



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Parecer

Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.ª (PSD)

Autor: Deputado

Miguel Tiago



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preambular

O PSD tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 28 de outubro de 2016, o Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.^a - “Alterações ao Estatuto do Gestor Público e aos regimes jurídicos do setor empresarial do Estado e do setor empresaria local”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse Regimento.

Por despacho do S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República de 4 de novembro de 2016, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para emissão do respetivo parecer.

Em reunião da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa de foi nomeado o deputado relator para elaboração do respetivo parecer.

A discussão na generalidade do Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.^a encontra-se agendada para a sessão plenária de 06 de dezembro de 2016.

2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Os subscritores do Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.^a (PSD), objeto do parecer aqui produzido, pretendem promover três alterações legislativas: a) alterar o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pela Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro e pelos Decretos-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, e n.º 39/2016, de 28 de julho; b) aditar o n.º 6 ao artigo 24.º, o n.º 7 ao artigo 25.º e dois novos números ao artigo 32.º ao Regime Jurídico do Setor Público Empresarial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro e, ainda, c) promover o aditamento do n.º 6 ao artigo 30.º da Lei do Setor Empresarial Local, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Pretendem os autores da iniciativa “eliminar a exclusão dos administradores da Caixa Geral de Depósitos do Estatuto do Gestor Público” e “repor limites salariais e desenvolver, inovar e aperfeiçoar outras matérias relevantes” no mesmo âmbito.

Visa a iniciativa legislativa em causa introduzir, regras quanto aos conselhos de administração das empresas públicas, tais como a “obrigação de promoção da igualdade de género, regras de publicitação que favoreçam a transparência e limitação do número máximo de administradores executivos”.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

A apresentação do presente Projeto de Lei, que promove “alterações ao Estatuto do Gestor Público e aos regimes Jurídicos do setor empresarial do estado e do setor empresarial local”, foi efetuada no âmbito do poder de iniciativa da lei conforme consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Cumprindo-se igualmente os termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa legislativa em análise tomou a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

O Projeto de Lei está redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Parece apresentar-se conforme à Constituição e aos princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República; e, nos termos do artigo 7.º do

articulado, entrará em vigor 90 dias após a data da sua publicação, pelo que se encontra em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Por último se refere que o projeto de lei em causa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando, igualmente, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido (lei formulário).

4. Antecedentes parlamentares sobre matéria conexa

Nas duas últimas Legislaturas foram apresentadas as seguintes iniciativas nesta matéria:

- Projeto de Lei n.º 89/XII/1 – Altera o Estatuto dos Gestores Públicos e a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, (BE)- iniciativa retirada;
- Projeto de Lei n.º 603/XI/2 – Altera o Estatuto do Gestor Público e o Regime do Setor Empresarial do Estado (CDS-PP)- iniciativa caducada;
- Projeto de Lei 520/XI/2 - Altera o Estatuto do Gestor Público e o Regime do Setor Empresarial do Estado (CDS-PP)- iniciativa rejeitada;
- Projeto de Lei n.º 504/XI/2 - Altera o Estatuto do Gestor Público (BE) iniciativa rejeitada.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.^a (PSD), a qual é, de resto, de elaboração facultativa nos termos do n.º3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

- a) O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.^a – *‘Alterações ao Estatuto do Gestor Público e aos regimes jurídicos do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local.*
- b) A presente iniciativa pretende aprovar alterações ao Estatuto do Gestor Público e às obrigações que impendem sobre as empresas públicas.
- c) Com o propósito acima mencionado apresentou o projeto de lei objeto do presente relatório.
- d) Face ao exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é de parecer que o Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.^a (PSD) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.


Palácio de S. Bento, 28 de novembro de 2016

O Deputado Autor do Parecer


(Miguel Tiago)

Rel'

A Presidente da Comissão


(Teresa Leal Coelho)

Projeto de Lei n.º 341/XIII/2.ª (PSD)

Alterações ao Estatuto do Gestor Público e aos regimes jurídicos do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local.

Data de admissão: 28 de outubro de 2016

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES

IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA

V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Laura Costa (DAPLEN), Nuno Amorim e Tiago Tibúrcio (DILP), Paula Faria (BIB) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 23 de novembro de 2016.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) apresenta o projeto de lei em questão na sequência da alteração promovida pelo Governo, através do Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho, ao Estatuto do Gestor Público, nos termos da qual as regras previstas no Estatuto não se aplicam “a quem seja designado para órgão de administração de instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado e qualificadas como ‘entidades supervisionadas significativas’, na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014.”

Na exposição de motivos, o PSD caracteriza e descreve o processo que conduziu ao que considera como um regime de exceção para os administradores da Caixa Geral de Depósitos (CGD), para manifestar a sua discordância do mesmo. Nesse sentido, o PSD propõe a eliminação da exclusão dos administradores da CGD do Estatuto do Gestor Público, clarifica que a possibilidade de autorização (fundamentada) de um limite remuneratório excecional (para empresas mercantis em mercado concorrencial) é uma faculdade e não uma obrigação do Ministro das Finanças, não podendo esse limite ultrapassar o limite da remuneração média dos últimos três anos do lugar de origem.

A iniciativa legislativa prevê também a publicitação das orientações estratégicas e sectoriais do sector empresarial público, bem como dos relatórios trimestrais fundamentados, referidos no n.º 2 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro. Acrescenta ainda novas exigências a nível do número de administradores executivos e de promoção de igualdade de género nos conselhos de administração do sector público empresarial.

Finalmente, o PSD pretende que os órgãos executivos colegiais das entidades públicas participantes nas empresas locais fixem as remunerações (e respetivos critérios) dos seus gestores, propondo uma alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por dezassete Deputados do Grupo Parlamentar do PSD, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os

requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

O presente projeto de lei foi admitido a 04 de novembro de 2016 e anunciado na sessão plenária deste dia. Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, igualmente datado de 04 de novembro, a iniciativa baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), e foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas. Encontra-se já agendado para a sessão plenária do dia 6 de dezembro, em conjunto com o Projeto de Lei n.º Projeto de Lei n.º 342/XIII/2.ª (PSD): — Impõe deveres de transparência aos administradores da Caixa Geral de Depósitos e altera o Estatuto do Gestor Público.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa verificar.

Assim, é de referir que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa alterar o estatuto do gestor público e os regimes jurídicos do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local. Ora, assim sendo, para o efeito, altera três diplomas¹: o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, e a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovam, respetivamente, o novo estatuto do gestor público, o novo regime jurídico do setor público empresarial e o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

Dispõe o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário que “os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”. Deste modo, o título da iniciativa deveria identificar as leis que aprovaram os regimes citados, bem como o número da alteração que visam introduzir. Assim, e considerando que se procede à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março – que foi alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho –, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro – que foi alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro –, e à quarta alteração à Lei n.º

¹ Conforme, aliás, é referido no artigo 1.º do presente projeto de lei,

50/2012, de 31 de agosto – que foi alterada pelas Leis n.º 53/2014, de 25 de agosto, n.º 69/2015, de 16 de julho, e n.º 7-A/2016, de 30 de março, caso o projeto de lei em análise seja aprovado na generalidade, propõe-se que, em sede de especialidade ou na fixação da redação final, seja alterado o respetivo título, passando a constar a referência aos diplomas alterados e ao número da alteração. Para o efeito, sugere-se a seguinte redação: “Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprova o novo estatuto do gestor público, terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprova o novo regime jurídico do setor público empresarial, e quarta alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais”².

É ainda de salientar que se encontram pendentes duas outras iniciativas que visam alterar o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (os Projetos de Lei n.º 179/XIII e 342/XIII) e outra que visa alterar o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (o Projeto de Lei n.º 303/XIII): Assim, caso sejam aprovadas as normas ou algumas das normas dessas iniciativas, e para evitar a publicação, num curto espaço de tempo ou até no mesmo Diário da República, de leis diferentes com alterações à mesma lei, pode ser ponderada a possibilidade de fusão num só diploma das normas que respeitam à mesma lei. Se se entender manter como leis diferentes as várias iniciativas pendentes, caso sejam aprovadas, será necessário adaptar o título ao número da alteração que a lei concretizar no momento da respetiva publicação.

O projeto de lei em análise contém norma de entrada em vigor (“a presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”), estando esta em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”. Refira-se ainda que o artigo 5.º estabelece não só a entrada em vigor do diploma como a produção de efeitos, determinando que “*entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produz efeitos de imediato*”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

² Os títulos dos diplomas alterados são os seguintes: o Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, “aprova o novo estatuto do gestor público e revoga o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro”, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, “no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2013, de 18 de fevereiro, aprova o novo regime jurídico do setor público empresarial” e a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, “aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro. Ora, uma vez que o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho (a designada “lei formulário”), estabelece que os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto, propõe-se que a identificação dos títulos dos diplomas em causa seja abreviada de modo a não tornar demasiado extenso o título da iniciativa em análise.

O Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, veio substituir o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro, como diploma que define o Estatuto do Gestor Público³ (EGP).

Com a sua aprovação, estabeleceu-se então um mecanismo de fixação das remunerações e de outros benefícios dos gestores públicos, tendo como base a distinção entre gestores executivos e não executivos e fazendo depender a remuneração variável, aplicável apenas aos gestores com funções executivas, da efetiva obtenção dos objetivos predeterminados, do mesmo modo que limitou a cumulação de funções e remunerações.

O EGP sofreu a primeira modificação com o Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro), que alterou o artigo 17.º relativo à mobilidade no exercício de funções de gestor público.

A segunda alteração (com republicação), operada através do Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro, no contexto da vigência do Programa de Assistência Financeira, procedeu a alterações relativamente ao recrutamento e seleção dos gestores públicos bem como algumas alterações quanto às suas remunerações e benefícios, sendo que foi com esta alteração que foi introduzida a limitação no vencimento mensal dos gestores públicos, prevendo que o mesmo não poderia ultrapassar o vencimento mensal do Primeiro-Ministro.

Por fim, a terceira e última alteração ao Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março, aditou o n.º 2 ao artigo 1.º, excluindo assim do âmbito de aplicação deste diploma os membros dos “órgãos de administração de instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado e qualificadas como ‘entidades supervisionadas significativas’, na aceção do ponto 16) do artigo 2.º do Regulamento (EU) n.º 468/2014, do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2014”. Esta alteração foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho, alteração que a presente iniciativa pretende reverter.

Na redação atual do artigo 1.º do EGP consideram-se gestores públicos os membros dos órgãos de gestão ou administração das empresas públicas abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro (regime jurídico do setor empresarial do Estado e das empresas públicas), diploma que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro (regime jurídico do setor público empresarial), pretendendo apenas a presente iniciativa atualizar a redação deste n.º 1 para incluir o diploma em vigor.

O Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 setembro, aprovou o novo regime jurídico do setor público empresarial, substituindo o anterior regime (Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro).

A alteração provida pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro ao regime jurídico do setor público cingiu-se à alteração do artigo 29.º relativo ao endividamento das empresas públicas não financeiras do setor empresarial do Estado.

³ Texto apresentado em versão consolidada retirada do sítio da Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

Já a presente Proposta de Lei, no que a este regime diz respeito, consagra que:

- ✓ As orientações estratégicas e setoriais, por resolução do Conselho de Ministros, devem ser publicadas quer em Diário da República quer no sítio da Internet da empresa sobre a qual a mesma incide;
- ✓ Aumenta esta obrigatoriedade de publicação nos respetivos sítios da Internet, dos relatórios trimestrais, demonstrativos do grau de execução dos objetivos fixados;
- ✓ Cria limites ao número máximo de administradores executivos que cada empresa pública poderá ter.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa, “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”

E, efetivamente, o n.º 2 do artigo 235.º da CRP estatui que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.”

Por fim, cumpre referir o n.º 1 do artigo 238.º da CRP em que se prevê que as autarquias locais têm património e finanças próprios com a possibilidade de estas entidades poderem criar empresas municipais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto⁴, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25 de agosto, 69/2015, de 16 de julho e 7-A/2016, de 30 de março).

É este o diploma que regula o setor empresarial local, ao qual a presente iniciativa pretende aditar um novo número ao artigo 30.º relativamente ao estatuto do gestor das empresas locais⁵.

São ainda mencionados no presente Projeto de Lei:

- ✓ O relatório de gestão e contas de 2015 da Caixa Geral de Depósitos;
- ✓ Comunicado do Conselho de Ministros que aprovou o Decreto-Lei n.º 39/2016, de 28 de julho.

Quanto aos antecedentes parlamentares, após consultadas as XI e XII legislaturas, foram encontradas as seguintes iniciativas:

- ✓ Projeto de Lei n.º 89/XII/1.^a que altera o Estatuto dos Gestores Públicos e a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, no sentido de limitar as remunerações dos gestores públicos e garantir maior transparência na sua atribuição, apresentado pelo BE⁶;

⁴ Versão consolidada retirada do sítio da Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

⁵ Lista retirada do sítio www.portalautarquico.pt.

⁶ Iniciativa removida.

- ✓ Projeto de Lei n.º 603/XI/2.^a, que altera o Estatuto do Gestor Público e o Regime do Setor Empresarial do Estado, apresentado pelo CDS⁷;
- ✓ Projeto de Lei n.º 520/XI/2.^a que altera o Estatuto do Gestor Público e o Regime do Setor Empresarial do Estado, apresentado pelo CDS⁸;
- ✓ Projeto de Lei n.º 504/XI/2.^a que altera o Estatuto do Gestor Público, apresentado pelo BE⁹.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de – Apontamentos sobre o regime jurídico dos gestores públicos. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. Cota: 12.06 – 98/2013. P. 13-27

Resumo: “Para efeitos do Estatuto do Gestor Público - DL 71/2007, de 27 de março, alterado e republicado pelo DL 8/2012, de 18 de janeiro - gestor público é a pessoa humana membro do órgão de administração e representação de empresa pública estadual”.

O autor debruça-se sobre a designação dos gestores públicos e relações de administração; incompatibilidades e impedimentos; remunerações e cessação de funções.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS – **Declaração do Conselho de Administração sobre Política de remuneração dos Membros dos Órgãos da Administração e Fiscalização da CGD [Em linha] – [Lisboa] :** CGD. (maio 2015). [Consult. 17 nov. 2016]. Disponível em: WWW: <URL:<https://www.cgd.pt/Institucional/Governo-Sociedade-CGD/Remuneracoes/Documents/Declaracao-sobre-Politica-de-Remuneracoes-SA.pdf>>

Resumo: Este documento tem por objeto a política remuneratória respeitante aos membros dos órgãos de administração e fiscalização da Caixa Geral de Depósitos - CGD, SA, relativa a 2015. Sendo a CGD uma empresa pública integrada no sector público empresarial, e tendo a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, os membros do órgão de administração da Caixa são considerados gestores públicos, estando a política remuneratória dos mesmos delimitada pelo Estatuto do Gestor Público. Daqui resulta a fixação de uma retribuição mensal que não pode ultrapassar o vencimento mensal do Primeiro-

⁷ Iniciativa caducada.

⁸ Iniciativa rejeitada.

⁹ Iniciativa rejeitada.

Ministro ou, em alternativa, a opção pelo vencimento do lugar de origem, com o limite de remuneração média dos últimos três anos do referido lugar, mediante autorização expressa do responsável do Governo pela pasta das Finanças.

COSTA, Vasco Freitas da – Da designação dos administradores das empresas públicas. In **A designação de administradores**. Coimbra: Almedina, 2015. Cota: 12.06.2 – 171/2015. P. 263-283

Resumo: O autor analisa as duas modalidades fundamentais de designação dos administradores das empresas públicas: o ato administrativo de nomeação, no caso das entidades públicas empresariais e serviços municipalizados, e a designação de acordo com as regras da lei comercial, geralmente por via de eleição em assembleia geral, no caso das empresas públicas constituídas como sociedades comerciais de responsabilidade limitada.

ETTNER, Diana – Procedimentos e modalidades de designação dos gestores públicos e dos dirigentes da administração pública. In **A designação de administradores**. Coimbra: Almedina, 2015. Cota: 12.06.2 – 171/2015. P. 241-261.

Resumo: É objetivo do referido artigo analisar, de forma integrada e sistemática, os procedimentos atualmente vigentes em matéria de designação de dirigentes da administração pública e de gestores públicos, tendo em conta o Estatuto do Gestor Público, na sequência das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 8/2012, de 18 de janeiro, bem como pela Lei nº 64/2011, de 22 de dezembro. Foram introduzidas duas novidades substanciais no sistema de recrutamento e seleção de dirigentes da administração pública, designadamente a criação e o papel desempenhado pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) e um novo procedimento concursal para a escolha e provimento dos cargos de direção superior da Administração Pública.

GARCÍA-NOBLEJAS, P. Montero - La transparence des rémunérations des administrateurs dans les recommandations de l'Union Européenne. **Revue de droit international et de droit comparé**. Bruxelles. A. 87, nº 3 (2010), p. 356-385. Cota RE-223

Resumo: A remuneração dos administradores é um assunto que se tem vindo a tornar cada vez mais premente, tendo em conta os numerosos interesses envolvidos. As dificuldades encontradas no estabelecimento de um sistema objetivo e independente de adoção de decisões sobre remunerações, frequentemente influenciado por situações de conflito de interesses, colocam em evidência a dificuldade de estabelecer um controlo real sobre essa matéria.

Assim sendo, a União Europeia reconhece como meio privilegiado para exercer esse controlo sobre as remunerações dos membros dos órgãos de gestão das sociedades a transparência das remunerações dos administradores, quer ao nível da decisão, quer ao nível das remunerações efetivamente atribuídas.

OCDE - Lignes directrices de l' OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques [Em linha]. Paris : OCDE, 2015. [Consult. 18 nov. 2016]. Disponível em: WWW: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=120227&img=1812&save=true>

Resumo: As diretrizes da OCDE sobre a gestão das empresas públicas são, de facto, recomendações destinadas aos poderes públicos, e dizem respeito aos meios de assegurar que as empresas públicas exercem as suas atividades de forma eficaz, transparente e responsável. Constituem a norma internacionalmente reconhecida sobre a forma como o poder público deve assumir a sua função de acionista, a fim de evitar as armadilhas que representam, por um lado, a passividade dos acionistas e, por outro, um intervencionismo excessivo, por parte do Estado.

Apresenta recomendações relativas à gestão de cada empresa pública, mas também às práticas do Estado enquanto acionista e ao quadro jurídico e regulamentar no qual as empresas públicas exercem a sua atividade, a nível nacional ou internacional.

Estas diretrizes são publicadas num momento decisivo em que muitos países, vítimas da recessão económica e de uma diminuição da sua margem de manobra orçamental, têm cada vez mais dificuldades em assegurar o bom funcionamento do sector das empresas públicas. Este sector ocupa um lugar importante num grande número de economias e a experiência demonstra que o mesmo pode promover ou travar o desenvolvimento económico e social, consoante funciona, ou não, de acordo com as boas práticas comumente aceites.

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Direção-Geral da Administração e do Emprego Público - **Caracterização geral dos sistemas remuneratórios da Administração Pública, de acordo com a informação reportada nos termos da Lei nº 59/2013, de 23 de agosto** [Em linha]. [Lisboa] : DGAEP, 2013. [Consult. 18 nov. 2016]. Disponível em: WWW: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=120249&img=1819&save=true>

Resumo: O Ministério da Finanças, através da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, elaborou este estudo sobre a política remuneratória da Administração Pública, em geral, e sobre a componente de suplementos em particular. Neste contexto, é também abordado o estatuto do gestor público (p. 17 e 18), designadamente os montantes remuneratórios aplicáveis aos gestores públicos que ficam ligadas à classificação da empresa/instituto público:

- Presidente – grupo A (100% do vencimento mensal do primeiro- ministro);

- Presidente – grupo B (85% do vencimento mensal do primeiro- ministro);
- Presidente – grupo C (80% do vencimento mensal do primeiro- ministro);
- Vice-presidente - 90% do vencimento mensal do Presidente;
- Vogais - 80% do vencimento mensal do Presidente

“Da conjugação dos artigos 1.º e 2.º, n.º 3 do Decreto-lei n.º 71/2007, é considerado gestor público quem seja designado para órgão de gestão ou administração das empresas públicas, e ou como membros de conselhos diretivos de institutos públicos de regime especial, ou de autoridades reguladoras independentes (...).”

• Enquadramento no Plano da União Europeia

No plano da União Europeia, o estatuto de gestor público, no sentido mais amplo, é da competência exclusiva de cada Estado-Membro, existindo nesta matéria apenas uma rede europeia informal de grupos de trabalho que integram elementos das DGs responsáveis de cada Estado-Membro, a *European Public Administration Network – EUPAN*. De especial relevância para o objeto desta iniciativa é o trabalho que esta rede realizou ao nível da inovação e qualidade de serviços públicos, nomeadamente no seu *Innovative Public Sector Group*, que desde a década de 1990 trabalha com a EFQM para desenvolver ferramentas de *Total Quality Management* para o Setor Público, incluindo o desenvolvimento de um Quadro Cômum de Avaliação que contou com a colaboração da maioria dos Estados-Membros participantes.

No que se refere à alteração específica às instituições de crédito integradas no setor empresarial do Estado, esta iniciativa está enquadrada no funcionamento da União Europeia ao nível da condução das políticas monetárias, tendo sido atribuído ao Banco Central Europeu (BCE) a supervisão prudencial das instituições de crédito, conhecido por Regulamento MUS – Mecanismo Único de Supervisão (Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito), em especial na alínea do seu artigo 4.º, que inclui nas atribuições do BCE a imposição de requisitos de “adequação e de idoneidade das pessoas responsáveis pela gestão de instituições de crédito” e “políticas e práticas de remuneração”.

O Regulamento 468/2014 do BCE, que estabelece o quadro de cooperação, no âmbito do MUS, entre o BCE e as autoridades nacionais competentes e com as autoridades nacionais designadas (Regulamento-Quadro do MUS), assume importância neste contexto porquanto define o que se entende por «entidade supervisionada significativa», conceito presente na iniciativa legislativa em apreço, nomeadamente na definição das entidades cujos gestores são objeto da mesma. Neste sentido, «entidade supervisionada significativa» é uma entidade supervisionada significativa num Estado-Membro pertencente à área do euro ou uma entidade supervisionada significativa num Estado-Membro não pertencente à área do euro que seja um Estado-Membro participante (no Mecanismo). Uma entidade supervisionada pode ser classificada como significativa com base em qualquer um dos seguintes critérios (Artigo 39.º do Regulamento 468/2014): a) a respetiva dimensão; b) importância

para a economia da União ou de um Estado-Membro participante; c) importância no que se refere a atividades transfronteiras; d) o pedido ou a obtenção de assistência financeira pública direta do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE); e) o facto de a entidade supervisionada ser uma das três instituições de crédito mais significativas num Estado-Membro participante. Estas entidades devem ser supervisionadas diretamente pelo BCE, enquadrando desta forma as avaliações e recomendações periódicas do BCE à CGD.

As preocupações com o sistema bancário, ao nível da União Europeia, estão também na base do lançamento da recente consulta pública relativa à avaliação dos administradores dos bancos, dentro da supervisão bancária. Os resultados dessa consulta serão conhecidos em 2017.

Também a Autoridade Bancária Europeia (EBA), tendo como principal objetivo *assegurar um nível eficaz e coerente de regulação e supervisão prudenciais de todo o setor bancário europeu por forma a defender a estabilidade financeira na UE e garantir a integridade, a eficiência e o bom funcionamento do setor bancário*, procura acompanhar as políticas de remuneração das instituições bancárias. A EBA defende mesmo que o nível de remuneração está intimamente ligado com o risco de gestão assumido: (...) *shall ensure that remuneration is consistent with sound and effective risk management and provides an incentive for prudent and sustainable risk taking*¹⁰, tendo ainda elaborado um relatório sobre a análise comparativa das práticas remuneratórias ao nível da União Europeia e de dados relativos a rendimentos elevados auferidos.

Refere-se ainda que os requisitos presentes na Diretiva CRD (Capital Requirements Directive) são complementados por linhas orientadoras mais precisas no que às políticas de remuneração diz respeito, sendo revistas e atualizadas pela EBA. A mesma submete ainda projetos de normas técnicas de regulamentação à Comissão Europeia, tal como previsto na Diretiva em apreço. Deste modo, a Diretiva CRD-IV, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, *deverá, por conseguinte, ser interpretada em conjunto com o Regulamento (UE) n.º 575/2013 e deverá, em conjunto com o mesmo regulamento, constituir o enquadramento legal que rege as atividades bancárias, o quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento*. A regulamentação em causa deu origem, desde 2000, a diferentes pacotes legislativos, com o intuito de regular a matéria: CDR I, CDR II, CDR III e CDR IV. Procurou-se, nestes termos, proceder à limitação da remuneração dos administradores de bancos.

A União Europeia pretende deste modo assegurar a transparência na gestão bancária, impondo regras de limitação de rendimentos e obrigatoriedade de políticas gestionárias claras e uniformes. Pretendeu também criar condições de convergência e estabilidade no mercado interno com vista à redução do risco para a viabilidade das instituições de crédito, criando um conjunto único de regras para os serviços financeiros na União, tendo em vista a consecução de uma verdadeira união económica e monetária.

¹⁰ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/remuneration>

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Bélgica, Espanha e França.

BÉLGICA

O Governo belga aprovou, em 2009, o código de *gouvernance d'entreprise*, elaborado pela comissão instituída para esse fim. Contém um conjunto de regras e diretivas dirigidas às sociedades belgas cotadas em bolsa. Destacam-se as regras relativas ao processo de elaboração do relatório que fixa o nível de remuneração dos administradores executivos e não executivos. O conselho de administração constitui o *comité de rémunération*, que tem por finalidade apresentar as propostas de remuneração, posteriormente apreciadas e aprovadas.

Na região da Valónia, os princípios que regem o estatuto do administrador público e/ou gestor público decorrem do Decreto de 12 de Abril de 2004, com as modificações introduzidas em 2007, 2010, 2011 e 2015. Nos termos do seu artigo 15.º, compete ao presidente do organismo público apresentar ao Governo, anualmente, um relatório descritivo das atividades e respetiva gestão desenvolvidas, que inclua, de forma detalhada, informação sobre a remuneração dos administradores e gestores públicos.

A informação sobre remuneração dos administradores e/ou gestores públicos deve ser publicada de forma anónima, especificando os montantes a que têm direito, tendo em conta o nível de responsabilidade, experiência, domínio da atividade e antiguidade.

Após a receção do referido relatório, o Governo envia-o, com informação complementar, ao Parlamento valão.

ESPAÑA

O regime das remunerações dos altos dirigentes do setor público empresarial encontra-se regulado pelo *Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.*

Em relação à matéria objeto do projeto de lei em apreço, vale a pena destacar as disposições relativas às obrigações de transparência, bem como aos limites remuneratórios.

Assim, de acordo com o artigo 10.º, além das obrigações de publicidade a que estão obrigadas, as entidades públicas empresariais difundem, através dos respetivos sítios eletrónicos, a composição dos seus órgãos de administração, gestão, direção e controlo, incluindo os dados profissionais dos seus altos responsáveis/dirigentes.

A remuneração auferida pelos altos responsáveis/dirigentes constará do relatório de atividades anual da entidade.

No que diz respeito às remunerações, o artigo 7.º dispõe que estas se dividem em básicas ou complementares. O limite da remuneração básica depende do grupo a que a entidade em causa pertença (grupo 1, 2, ou 3), não podendo, em nenhum caso, exceder a remuneração anual de 105.000 euros. Quanto às remunerações complementares, estas dividem-se em complemento de cargo e variável. A primeira ligada à natureza do cargo ocupado, sendo a segunda composta por uma componente variável, ligada ao cumprimento dos objetivos previamente definidos.

FRANÇA

A remuneração dos dirigentes de empresas públicas, ou com participação pública, encontra o seu enquadramento jurídico, por um lado, nas regras próprias do funcionamento das empresas em questão (atendendo à sua natureza: sociedade anónima ou estabelecimento público), e, por outro, no controlo externo, ao nível ministerial, exercido sobre o conjunto das empresas públicas.

No que diz respeito aos dirigentes de empresas constituídas sob a forma de Sociedade Anónima, releva o Artigo L.225-47 do Código Comercial, que dispõe que "O Conselho de Administração elege um presidente de entre os seus membros [...]. e determina a sua remuneração". O Conselho de Fiscalização fixa as remunerações dos membros do Conselho de Administração (artigo L.225-63).

Nas sociedades cotadas, o legislador tem intervindo no sentido de aumentar a transparência das remunerações. Assim, desde 2001 que a Assembleia Geral é informada no relatório anual da remuneração e benefícios de toda a natureza concedidos aos mandatários sociais (artigo L. 225-102-1).

O Décret n°53-707, du 9 août 1953, relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social, procura regulamentar os salários dos gestores públicos através da criação de uma comissão de coordenação dos salários, dependente do Ministro da Economia. Esta comissão deverá ser obrigatoriamente consultada sobre todas as questões de remuneração do setor público.

Assim, estas entidades estão sujeitas ao controlo ministerial sobre as remunerações dos seus dirigentes.

Este texto legal sofreu alterações, em 2012, no quadro das preocupações do governo com a moralização e enquadramento das remunerações dos dirigentes destas empresas (cfr. Comunicado sobre a moralização e supervisão dos salários dos líderes empresariais do Ministro da Economia e Finanças, no Conselho de Ministros de 13 de Junho de 2012).

Assim, de acordo com a alteração àquele diploma efetuada pelo Decreto n.º 2012-915, de 26 de julho de 2012, "nos organismos controlados ao abrigo do presente decreto [...] será fixado por decisão dos Ministros da

Economia e do Orçamento ou, nas organizações sob a forma de sociedade comercial, aprovado por decisão do Ministro da Economia”, os seguintes elementos:

- ✓ A quantidade de senhas de presença ou subsídios pagos aos membros dos conselhos de administração, ou órgãos de fiscalização, de gestão ou órgãos deliberativos;
- ✓ Os elementos de remuneração dos presidentes do conselho de administração, diretores gerais, diretores gerais adjuntos, CEOs, presidentes e membros do conselho executivo, presidentes do conselho de fiscalização, presidentes, gerentes de atividade e, em geral, as pessoas que, seja a que título for, desempenhem funções equivalentes;
- ✓ Os benefícios de qualquer natureza relacionados com a atividade, bem como a remuneração, compensação ou benefícios devidos ou suscetíveis de serem devidos às pessoas referidas, em caso de cessação das suas funções.

As remunerações não devem ser superiores a 450 000 euros (artigo 3.º, III). Define-se ainda, no mesmo artigo 3.º, que as remunerações devem ser tornadas públicas.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas sobre a mesma matéria e matéria conexas:

- Projeto de Lei n.º 179/XIII (BE) - Altera a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e altera o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março: Foi admitido em 22/04/2016 e, nessa mesma data, baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª) com conexão à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª) e à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª).
- Projeto de Lei n.º 303/XIII (PCP) - Repõe direitos e rendimentos e assegura o direito à contratação coletiva no setor público empresarial revogando as normas gravosas do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro: Foi admitido em 27/09/2016 e, nessa mesma data, baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª) com conexão à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª).
- Projeto de Lei n.º 342/XIII (PSD) - Impõe deveres de transparência aos administradores da Caixa Geral de Depósitos e altera o Estatuto do Gestor Público: Foi admitido em 04/11/2016 e, nessa mesma data, baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP) verifica-se que se encontra pendente, sobre esta matéria, a Petição n.º 161/XIII/2.^a - *Pretende que sejam mantidos os tetos salariais dos administradores públicos e da CGD, para não ultrapassar o salário do Primeiro-Ministro.*

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Em 4 de novembro foi promovida a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, cujos pareceres constam da página da iniciativa.

Na medida em que a presente iniciativa promove uma alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, procedeu-se à consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e à Associação Nacional de Freguesias, nos termos da Lei n.º 54/98, de 18 de agosto.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, nomeadamente da exposição de motivos e do articulado desta iniciativa legislativa, não é possível prever eventuais encargos diretos com a sua aplicação.

