

Distribuição  
25/01/2018  


Exmo. Senhor  
Dr. Fernando Negrão  
M.I. Presidente da  
Comissão de Eventual para o Reforço da Transparência no  
Exercício de Funções Públicas  
Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

S/ Referência  
Ofício nº46/14º-  
CERTEFP/2018  
NU:592049

S/ Comunicação  
12 janeiro - 12:48

N/ Referência  
0090-CA/2018

Data  
22-01-2018

**Assunto: COMISSÃO 14.ª – CERTEFP XIII – SOLICITAÇÃO DE PARECER SOBRE OS PROJETOS DE LEI N.º 595 E 596/XIII/2.º E 3.º (PSD)**

- I. **ENQUADRAMENTO NO ÂMBITO DA SOLICITAÇÃO DE PARECER PELA COMISSÃO 14.ª – CERTEFP XIII À AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES (AMT), EM ESPECIAL NO QUE RESPEITA AO PROJETO DE LEI N.º 596/XIII/ 2.ª (PSD)**
  1. A **COMISSÃO EVENTUAL PARA O REFORÇO DA TRANSPARÊNCIA NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS**, a que V. Ex.ª preside, procedeu a solicitação à AMT de emissão de **Parecer** sobre o Projeto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD relativo à **Segunda Alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com Funções de Regulação da Atividade Económica dos Setores Privados, Público e Cooperativo – também conhecida como Lei Quadro das Entidades Reguladoras / LQER)**<sup>1</sup>, em concreto Projeto de Lei n.º 596/XII/2.ª (PSD).
  2. Uma razão de ordem, antes de proceder à análise em concreto do Projeto de diploma – de facto, os 6 primeiros parágrafos da “Exposição de Motivos” (do **PL 596/XII/2.ª**) referem-se, de uma forma absolutamente concreta, ao “**setor financeiro**”, ao “**Mecanismo único de Supervisão**”, ao “**Mecanismo único de Resolução**” e à criação e/ou alteração de normativos que visam reforçar os poderes do supervisor do setor financeiro (**Banco de Portugal**), bem como ao “**aumento dos deveres de reporte de informação**”, bem como à “**prevenção de conflitos de interesses (...)**”.
  3. Apenas no sétimo parágrafo, a Exposição de Motivos faz uma primeira referência à atividade de “**regulação**” (congregando os conceitos de **supervisão** e de **regulação**), reconhecendo que as mesmas revestem “**um caráter fundamental numa sociedade democrática e plural, onde subsiste um mercado que se quer dinâmico e funcional**”. Numa primeira concreta referência ao objeto da proposta de alteração legislativa em causa refere-se ser “**comummente aceite que ao desempenho de cargos públicos e de regulação /supervisão não pode corresponder a subsistência de dúvidas ou da existência de informação imparcial ou incompleta relativas aos conflitos de interesses ou impedimentos, sob pena da opacidade conduzir a dúvidas ou a interpretações erróneas da intencionalidade dos titulares dos referidos cargos**”.
  4. A **AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes** – foi a primeira Autoridade da Regulação Económica Independente criada em Portugal através da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (**Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio**).

<sup>1</sup> Admitindo que a referida Solicitação de Parecer não se refere ao Projeto de Lei 595/XIII/2 (PSD) que reforça a transparência e as Incompatibilidades e Impedimentos dos Administradores e Dirigentes do Banco de Portugal.  
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal  
Contribuinte n.º 513 637 257

Estale e de 22-01-2018  
NU. 592533  


5. Os Estatutos da AMT foram aprovados pelo **Decreto-Lei n.º 78/2014**, de 14 de maio, ao mesmo tempo que as funções de “regulamentação técnica / licenciamentos” ficaram alocadas ao IMT, I.P. (reestruturado após várias interações legislativas – vide Decreto-Lei n.º 236/2012 (“IMT versão 1”), alterado pelo **Decreto-Lei n.º 77/2014** (“IMT versão 2”)<sup>2</sup>.
6. Não é demais recordar a génese da criação da AMT, através de segregação de “poderes regulatórios/regulamentares” e criação/previsão de novos poderes/funções, no domínio da **Regulação Económica**.
7. Ao longo destes dois anos de atividade, a AMT já construiu uma *Doutrina própria e original* sobre a sua VISÃO DA REGULAÇÃO. Assim, na sua atuação, e em **primeiro lugar** a AMT efetua sempre um exercício de *compliance* com a legislação aplicável, e, em **segundo lugar**, procura contribuir para o suprimento de “falhas de mercado”, sem gerar “falhas de Estado”, para a construção de um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, e para proteger o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, tendo em conta, de forma integrada, diferentes racionalidades e interesses: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes. Note-se que, “estas racionalidades não são aditivas, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente, devendo a sua avaliação ser efetuada de forma integrada (...)”.
8. Ora, a **especificidade de AMT** ou, e como já se referiu *supra*, a especificidade de enquadramento de Autoridades/Entidades Reguladoras Independentes é tido em conta no Projeto de Lei cuja apreciação foi solicitada à AMT – desde logo, o n.º3 do Artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa e as regras específicas da LQER /Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (já alterado pela Lei 12/2017, de 2 de maio) – vide, em especial, Artigo 24.º (**responsabilidade dos membros do CA**), Artigos 25.º e 26.º (**Estatuto dos Membros do CA e Comissão de Vencimentos**)<sup>3</sup> - [http://www.amt-autoridade.pt/media/1375/decisão-1\\_2015-da-cv-amt.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1375/decisão-1_2015-da-cv-amt.pdf)), bem como as regras relativas à **Independência** (Artigo 45.º), à **Responsabilidade** (Artigo 46.º), à **Transparência** (Artigo 48.º) e às **obrigações de prestação de informação, quer perante o Governo, quer perante a Assembleia da República** (Artigo 49.º).
9. Para além do mais, e no âmbito dos seus poderes de Regulamentação, a AMT aprovou o seu **Código de Ética** (presente no seu sítio da Internet - <http://www.amt-autoridade.pt/amt/instrumentos-de-gestão-amt>).
10. O **Código de Ética** – aplicável à AMT com Instituição, bem como a todos os profissionais que aí exercem funções – define a “**Axiologia Genética**” da AMT, apresentando os “**Valores**” que devem nortear a “**Atitude Estrutural da Organização**” (na sua prática quotidiana), a sua “**Galeria de Responsabilidades**”, a “**Obrigações Éticas**” se assunção de um desempenho em que a subordinação ao **Interesse Público** seja evidente, numa ótica de **obrigatória Independência, geradora de Confiança Institucional e na relação com todos os Stakeholders e Utilizadores do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes**.
11. O Código de Ética faz uma referência muito especial à noma Constitucional habilitante que confere ao legislador a possibilidade de criar entidades administrativas independentes<sup>4</sup> – de facto, a possibilidade de criação destas entidades (colocando em crise aquilo que alguma Doutrina já tem classificado como o princípio fundamental de só atribuir poderes a órgão eleitos), exige, como contrapartida, que os titulares desses órgãos assumam “uma

<sup>2</sup> No âmbito do processo de reestruturação foram ainda publicados outros diplomas legais relacionados com a área rodoviária (Decreto-Lei n.º 76/2015- SIEV), com a área portuária (Decreto-Lei n.º 44/2014 – APS, SA/Portos do Algarve e ainda Decreto-Lei n.º 88/2015/Navegabilidade do Douro). Ao mesmo tempo, e ao fim do longo período da reestruturação do IMT, I.P. (processo ainda não concluído, pelo menos do ponto de vista administrativo) foi publicada a Portaria n.º 209/2015, de 16 de julho, que aprova os respetivos Estatutos.

<sup>3</sup> A CV da AMT foi nomeada pelo Despacho n.º 9220-B/2015, de 3 de setembro.

<sup>4</sup> Ver, por todos “Autoridades Administrativas Independentes e Constituição”, - LUCAS CARDOSO, José, COIMBRA Editora.

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa – Portugal

Contribuinte n.º 513 637 257

- Responsabilização ética Multifacetada, seja, Transparentes e sujeitos ao Escrutínio Democrático e sejam inspirades de Confiança na Sociedade e na Economia”;**
12. Ou seja – do Estatuto, Especificidade e enquadramento constitucional e infraconstitucional das Entidades Reguladoras (Autoridades Administrativas Independentes) já resulta um **“feixe considerável de deveres e responsabilidades”**, que tornam estas entidades altamente escrutináveis e sujeitas aos Princípios da Transparência e da *Accountability*.
  13. Neste sentido, considera-se que o conjunto de obrigações propostas no Projeto de Lei em análise **não são, tal como propostas, proporcionais ao bem público que se pretende proteger -a possibilidade de escrutínio democrático/transparência –** sendo, algumas delas, potencialmente lesivas de interesses legalmente protegidos (direito à reserva e intimidade da vida privada) potenciando eventuais quebras aos princípios e acervo relacionado com a proteção de dados pessoais.
  14. Quanto à necessidade (obrigatoriedade) de publicitar as “agendas” de reuniões institucionais dos membros dos órgãos de direção nos respetivos sítios da Internet, considera-se que a mesma não é aceitável;
  15. De facto, não se compreende como o dever de publicitação da *“vida de uma entidade pública”* – não sendo uma entidade reguladora como a AMT uma exceção - que é feita de uma sucessão de reuniões, encontros e comunicações, com entidades reguladas e com os demais *Stakeholders* / utilizadores do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, sendo tal diálogo absolutamente essencial para o devir e cumprimento da Missão da Instituição pode ser útil, profícua ou proporcional;
  16. Assim, considera-se que **a norma constante da al. c) do novo Artigo 19.º-A do Projeto de Lei em apreciação não é aceitável, nem do ponto de vista jurídico (não cumprindo com os Princípios da Necessidade, nem da Proporcionalidade), nem do ponto de vista Ético**, podendo contribuir (ao contrário do desejado) para movimentos especulativos e *“captura”* do Regulador Independente pela *“mediatização da sua agenda e do seu trabalho quotidiano”*, o qual, muitas vezes, exige um especial **dever de reserva** (aliás consagrado estatutariamente).
  17. Também no que respeita ao proposto na alínea a) do diploma, considera-se que este **“dever”** já se encontra assegurado no âmbito da **Lei n.º 4/83, de 2 de abril** (que sofreu, entretanto, várias alterações, a última das quais introduzida pela Lei n.º 38/2010, de 2 de setembro), que regula as **“Declarações de Riqueza de Titulares de Cargos Públicos”**.
  18. Nos termos do Artigo 1.º da Lei n.º 4/83, **“os titulares de cargos políticos e equiparados e os titulares de altos cargos públicos apresentam no Tribunal Constitucional, no prazo de 60 dias contado da data de início do exercício das respetivas funções, declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais, da qual constem:**
    - a) A indicação total dos rendimentos brutos constantes da última declaração apresentada para efeitos da liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar;
    - b) A descrição dos elementos do seu ativo patrimonial, existentes no País ou no estrangeiro, ordenados por grandes rubricas, designadamente do património imobiliário, de quotas, ações ou outras partes sociais do capital de sociedades civis ou comerciais, de direitos sobre barcos, aeronaves ou veículos automóveis, bem como de carteiras de títulos, contas bancárias a prazo, aplicações financeiras equivalentes e desde que superior a 50 salários mínimos, contas bancárias à ordem e direitos de crédito;
    - c) A descrição do seu passivo, designadamente em relação ao Estado, a instituições de crédito e a quaisquer empresas, públicas ou privadas, no País ou no estrangeiro;
    - d) A menção de cargos sociais que exerçam ou tenham exercido nos dois anos que precederam a declaração, no País ou no estrangeiro, em empresas, fundações ou associações de direito público e, sendo os mesmos remunerados, em fundações ou associações de direito privado”.

19. São titulares de cargos públicos, para o cumprimento das obrigações apontadas, *inter alia*, os **membros das entidades públicas independentes** previstas na Constituição ou na lei;
20. Nos termos do Artigo 5.º do diploma em causa (Consulta), “*Qualquer cidadão pode consultar as declarações e decisões previstas na presente lei*”, **cabendo ao Tribunal Constitucional definir, nos termos do respetivo Regimento, a forma como é organizada a consulta às declarações e decisões previstas na presente lei.**
21. Mais – nos termos do Artigo 6.º da Lei n.º 4/83, a divulgação do conteúdo das declarações previstas na lei é livre, sendo que com fundamento em motivo relevante, **designadamente interesses de terceiros, o titular do cargo pode opor-se à divulgação parcelar ou integral (...)**, competindo ao Tribunal Constitucional apreciar a existência ou não do aludido motivo, bem como da possibilidade e dos termos da referida divulgação.
22. Cabe ao declarante, no ato de apresentação da sua declaração inicial ou posteriormente, a iniciativa de invocar objeção nos termos e para os efeitos do número anterior. A violação da reserva da vida privada eventualmente resultante da violação dos números anteriores será punida nos termos legais, designadamente segundo o disposto nos artigos 192.º e 193.º do Código Penal.

#### Em Síntese:

23. No âmbito do pedido de **Parecer** que foi solicitado à AMT, considera-se (tendo em conta aliás muitas das considerações tecidas no Parecer Jurídico de João VARELA, constante do sítio da internet da AR, no âmbito da Comissão Eventual para o Reforço Da Transparência no Exercício de Funções Públicas) o seguinte:
  - a. A **Lei n.º 4/83** – que se tem vindo a “consolidar” através de sucessivas alterações ao seu conteúdo - **deve continuar a conformar o regime legal aplicável ao “Controlo Público de Riqueza de Titulares de Cargos Públicos”;**
  - b. Neste sentido – e no estrito âmbito desta Lei (e não de alterações avulsas, como proposto, através da alteração da LQER), entende-se que é proporcional, nos termos dos números 2 e 3 do Artigo 18.º da CRP, a restrição (tal como consagrada na presente ordem jurídica) ao **“direito à reserva da intimidade da vida privada”** (vs **“princípio da transparência”** no exercício de cargos políticos e de altos cargos públicos);
  - c. Quanto à **publicidade** entende-se que, a existir, a mesma deve continuar a ser da **responsabilidade do Tribunal Constitucional**, entidade especialmente incumbida do registo e depósito das declarações públicas de rendimentos e de património;
  - d. A existir qualquer divulgação de dados relativos a rendimentos e patrimónios de titulares de altos cargos públicos, a mesma deve **ser centralizada no sítio da Internet daquele Tribunal;**
  - e. No que respeita ao **“registo de ofertas”** – aquelas recebidas por titulares de cargos públicos no âmbito do exercício das suas funções (ou seja, **“ofertas institucionais”**), considera-se que a respetiva divulgação pública não contende com o a “tutela da reserva da vida privada” – no entanto, mais uma vez, este registo deve ser organizado, de modo uniforme, pelo órgão jurisdicional competente para a gestão deste regime – o **Tribunal Constitucional;**
  - f. Quanto à necessidade (obrigatoriedade) de publicitar as “agendas” de reuniões institucionais dos membros dos órgãos de direção nos respetivos sítios da Internet, considera-se que a mesma não é aceitável;
  - g. De facto, como já se referiu: não se compreende como o dever de publicitação da **“vida de uma entidade pública”** – não sendo uma entidade reguladora, como a AMT, uma exceção, que é feita de uma sucessão de reuniões, encontros e comunicações, com entidades reguladas e com os demais *Stakeholders* e utilizadores do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes - **sendo tal diálogo absolutamente essencial para o devir e cumprimento da Missão da Instituição** – pode contribuir para maior transparência e/ou *accountability*;



AUTORIDADE  
DA MOBILIDADE  
E DOS TRANSPORTES

- h. Assim, considera-se que a norma constante da al. c) do novo Artigo 19.º-A do Projeto de Lei em apreciação **não é aceitável**, nem do ponto de vista jurídico (não cumprindo com os Princípios da Necessidade, nem da Proporcionalidade), nem do ponto de vista Ético, podendo contribuir (ao contrário do desejado) para movimentos especulativos e “captura” do Regulador Independente pela “*mediatização da sua agenda e do seu trabalho quotidiano*”, o qual, muitas vezes, exige um especial **dever de reserva** (aliás consagrado estatutariamente).

Ao dispor para qualquer esclarecimento adicional sobre esta matéria, no âmbito do profícuo e aberto diálogo institucional entre a Assembleia da República e a AMT.

Com os melhores cumprimentos.

*e considero, fernand*

O Presidente do Conselho de Administração

*João C*

João Carvalho