



**AUTORIDADE DA
CONCORRÊNCIA**

Distribuição
22/01/2018

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

| S/referência | S/comunicação | N/referência | Data |
|--------------|---------------|-----------------------|-------------------|
| | | S-AdC/2018/168 | 22/01/2018 |

| | |
|-----------------|---|
| Assunto: | Parecer da AdC sobre os Projetos de Lei n.º 595 e 596/XIII/3.ª (PSD) |
|-----------------|---|

Senhor Presidente,

Relativamente ao assunto em referência e em resposta à solicitação da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, no ofício n.º 45/14.ª-CERTEFP/2018 NU: 592049, junto envio a V. Exa. o Parecer da AdC sobre os Projetos de Lei n.º 595 e 596/XIII/3.ª (PSD).

Com os melhores cumprimentos,

Margarida Matos Rosa
Presidente



entregue de 22-01-2018
NU 592543

**PARECER DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA SOBRE O PROJETO DE LEI
N.º 596/XIII/2.ª (PSD), RELATIVO À SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI N.º 67/2013,
DE 28 DE AGOSTO, QUE APROVA A LEI-QUADRO DAS ENTIDADES
ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES COM FUNÇÕES DE REGULAÇÃO DA
ATIVIDADE ECONÓMICA NOS SETORES PRIVADO, PÚBLICO E
COOPERATIVO**

Tendo o Senhor Presidente da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas da Assembleia da República solicitado, no dia 15 de janeiro, o envio de parecer sobre os Projetos de Lei n.º 595 e 596/XIII/2.ª (PSD), relativos, respetivamente, ao reforço da transparência e das incompatibilidades e impedimentos dos administradores e dirigentes do Banco de Portugal e à segunda alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a Lei-Quadro das Entidades Administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica nos setores privado, público e cooperativo, vem a Autoridade da Concorrência (doravante, Autoridade ou AdC) apresentar os seguintes comentários:



1. ENQUADRAMENTO PRÉVIO

1. O Projeto de Lei n.º 595/XIII/2.ª (PSD), relativo ao reforço da transparência e das incompatibilidades e impedimentos dos administradores e dirigentes do Banco de Portugal, não interfere, direta ou indiretamente, com as atribuições, poderes, organização ou funcionamento da AdC nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, razão pela qual os comentários constantes do presente parecer não incidirão sobre o Projeto de Lei n.º 595/XIII/2.ª (PSD).

2. O Projeto de Lei n.º 596/XIII/2.ª (PSD) ("Projeto"), com vista à segunda alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a Lei-Quadro das Entidades Administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica nos setores privado, público e cooperativo ("LQERI"), pretende promover uma maior "[...] transparência na esfera de atuação dos membros dos órgãos de administração das Entidades Reguladoras" (artigo 1.º).

3. Nesse sentido, o Projeto prevê, no seu artigo 2.º, o aditamento à LQERI do artigo 19.º-A, tendo por epígrafe "Transparência", com a seguinte redação:

«A entidade reguladora organiza a publicitação no respetivo sítio da internet da seguinte informação relativa aos membros do seu Conselho de Administração:

a) A declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais prevista no artigo 1.º da Lei n.º 4/83, de 2 de abril;

b) A lista de ofertas ou de quaisquer vantagens patrimoniais ou não patrimoniais que aceitem, no exercício das suas funções ou por causa delas;

c) Um registo dos encontros e reuniões que, no exercício das suas funções ou por causa delas, tenham com entidades externas à entidade reguladora.»

4. Sobre o Projeto, mais propriamente sobre a proposta de aditamento do artigo 19.º-A acima descrito à LQERI, com implicações óbvias na AdC, enquanto entidade reguladora independente, a Autoridade apresenta de seguida os seus comentários, com base na análise que se desenvolve no ponto seguinte.

2. COMENTÁRIOS

Quanto à publicação nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto:

5. Os membros do conselho de administração das entidades públicas independentes previstas na Constituição da República Portuguesa (“CRP”) ou na lei estão sujeitos ao regime da Lei n.º 4/83, de 2 de abril, relativa ao controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos e equiparados e dos titulares de altos cargos públicos.

6. Este regime já obriga os sobreditos membros a apresentar no Tribunal Constitucional (“TC”) as declarações referidas na alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto.

7. Não obstante a prevalência do interesse do controle público da riqueza dos titulares de altos cargos públicos sobre o direito à reserva da intimidade da vida privada e o direito à proteção de dados pessoais dos titulares dos referidos cargos, a Lei n.º 4/83, na linha do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP, protege minimamente os direitos preteridos, a saber:

- (i) A consulta das declarações implica a deslocação da pessoa interessada à secretaria do TC, em horário de expediente;
- (ii) O ato de consulta deverá ser registado no próprio processo, com identificação do interessado e anotação da data da consulta;
- (iii) No caso de se tratar de consulente entidade pública, o agente ou funcionário para o efeito credenciado deve ter a qualificação e o grau de responsabilidade adequados;
- (iv) No seguimento da consulta, a passagem de certidão das declarações ou de elementos delas constantes exige requerimento devidamente fundamentado nesse sentido; e
- (v) O titular do cargo pode opor-se à divulgação parcelar e integral da declaração, competindo ao TC apreciar a existência ou não de motivo relevante, bem como da possibilidade e dos termos da referida divulgação.

8. As condicionantes (i), (ii), (iii) e (iv) concorrem no sentido de o acesso ser concedido a pessoas com interesses genuínos e válidos, e não de mera devassa da vida privada dos titulares dos altos cargos públicos em causa.



9. A condicionante (v) constitui uma válvula de segurança do sistema, nos casos em que há motivo relevante para a não divulgação das declarações, designadamente interesses de terceiros, sendo necessário um balanço específico (a cargo do TC) entre os direitos ou interesses em conflito.

10. A publicação no sítio da internet da entidade reguladora (“ER”) nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto não tem em conta as condicionantes acima referidas, as quais asseguram que as restrições aos direitos, liberdades e garantias dos titulares dos cargos se limitam ao estritamente necessário para a salvaguarda do interesse prevalecente e que os direitos preteridos têm um mínimo de expressão, nos termos do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

11. A obrigação de publicação no sítio da internet da ER nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto afigura-se, a esta luz, desnecessária e desproporcionada.

Quanto à publicação nos termos da alínea b) do artigo 19.º-A constante do Projeto:

12. A publicação no sítio da internet da ER da lista de ofertas ou quaisquer vantagens patrimoniais ou não patrimoniais que os membros do seu conselho de administração aceitem no exercício das suas funções ou por causa delas é um corolário do princípio da transparência e não coloca em causa os direitos, liberdades e garantias dos membros das entidades reguladoras.

Quanto à publicação nos termos da alínea c) do artigo 19.º-A constante do Projeto:

13. A publicação no sítio da internet da ER de um registo dos encontros ou reuniões que, no exercício das suas funções ou por causa delas, os membros do seu conselho de administração tenham com entidades externas é admissível — mas apenas na medida em que o segredo de justiça e os deveres de confidencialidade, aos quais os referidos membros estão vinculados, o permitirem, o que não é referido ou acautelado.



3. ANÁLISE SUBJACENTE AOS COMENTÁRIOS

Quanto à publicitação nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto:

Os membros das ER apresentam declarações ao abrigo da Lei n.º 4/83

14. A Lei n.º 4/83 visa o controle público da riqueza dos titulares de cargos políticos e equiparados e dos titulares de altos cargos públicos (artigos 1.º e 4.º).

15. A referida lei estabelece, no seu artigo 4.º, n.º 3, alínea e), que os membros das entidades públicas independentes previstas na CRP ou na lei são considerados, para os efeitos da lei em causa, titulares de altos cargos públicos.

16. A AdC, por exemplo, é uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade (pública) administrativa independente (Estatutos da Autoridade da Concorrência, artigo 1.º, n.º 1).

17. Os membros do conselho de administração da AdC são o presidente e os vogais (Estatutos da Autoridade da Concorrência, artigo 13.º).

18. Por conseguinte, os membros do conselho de administração da AdC, enquanto titulares de altos cargos públicos — tal como os membros dos conselho de administração das restantes entidades reguladoras independentes¹ —, estão obrigados, nos termos do disposto nos artigos 1.º e 4.º, n.º 3, alínea e), da Lei 4/83, a apresentar junto do TC, no prazo de 60 dias, contado da data de início do exercício das respetivas funções, a 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;

¹ A Lei n.º 4/83 tem vindo a ser alterada no sentido da ampliação do elenco das entidades sujeitas ao regime em causa. Em todo o caso, estarão em causa cargos com titulares politicamente eleitos, politicamente nomeados ou politicamente cooptados (Júlio Góis Ferreira, *Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos*, in Revista do Ministério Público, ano IX, n.º 18, p. 36).



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.

O acesso livre às declarações dos membros das ER

19. Qualquer cidadão pode consultar as declarações acima referidas; o TC define a forma como é organizada a consulta às declarações (artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei 4/83).

20. O acesso aos dados constantes das declarações é efetuado através da sua consulta na secretaria do TC, durante as horas de expediente, podendo o consulente, no caso de se tratar de uma entidade pública, credenciar para o efeito agente ou funcionário com a qualificação e grau de responsabilidade adequados (artigo 108.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, "LOTC").

21. O ato de consulta deverá ser registado no próprio processo, mediante cota, na qual se identificará o consulente e se anotarà a data da consulta (artigo 108.º, n.º 2, da LOTC).

22. No seguimento da consulta, e mediante requerimento devidamente fundamentado, pode ser autorizada a passagem de certidão das declarações ou de elementos delas constantes (artigo 108.º, n.º 3, da LOTC).

A possibilidade de oposição à divulgação com base em motivo relevante

23. É importante salientar que, não obstante a divulgação do conteúdo das declarações previstas na Lei n.º 4/83 ser livre, o titular do cargo, com fundamento em motivo relevante, designadamente interesses de terceiros, pode opor-se à divulgação parcelar ou integral do conteúdo das declarações, competindo ao TC apreciar a existência ou não do aludido motivo, bem com da possibilidade e dos termos da referida divulgação.

24. Cabe ao declarante, no ato da apresentação da sua declaração inicial ou posteriormente, a iniciativa de invocar objeção nos termos e para os efeitos acima referidos (artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 4/83).

O balanço entre os direitos conflituantes na Lei n.º 4/83

25. O regime acima descrito resulta de um balanço entre os direitos ou interesses em conflito:



26. De um lado, temos o interesse do controle público da riqueza dos titulares de altos cargos públicos, que passa pelo acesso à situação patrimonial e financeira dos mesmos (interesse prevalecente).

27. Do outro, temos, nomeadamente, os direitos dos titulares dos referidos cargos à reserva da intimidade da vida privada e familiar, previsto no artigo 26.º, n.º 1, da CRP, e à proteção de dados pessoais, previsto no artigo 35.º, n.º 6, da CRP (direitos preteridos).

28. Na génese da Lei n.º 4/83 esteve a asserção segundo a qual a aceitação de um cargo político ou de um alto cargo público implica uma certa e necessária limitação (compressão) do direito à imagem e à reserva da intimidade privada.

29. No entanto, não obstante a liberdade de acesso, a Lei n.º 4/83 não deixou de consagrar determinadas limitações à divulgação das declarações apresentadas², tal como de seguida se desenvolve.

A necessidade de uma tutela mínima dos direitos preteridos

30. Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da CRP, a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

31. Nos termos do artigo 18.º, n.º 3, da CRP, as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais³.

32. Do acima exposto resulta não ser constitucionalmente admissível um balanço entre direitos ou interesses conflituantes que vá para além do estritamente necessário para a salvaguarda do direito ou interesse prevalecente, não garantindo ao direito ou interesse preterido uma tutela jurídica mínima.

33. Feito este excursão pela CRP, relativamente à questão em apreço importa referir o seguinte:

² Cf. José Manuel Meirim, *O Controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos (Breves Notas)*, in Revista do Ministério Público, ano 13, 1992, n.º 49, pp. 53 e 63.

³ Trata-se de preservar, tanto quanto possível, um mínimo de conteúdo, objetivo e subjetivo, no direito preterido, enquanto espaço de afirmação da pessoa contra a maioria ou as necessidades do Estado (Jorge Reis Novais, *As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Coimbra Editora, 2003, p. 798). Mesmo que, por razões práticas, se tenha de sacrificar um direito ao outro, o direito preterido não pode ser pura e simplesmente ignorado, cf. José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª ed., Almedina, 2009, p. 276.



34. Não obstante a prevalência do interesse do controle público da riqueza dos titulares de altos cargos públicos sobre os direitos dos titulares dos cargos à reserva da intimidade da vida privada e à proteção de dados pessoais, a Lei n.º 4/83, em conformidade com os parâmetros estabelecidos no artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP, não deixa de consagrar uma tutela jurídica mínima dos direitos preteridos, a saber:

- (i) A consulta implica a deslocação do cidadão à secretaria do TC, em horário de expediente;
- (ii) O ato de consulta deverá ser registado no próprio processo, com identificação do interessado e anotação da data da consulta;
- (iii) No caso de se tratar de consulente entidade pública, o agente ou funcionário credenciado para o efeito deve ter a qualificação e o grau de responsabilidade adequados;
- (iv) No seguimento da consulta, a passagem de certidão das declarações ou de elementos delas constantes exige requerimento devidamente fundamentado; e
- (v) O titular do cargo pode opor-se à divulgação parcelar e integral da declaração, competindo ao TC apreciar a existência ou não do aludido motivo, bem como da possibilidade e dos termos da referida divulgação⁴.

35. As condicionantes (i), (ii), (iii) e (iv) concorrem no sentido de o acesso ser concedido a pessoas com interesses genuínos e válidos, e não de mera devassa da vida privada dos titulares dos altos cargos públicos em causa.

36. A condicionante (v) constitui uma válvula de segurança do sistema, nos casos em que há motivo relevante para a não divulgação das declarações, designadamente interesses de terceiros, sendo necessário um balanço específico (a cargo do TC) entre os direitos ou interesses em conflito.

37. A publicitação no sítio da internet da ER nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A do Projeto não tem em conta as condicionantes acima referidas, as quais asseguram que as restrições aos direitos, liberdades e garantias dos titulares dos cargos se limitam ao estritamente necessário para a salvaguarda do interesse prevalecente e que os direitos preteridos têm um mínimo de expressão, nos termos do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

⁴ Quando o apresentante de uma declaração tenha invocado a sua oposição à divulgação integral ou parcelar do conteúdo da mesma, o secretário do TC procederá à autuação dos documentos e abrirá seguidamente conclusão ao Presidente do TC; o Presidente do TC promoverá as diligências instrutórias tidas por convenientes, após o que o TC decidirá em sessão plenária; quando reconheça a ocorrência de motivo relevante suscetível de justificar a oposição, o acórdão do TC determinará a proibição da divulgação ou condicionará os termos e prazos em que ela pode ser efetuada; é vedada a divulgação da declaração desde a invocação da oposição até ao trânsito em julgado do acórdão que sobre ela decida (artigo 107.º, n.ºs 1 a 4, da LOTC).



38. A obrigação de publicitação no sítio da internet da ER nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto afigura-se, a esta luz, desnecessária e desproporcionada.

Quanto à publicitação nos termos da alínea b) do artigo 19.º-A constante do Projeto:

39. A publicitação no sítio da internet da entidade reguladora da lista de ofertas ou quaisquer vantagens patrimoniais ou não patrimoniais que os membros do seu conselho de administração aceitem no exercício das suas funções ou por causa delas é um corolário do princípio da transparência e não coloca em causa os direitos, liberdades e garantias dos membros das entidades reguladoras, pelo que não se justificam considerações adicionais.

Quanto à publicitação nos termos da alínea c) do artigo 19.º-A constante do Projeto:

40. A publicitação no sítio da internet da ER de um registo dos encontros ou reuniões que, no exercício das suas funções ou por causa delas, os membros do seu conselho de administração tenham com entidades externas é admissível à luz do princípio da transparência, não se colocando em causa direitos, liberdade e garantias dos titulares dos cargos.

41. Contudo, a publicitação em causa não pode deixar de atender ao segredo de justiça e aos deveres de confidencialidade, que vinculam os membros do conselho de administração das ER.

42. Nos termos do disposto no artigo 14.º da LQERI, os titulares dos órgãos das entidades reguladoras, bem como o pessoal e os prestadores de serviços e seus colaboradores, estão sujeitos aos deveres de diligência e sigilo sobre todos os assuntos que lhes sejam confiados ou de que tenham conhecimento por causa do exercício das suas funções⁵.

43. No que aos membros do conselho de administração da AdC diz respeito, a Autoridade pode determinar que o processo relativo a práticas restritivas da concorrência seja sujeito a segredo de justiça até à decisão final (artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio).

44. Estando o processo em segredo de justiça, não se poderá dar conhecimento a terceiros da ocorrência ou do teor de encontros ou reuniões.

45. Após o levantamento do segredo de justiça, poderá então ocorrer o registo dos encontros ou reuniões havidos.

46. Além disso, a AdC está obrigada a salvaguardar os segredos de negócio e outras informações consideradas confidenciais⁶.

⁵ Nesta linha, ver artigo 43.º dos Estatutos da AdC.

⁶ Nomeadamente, artigos 15.º, n.º 1, 30.º, 32.º, n.º 6, e 43.º, n.º 2, al. c), da Lei n.º 19/2012.



#NOVOREGISTOCODIGOBARRAS#

47. Ou seja, o registo de encontros e reuniões dirá apenas respeito a aspetos não confidenciais dos mesmos.

48. Haverá, por conseguinte, que acrescentar as ressalvas acima referidas à obrigação da alínea c) do artigo 19.º-A constante do Projeto.

CONCLUSÕES

49. Nos termos e com os fundamentos acima enunciados, a Autoridade conclui que:

— a) A publicitação no sítio da internet da entidade reguladora nos termos da alínea a) do artigo 19.º-A constante do Projeto de Lei n.º 596/XIII/2.^a afigura-se desnecessária e desproporcionada, uma vez que os membros do conselho de administração das entidades reguladoras já estão obrigados, nos termos do disposto nos artigos 1.º e 4.º, n.º 3, alínea e), da Lei 4/83, de 2 de abril, a apresentar junto do Tribunal Constitucional a declaração dos seus rendimentos, bem como do seu património e cargos sociais, em termos que salvaguardam o acesso apenas a pessoas com interesses genuínos e válidos e permitem a não divulgação das declarações por motivo relevante, designadamente interesses de terceiros, consagrando um balanço constitucionalmente admissível entre os direitos ou interesses em conflito;

— b) A publicitação no sítio da internet da entidade reguladora nos termos da alínea b) do artigo 19.º-A constante do Projeto de Lei n.º 596/XIII/2.^a é um corolário do princípio da transparência e não coloca em causa os direitos, liberdades e garantias dos membros do conselho de administração das entidades reguladoras; e

— c) A publicitação no sítio da internet da entidade reguladora nos termos da alínea c) do artigo 19.º-A constante do Projeto de Lei n.º 596/XIII/2.^a é admissível, mas apenas na medida em que o segredo de justiça e o cumprimento de deveres de confidencialidade o permitirem, o que deverá ser ressalvado ou acautelado.

