**4.** Em conclusão, requer o Reclamante:

**a)** que a ERC «*reconsidere a deliberação tomada, revogando[-a] retroactivamente (...), ao abrigo do princípio do autocontrolo da validade dos atos (...), e adotando uma deliberação que seja conforme à Constituição da República Portuguesa e ao Direito do Procedimento Administrativo*»;

**b)** que a deliberação seja «*tomada sem a presença do Senhor Doutor Alberto Arons de Carvalho, por “suspeição”, havendo dúvida razoável sobre a sua imparcialidade*»;

**c)** subsidiariamente, e «*caso eventualmente o primeiro pedido não seja atendido*», que o Presidente do Conselho Regulador da ERC «*faça o favor legal de providenciar, junto do órgão, a fundamentação, de facto e de direito, da Deliberação da ERC, relativa à pretensão de o Governo nomear o Dr. Seixas da Costa para o Conselho Geral Independente da RTP*», fundamentação essa que, em todo o caso, «*deverá ser realizada sem a presença do Senhor Doutor Alberto Arons de Carvalho, por “suspeição”, em violação da garantia da imparcialidade*»

## II. **Inimpugnabilidade da deliberação reclamada**

**5.** É patente que o autor da impugnação ora em apreço expressamente pretendeu que a mesma tivesse por base jurídica a figura do instituto jurídico da *reclamação*, tal como consagrado nos artigos 184.º a 192.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) vigente.

**6.** Importa averiguar se a supracitada Deliberação ERC/2017/204 (Parecer), de 13 de setembro, será impugnável, à luz desse preciso instituto jurídico.

**7.** O artigo 191.º do CPA prevê e consagra a possibilidade de *reclamação* para o autor da prática ou omissão de qualquer *ato administrativo*, a qual seguirá a tramitação consignada no artigo 192.º do mesmo normativo legal.

**8.** Contudo, tendo em conta o enquadramento sistemático da norma e a referência expressa à *reclamação* «*de qualquer ato administrativo*», convirá precisar se o ato ora impugnado detém, justamente, a natureza de ato administrativo. O artigo 148.º do CPA traça o conceito de ato administrativo, considerando nele «*as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta*». Ora, é este último elemento que claramente se encontra em falta na deliberação impugnada para que possa considerar-se esta como a consumação de um ato administrativo, concretamente quanto à produção de efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta.

**9.** A deliberação ora em causa não produziu, por si só, quaisquer efeitos jurídicos externos na situação individual em concreto considerada. Nem poderia visar, sequer, um tal propósito.

**10.** Na verdade, a Deliberação ERC/2017/204 (Parecer), de 13 de setembro, não se consubstancia num ato administrativo, sendo, nessa medida, e designadamente, insuscetível de constituir objeto de impugnação administrativa.

**11.** A deliberação em causa enquadra-se, com efeito, na categoria de *atos instrumentais*, constituindo, mais concretamente, um *ato opinativo*, que, no caso, assume a forma de um *parecer*<sup>2</sup>.

**12.** Essa é a qualificação que, decidida e inequivocamente, se retira do preceituado no n.º 4 do artigo 14.º dos citados Estatutos da RTP, quanto ao tipo de pronúncia que é aí solicitada à ERC<sup>3</sup>.

**13.** Ora, e à luz do preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 91.º do CPA, o *parecer* em questão, sendo embora *obrigatório* (no sentido de que a sua emissão é exigida por lei), não é contudo *vinculativo* (uma vez que as conclusões que venham a constar do mesmo não têm de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão).

**14.** Sublinha a propósito a doutrina mais autorizada o caráter excecional dos casos «*em que o parecer de um órgão consultivo, ou de um especialista, são vinculativos para o órgão competente para decidir*», pois que, por norma, «*os pareceres (...) são diligências procedimentais de feição instrutória e consultiva, a que falta autonomia (funcional) para, sem mediatização de um outro ato jurídico (ato final do procedimento), produzirem efeitos jurídicos numa esfera externa ao órgão emissor*»<sup>4</sup>.

**15.** É justamente o que ocorre nos casos em que a pronúncia da ERC é requerida ao abrigo da norma do n.º 4 do artigo 14.º dos Estatutos da RTP, pois que a decisão (o ato final do procedimento) que releva quanto à matéria aí em apreço compete, na verdade, e consoante os casos, ao Governo ou ao conselho de opinião da RTP (cf. artigos 14.º, n.º 2, e 32.º, n.º 1, alínea a), dos Estatutos citados).

**16.** Destarte, se o ora Reclamante, ou qualquer outro sujeito de direito com putativo interesse procedimental para esse efeito, entende ser contestável a indicação do Embaixador Seixas da Costa para o CGI da RTP (ou a de qualquer outro membro nomeado ou cooptado para esse mesmo órgão), deverá impugnar o ato que efetivamente traduza uma decisão definitiva nesse sentido junto da respetiva instância competente para o efeito – a qual, no caso, como se vê, não é a ERC.

---

<sup>2</sup> Cf., a propósito, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, 2007 (7.ª reimpr. da edição de 2001), pp. 269-273.

<sup>3</sup> Qualificação essa a que o próprio requerente, de resto, também expressamente adere, desde logo no introito do seu requerimento de impugnação (*supra*, l.1).

<sup>4</sup> Cf. Diogo Freitas do Amaral, *ob. cit.*, p. 274. Acrescenta este mesmo Autor: «*Todavia, quando as conclusões do parecer têm necessariamente de ser seguidas pelo órgão competente para decidir, na realidade quem decide é a entidade que emite o parecer. Esta é que será a verdadeira decisão: a decisão da segunda entidade é apenas uma formalização de algo que já estava pré-determinado no parecer. Neste último caso, sempre que o parecer seja vinculativo, do que se trata é de os dois órgãos praticarem o ato administrativo em coautoria.*» [ênfase acrescentada no original].

**17.** A conclusão que se retira do exposto é, pois, repetitiva: a Deliberação ERC/2017/204 [Parecer], de 13 de setembro, é inimpugnável à luz do CPA, pois que a mesma não se consubstancia num ato administrativo.

### **III. Considerações adicionais**

**18.** Conquanto as considerações antecedentes demonstrem, por si só, e em definitivo, a improcedência da presente impugnação, entende, ainda assim, o Conselho Regulador que as alegações do Reclamante respeitantes à “suspeição” que recairia sobre o Vice-Presidente deste órgão, Professor Doutor Alberto Arons de Carvalho, são merecedoras das observações que resumidamente se seguem.

**19.** Assim, e por um lado, cumpre observar a manifesta inconsistência da argumentação expendida pelo Reclamante a respeito desta matéria, e cuja “substância” assentaria, em síntese, na circunstância de o visado e de o Embaixador Seixas da Costa terem desempenhado durante seis anos, cargos de Secretários de Estado nos XIII e XIV Governos Constitucionais, a par de «uma comunhão de interesses aos níveis político, partidário e, quiçá até, de amizade» que, afirma-se, existirá entre ambos (*supra*, n.º 3.1. (ii), e n.º 4, b) e c)).

**20.** É de notar, por outro lado, que o ora requerente apenas terá tomado consciência real ou efetiva de tal “suspeição” após a adoção, em 13 de setembro de 2017, da Deliberação ora impugnada, pois que, numa missiva por si subscrita alguns dias antes (em 5 de setembro) conjuntamente com outros signatários, limitava-se aí a alertar a ERC para os conflitos de interesses que impenderiam sobre o Embaixador Seixas da Costa a propósito da sua indicação para o CGI, aconselhando o Conselho Regulador a emitir um parecer negativo sobre tal escolha.

**21.** Por fim, e sobretudo, não se vislumbra com que fundamento, e de que modo, pretende o Reclamante – docente na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – que, a prevalecer a tese por ele defendida, poderia o Conselho Regulador, sem a presença (ou o voto) do seu Vice-Presidente ora em funções, revogar retroativamente a Deliberação impugnada e substituí-la por uma outra conforme à Constituição e à lei (*supra*, n.º 4, a) e b)). E isto porque, conforme é do domínio público, o Conselho Regulador da ERC funciona desde 1 de março do ano em curso com três membros apenas, sendo que este é justamente, também, o número mínimo para assegurar o quórum para reunir e

deliberar sobre matérias da sua competência, e que, além disso, as deliberações deste órgão são tomadas por maioria, exigindo-se em qualquer caso o voto favorável de três membros<sup>5</sup>.

#### **IV. Deliberação**

Em face do exposto, o Conselho Regulador delibera:

A reclamação apresentada por Ivo Miguel Barroso, por via da qual se requer que seja revogada retroativamente a Deliberação ERC/2017/204 (Parecer), de 13 de setembro de 2017, e substituída por uma outra conforme à Constituição e à lei, é declarada **improcedente, com base nos fundamentos *supra* explanados.**

Lisboa, 7 de novembro de 2017

O Conselho Regulador,

Carlos Magno

Alberto Arons de Carvalho

Luísa Roseira

---

<sup>5</sup> Cf. os n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.