

Projeto de Lei n.º 479/XIV/1.ª (IL)

Assegura a independência das entidades reguladoras

Data de admissão: 20 de agosto de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Luís Marques, Pedro Silva (DAC), Rafael Silva (DAPLEN),

Filomena Romano de Castro e Nuno Amorim (DILP)

Data: 18 de setembro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade assegurar a independência das entidades reguladoras, contribuindo para o reforço da transparência na escolha dos respetivos conselhos de administração, bem como dotá-las de maior autonomia orçamental.

Procede à alteração dos artigos 17.º, 20.º e 33.º da Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo 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 privado, público e cooperativo), na sua redação atual, com a intenção de alterar o regime orçamental e o prazo de vacatura. Igualmente, adita os artigos 17.º-A e 17.º-B com o intuito de modificar o procedimento concursal e de seleção dos membros dos conselhos de administração das entidades reguladoras.

Alega o proponente que “apesar da aparente participação de diversas entidades” no processo de escolha dos órgãos dos conselhos de administração das entidades reguladoras, nomeadamente através de um parecer da [Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública](#) (CRESAP) e no decurso de uma audição na comissão competente na Assembleia da República, a final, a escolha cabe somente ao Governo.

Na exposição de motivos também é referida a necessidade de salvaguardar o princípio da autonomia orçamental das entidades reguladoras, através da autonomização da transferência da totalidade da dotação orçamental anual no primeiro mês de execução de cada Orçamento do Estado.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos do n.º 3¹ do [artigo 267.º](#) da Constituição, a lei pode criar entidades administrativas independentes.

Relativamente ao citado preceito constitucional, os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros defendem que, «as autoridades administrativas independentes traduzem por regra a intenção de subtrair a intervenção administrativa em certos domínios a influências partidárias e às vicissitudes de maiorias políticas contingências, surgindo como uma garantia acrescida da imparcialidade da Administração Pública. O fenómeno tem-se multiplicado nos tempos mais próximos, em Portugal e noutros países, em frequente ligação com o relevo acrescido das atividades de regulação, para as quais se entende serem especialmente vocacionadas entidades deste tipo, precisamente pelas especiais exigências de isenção e imparcialidade colocadas às autoridades reguladoras»².

Os mesmos autores acrescentam que «tais entidades administrativas independentes podem ser dotadas de personalidade jurídica ou podem assumir-se como meros órgãos integrados na Administração estadual. Em todo o caso, a sua independência decorre da forma como a lei (nalguns casos a própria Constituição: Provedor de Justiça, Conselho Económico e Social) regula a designação e o estatuto dos seus titulares e, por outro lado, o relacionamento com o Governo. Assim, os titulares, mesmo quando nomeados pelo Governo (e não pela Assembleia da República, eventualmente por maioria qualificada) não representam o executivo nem estão sujeitos a ordens, instruções ou diretivas dele; as suas decisões não podem ser revogadas pelo Governo e não acarretam responsabilização perante este; e o Governo não pode ainda dissolver tais órgãos ou destituir os seus titulares».

¹ Pela [Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro](#) foi aditado um novo n.º 3 ao artigo 267.º.

² *In*: MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pág.586.

Os referidos Professores acrescentam ainda que, «a expansão destas realidades orgânicas tem sido acompanhada por dúvidas sérias à sua compatibilidade com alguns importantes princípios constitucionais, especialmente o princípio democrático. Questiona-se, de facto, a legitimação democrática dos poderes exercidos por estas autoridades, uma vez que os seus titulares não são eleitos diretamente, são inamovíveis e não estão sujeitos, nem as suas decisões, a qualquer tipo de poderes governamentais. Os representantes do povo, reunidos no Parlamento, não podem, por isso, pedir responsabilidades ao Governo sobre a atuação destes entes, ao contrário do que sucede em relação à generalidade da Administração Pública. O Parlamento vê do mesmo modo erodido o seu poder fiscalizador, pois geralmente as funções desempenhadas pelas autoridades independentes não são criadas ex novo, mas transferidas do Governo ou de entidades a ele sujeitas, o que significa que se perdeu a responsabilização parlamentar antes verificada – com a inerente lesão do princípio da separação de poderes.

Decerto para atalhar estas dúvidas, na revisão de 1997³ veio prever-se expressamente a criação por via legislativa de entidades administrativas independentes. Porém, em termos insuficientes, não avançando quaisquer critérios ou limites à criação e à atuação destas entidades. Remeteu-se assim para o legislador ordinário a tarefa de definir a este propósito o ponto de equilíbrio entre o princípio da imparcialidade e o princípio democrático»⁴.

Adicionalmente, o [artigo 39.º](#)⁵ da Constituição prevê que, cabe a uma entidade administrativa independente (n.º 1), a definir por lei (n.º 2), encarregada da regulação

³ Cfr. [Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro](#) (quarta revisão constitucional) que aditou um novo n.º 3 ao artigo 267.º

⁴ In: MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pág. 587.

⁵ A [Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho](#) (sexta revisão constitucional) reformulou totalmente o anterior texto sobre a entidade reguladora da comunicação social. A principal alteração foi a eliminação da “Alta Autoridade para a Comunicação Social” e a previsão de uma entidade administrativa independente.

da comunicação social. «A nova entidade reguladora deve obedecer aos princípios gerais informadores das entidades administrativas independentes (cfr. n.º 3 do [artigo 267.º](#)), desde logo quanto ao estatuto dos membros (temporariedade do cargo, inamovibilidade, independência), quanto à sua independência funcional (autonomia decisória) e quanto à sua independência financeira (recursos próprios). Além disso, os membros da autoridade reguladora são designados pela Assembleia da República e por cooptação destes (n.º 2)»⁶.

As entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência.

No cumprimento do [Programa do XIX Governo Constitucional](#) e do [Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica](#)⁷ foi aprovada a [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), alterada pelas [Leis n.ºs 12/2017, de 2 de maio](#)⁸, e [71/2018, de 31 de dezembro](#)⁹ ([versão consolidada](#)) que aprovou a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. De acordo com a exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 132/XII](#)¹⁰, que deu origem à referida lei, «o Governo reconhece a

⁶ *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes, VITAL, Moreira – **Constituição Portuguesa Anotada** – Volume I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 597.

⁷ Celebrado em 17 de maio de 2011, entre o [XVIII Governo Constitucional](#), a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

⁸ Teve origem no [Projeto de Lei n.º 279/XIII](#) (PEV) - Altera a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo), e a lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à mesma lei.

⁹ Aprova o Orçamento do Estado para 2019.

¹⁰ A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública apresentou um texto final relativo à Proposta de Lei n.º 132/XII/2.ª, aprovado em sede de [votação final global](#) com os votos contra do PS, PCP, BE, PEV e com votos a favor do PSD e CDS-PP.

premência crescente da necessidade de rever e adaptar à nova realidade, de forma integrada e sistematizada, o conjunto de regras que deve compor o quadro jurídico referente à criação, organização e funcionamento das entidades públicas com atribuições de regulação económica, as quais assumem, neste contexto e em primeira linha, a responsabilidade pela correção e supressão das deficiências ou imperfeições de funcionamento do mercado através do exercício das diversas valências em que se traduzem os seus poderes regulatórios, importando garantir que o quadro jurídico em causa corrija lacunas e fragilidades no sistema de regulação em que operam, designadamente, através do reforço da indispensável autonomia face ao Governo pela criação de condições para uma efetiva independência no exercício das suas atribuições».

O Governo, através desta proposta de lei, defendeu que no «reforço da independência das entidades reguladoras é realizada uma abordagem transversal em que se destaca, expressamente, no âmbito da gestão, a não submissão a superintendência ou tutela governamental e a impossibilidade dos membros do Governo dirigirem recomendações ou emitirem diretivas aos órgãos dirigentes das entidades reguladoras sobre a sua atividade reguladora ou as prioridades a adotar na respetiva prossecução. (...) No âmbito da prevenção de conflitos de interesses que contendam com a independência das entidades reguladoras, a impossibilidade destas desenvolverem atividades que, nos termos da Constituição, devam ser desempenhadas por serviços e organismos da administração direta ou indireta do Estado, bem como de participar, direta ou indiretamente, como operadores nas atividades reguladas, estabelecer quaisquer parcerias com destinatários da respetiva atividade e criar, participar na criação ou adquirir participações em entidades de direito privado com fins lucrativos».

Ainda em respeito pelo reforço da independência das entidades reguladoras, «o controlo a exercer pelos membros do Governo sobre as entidades reguladoras é significativamente diminuído, limitando-se à aprovação de documentos referentes à respetiva gestão, tais como, o orçamento, o balanço e as contas, sendo relevante aqui a fixação de prazo para essa aprovação e a consequência de aprovação tácita no seu

desrespeito, bem como a imposição de deveres de boa gestão, *accountability* e transparência».

Para efeitos do disposto no n.º 1, do artigo 3.º da citada Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual, são reconhecidas como entidades reguladoras as seguintes entidades atualmente existentes:

- a) [Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões \(ASF\)](#), anteriormente denominado Instituto de Seguros de Portugal;
- b) [Comissão do Mercado de Valores Mobiliários \(CMVM\)](#)¹¹;
- c) [Autoridade da Concorrência \(AdC\)](#)¹²;
- d) [Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – ERSE](#)¹³;
- e) [Autoridade Nacional de Comunicações \(ANACOM\)](#)¹⁴;

¹¹ A CMVM tem por missão a regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros, bem como das entidades que neles atuam, nos termos previstos no Código dos Valores Mobiliários e na respetiva legislação complementar, cujos estatutos foram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro](#), na sua atual redação.

¹² A AdC tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores. Os seus estatutos foram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto](#), retificada pela [Declaração de Retificação n.º 40/2014, de 15 de setembro](#).

¹³ A ERSE é a entidade responsável pela regulação dos setores do gás natural e da eletricidade, cujos estatutos foram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril](#), na sua redação atual.

¹⁴ A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) tem por missão a regulação do sector das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza enquanto entidade administrativa independente, a coadjuvação ao Governo nestes domínios. Pelo [Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março](#) foram aprovados os estatutos da referida Autoridade Nacional de Comunicações.

- f) [Autoridade Nacional da Aviação Civil - ANAC](#)¹⁵, anteriormente designado Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.;
- g) [Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - \(AMT\)](#)¹⁶, anteriormente nominado Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., (IMT);
- h) [Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos - ERSAR](#)¹⁷;
- i) [Entidade Reguladora da Saúde – ERS](#)¹⁸.

A Lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual, exclui expressamente do seu âmbito de aplicação o [Banco de Portugal](#) e a [Entidade Reguladora para a Comunicação Social - ERC](#), que se regem por legislação própria (n.º 4 do [artigo 3.º](#)).

¹⁵ A ANAC exerce funções de regulação, fiscalização e supervisão do setor da aviação civil e rege-se de acordo com o disposto no direito internacional e europeu, na lei-quadro das entidades reguladoras, nos seus estatutos, aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março](#) e na demais legislação setorial aplicável.

¹⁶ A AMT que sucede ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., (IMT) nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no setor dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia. Os estatutos da AMT foram aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual.

¹⁷ A ERSAR tem por missão a supervisão e a regulação dos sectores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos e o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano, nos termos da lei e dos respetivos estatutos, aprovados pela [Lei n.º 10/2014, de 6 de março](#).

¹⁸ A Entidade Reguladora da Saúde (ERS) é uma entidade pública independente que tem por missão a regulação da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, nos termos previstos na lei e nos respetivos estatutos, aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto](#). O Tribunal Constitucional ([Acórdão n.º 74/2019](#)) declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma do artigo 67.º, n.º 5, dos Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde (ERS).

O [Banco de Portugal](#) é o banco central nacional e exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado Português se vincula ([artigo 102.º](#) da Constituição). De acordo com a sua Lei Orgânica, aprovada pela [Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro](#) (versão consolidada), o Banco é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

São órgãos do Banco o Governador, o Conselho de Administração, o Conselho de Auditoria e o Conselho Consultivo. O Banco rege-se por um código de conduta. O Banco de Portugal, enquanto autoridade responsável pela supervisão e regulação do sector financeiro, vela pela estabilidade financeira nacional, sem prejuízo das suas garantias de independência estabelecidas em disposições dos tratados que regem a União Europeia, assegurando ainda as funções de aconselhamento do governo nos domínios económico e financeiro.

No desenvolvimento do [artigo 39.º](#) da Constituição, foi criada a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), através da [Lei n.º 53/2005 de 8 de novembro](#). A ERC é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com natureza de entidade administrativa independente, exercendo os necessários poderes de regulação e de supervisão. Em termos orgânicos, a ERC é constituída pelo Conselho Regulador, responsável pela definição e implementação da ação de regulação; pela Direção Executiva, que tem como funções a direção dos serviços, bem como a gestão administrativa e financeira; pelo Conselho Consultivo, órgão de consulta e de participação na definição das linhas gerais de atuação da ERC; e pelo Fiscal Único, que procede ao controlo da legalidade e eficiência da gestão financeira e patrimonial desta entidade.

Como decorre do [artigo 3.º](#) da referida Lei-quadro das entidades reguladoras, as entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, pelo que a sua criação, extinção e fusão depende de lei ([artigos 7.º](#) e [8.º](#)), aqui entendida em sentido amplo porque a mesma não se encontra sob matéria de reserva da AR ([artigos 164.º](#) e [165.º](#) da CRP). O seu [artigo 6.º](#) determina que só podem ser criadas entidades reguladoras para a prossecução de atribuições de regulação das atividades económicas que

recomendem, face à necessidade de independência no seu desenvolvimento, a não submissão à direção do Governo.

Conforme já acima referido, as entidades reguladoras qualificam-se como pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, sendo que se faz depender este estatuto de independência da observância de cinco requisitos: autonomia administrativa e financeira; autonomia de gestão; independência orgânica, funcional e técnica; órgãos, serviços, pessoal e património próprios; titularidades de poderes de regulamentação, regulação, supervisão, fiscalização e sanção (n.ºs 1 e 2 do [artigo 3.º](#)).

No âmbito da organização das citadas entidades reguladoras, a respetiva Lei-quadro, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual, define como órgãos obrigatórios o conselho de administração e a comissão de fiscalização ou fiscal único, sendo que os estatutos de cada entidade podem prever outros órgãos de natureza consultiva, de regulação tarifária ou de participação dos destinatários da respetiva atividade ([artigo 15.º](#)).

Relativamente ao conselho de administração, órgão colegial responsável pela definição da atuação da entidade reguladora, bem como pela direção dos respetivos serviços ([artigo 16.º](#)), estabelece-se um mandato com a duração de seis anos, não renovável (n.º 1 do [artigo 20.º](#)), passando a designação dos seus membros a ser realizada por Resolução do Conselho de Ministros, tendo em consideração o parecer fundamentado da comissão parlamentar competente da Assembleia da República, a pedido do Governo que deve ser acompanhado de parecer da CRESAP relativa à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis. A citada Resolução do Conselho de Ministros, é publicada no Diário da República, devidamente fundamentada, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional dos designados e a conclusão do parecer da Assembleia da República (n.ºs 3, 4 e 5 do [artigo 17.º](#)).

A remuneração dos membros do conselho de administração, é definida pela Comissão de Vencimentos cuja composição provém de maioria governamental, ou seja, dois membros nomeados pelo Governo, e um pela entidade reguladora (n.º 2 do [artigo 26.º](#)) tendo-se, como referência na fixação de valores, entre outros elementos, o vencimento do Primeiro-Ministro [alínea *d*), n.º 3 do [artigo 26.º](#)].

O [artigo 19.º](#) da Lei-quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual, prevê o regime de incompatibilidades e impedimentos a que os membros do conselho de administração estão sujeitos. Neste âmbito, o Governo sustenta que «atendendo à especial exigência das suas funções e à necessidade de garantir a sua efetiva independência e afastar possíveis conflitos de interesses, determina a exclusividade no exercício de funções e um conjunto de incompatibilidades similar aos aplicáveis aos cargos públicos de maior exigência, bem como de regras relativas à cessação de mandato que traduzem um princípio de inamovibilidade»¹⁹. Assim, depois da cessação do seu mandato e durante um período de dois anos os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora, tendo direito no referido período a uma compensação equivalente a 1/2 do vencimento mensal (n.º 2 do artigo 19.º).

Os membros do conselho de administração de entidades administrativas independentes são considerados titulares de altos cargos públicos, conforme prevê a alínea *e*), do n.º 1 do artigo 3.º da [Lei n.º 52/2019, de 31 de julho](#) que regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório.

II. Enquadramento parlamentar

¹⁹ Cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 132/XII.

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

A pesquisa efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) revelou, na presente data, apenas a seguinte iniciativa legislativa sobre a matéria em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 433/XIV/1ª \(PEV\)](#) - Regime de nomeação e destituição dos membros do conselho de administração das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Segunda alteração à Lei n.º. 67/2013, de 28 de agosto).

Não se verificou a existência de petições sobre a matéria da iniciativa em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Projeto de Lei n.º 179/XIII/1.ª \(BE\)](#) – 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; Rejeitado, a 3 de março, com os votos contra do PSD e PS, a abstenção do CDS-PP e do PEV e os votos a favor do BE, PCP e PAN;

- [Projeto de Lei n.º 279/XIII/1.ª \(PEV\)](#) – Altera a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, aprovada pela Lei n.º. 67/2013, de 28 de agosto; Deu origem à Lei n.º 12/2017, de 2 de maio;

- [Projeto de Lei n.º 299/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) – Altera a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras); Rejeitado, a 3 de março, com os votos contra do PSD e PEV, a abstenção do BE e do PAN e os votos a favor do PCP e CDS-PP;

- [Projeto de Lei n.º 839/XIII/3.ª \(PSD\)](#) – Impede as cativações de verbas nas entidades reguladoras (2.ª alteração à Lei-Quadro das Entidades Reguladoras); Rejeitado, a 21

de setembro, com os votos contra do PS, BE, PCP e PEV, a abstenção do Paulo Trigo Pereira (PS) e os votos a favor do PSD, CDS-PP e PAN;

- [Projeto de Lei n.º 981/XIII/3.ª \(CDS-PP\)](#) – Proibição de cativações nas Entidades Reguladoras. Rejeitado, a 21 de setembro, com os votos contra do PS, BE, PCP e PEV, a abstenção do Paulo Trigo Pereira (PS) e os votos a favor do PSD, CDS-PP e PAN;

Não se verificou a existência de petições sobre a matéria em apreço.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado Único Representante do Partido Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição](#), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

É subscrita por um Deputado, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais, o artigo 4.º faz coincidir a respetiva entrada em vigor com a da lei de Orçamento do Estado posterior à sua publicação, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas

previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado «lei-travão».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 31 de julho de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) a 20 de agosto, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Assegura a independência das entidades reguladoras» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário²⁰, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa pretende alterar a lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), e, segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração»²¹. Consultando o *Diário da República Eletrónico*, verifica-se que esta lei-quadro já foi alterada, até à data, pelas Leis n.º 12/2017, de 2 de maio, e 71/2018, de 31 de dezembro.

Consequentemente, coloca-se à consideração da Comissão, em sede de apreciação na especialidade, a seguinte redação para o título: «Assegura a independência das entidades reguladoras, procedendo à terceira alteração à lei-quadro das entidades reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto».

De igual modo, no artigo 1.º do projeto de lei deve ser incluído o número de ordem de alteração, por forma a cumprir plenamente o dever disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário: «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da

²⁰ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

²¹ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas»

O autor não promoveu a republicação da lei-quadro das entidades reguladoras, apesar do n.º 2 do artigo 6.º prever o dever de republicação das leis-quadro, independentemente da sua natureza ou extensão. Caso a iniciativa seja aprovada na generalidade, a Comissão deverá ponderar promover a elaboração da republicação, por forma a que o respetivo texto seja também submetido a votação final global.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá “com a lei do Orçamento do Estado referente ao ano económico seguinte ao da sua publicação”, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O fenómeno da “agencificação” das administrações públicas, criador de Agências Reguladoras ou Entidades Administrativas Independentes com poderes regulatórios, é uma constante, quer nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros quer, também, no direito da União Europeia, de onde amiudadas vezes nasce e se irradia para aqueles.

A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo), aplica-se a um conjunto de entidades administrativas que têm, no plano europeu, um lado relacional, isto é, nele se encontram agências independentes com poderes regulatórios com funções de autoridade em atividades setoriais semelhantes. Desconsiderando o caso do [Banco Central Europeu](#) e o âmbito do [Protocolo n.º 4 Relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu](#) (dado que a Lei n.º 67/2013 não se aplica ao Banco de Portugal, que integra o SEBC – artigo 2.º, número 3), podem cotejar-se:

- a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários com a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados ([Regulamento \(UE\) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão \(Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados\), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão](#));
- a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões com a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma ([Regulamento \(UE\) n.º 1094/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão \(Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma\), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/79/CE da Comissão](#));
- devendo ainda mencionar-se a terceira Autoridade Europeia de Supervisão, a Autoridade Bancária Europeia ([Regulamento \(UE\) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão \(Autoridade Bancária Europeia\), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/78/CE da Comissão](#)).

Nestas autoridades, em cuja composição cabe um Conselho de Supervisores, um Conselho de Administração, um Presidente e um Diretor Executivo (artigo 6.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010), dimana um sentido de

independência do exercício da sua atividade pelos seus membros. Esse valor é assegurado:

1) Quanto ao Conselho de Supervisores, de que fazem parte o Presidente da Autoridade, o mais alto dirigente da autoridade pública nacional correspondente, um representante da Comissão, um representante do ESRB e um representante de cada uma das outras Autoridades Europeias de Supervisão (artigo 40.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010), pelo artigo 42.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010 (*Independência*), onde se regista que “no exercício das competências que lhes são conferidas pelo presente regulamento, o Presidente e os membros com direito a voto do Conselho de Supervisores agem de forma independente e objetiva, no interesse exclusivo da União no seu conjunto, e não devem procurar obter nem receber instruções das instituições ou organismos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado; nem os Estados-Membros, nem as instituições ou organismos da União, nem qualquer outro organismo público ou privado podem procurar influenciar os membros do Conselho de Supervisores no exercício das suas competências”;

2) Quanto ao Conselho de Administração, composto pelo Presidente e por seis outros membros entre os mais altos dirigentes das autoridades públicas nacionais setoriais competentes do Conselho de Supervisores (artigo 45.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010), pelo artigo 46.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010 (*Independência*), de onde resulta que “os membros do Conselho de Administração agem de forma independente e objetiva no interesse exclusivo da União no seu conjunto, e não devem procurar obter nem receber instruções das instituições ou organismos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado; nem os Estados-Membros, nem as instituições ou organismos da União, nem qualquer outro organismo público ou privado podem procurar influenciar os membros do Conselho de Administração no exercício das suas competências”;

3) Quanto ao Presidente vigora um igual regime de independência no exercício das funções, reforçado por um exigente processo de nomeação:

- Relativamente à *Independência* (artigo 49.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010), “não deve procurar obter nem receber instruções das instituições ou organismos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado”, e bem assim “nem os Estados-Membros, nem as instituições ou organismos da União, nem qualquer outro organismo público ou privado podem procurar influenciar o Presidente no exercício das suas competências”. A independência é ainda reforçada pelo facto de, “mesmo após a cessação das suas funções, o presidente continuar vinculado aos deveres de integridade e discrição no que respeita à aceitação de certas nomeações ou benefícios”;

- Quanto ao processo de nomeação (artigo 48.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010) o Presidente, que deve ser um profissional independente a tempo inteiro (número 1), é nomeado pelo Conselho de Supervisores, na sequência de concurso, com base no mérito, nas competências e no conhecimento dos mercados financeiros e dos seus intervenientes, bem como na experiência no domínio da supervisão e regulação financeiras (número 2). O mandato do Presidente é de cinco anos, prorrogável por uma vez (número 3), só podendo ser exonerado pelo Parlamento Europeu, na sequência de uma decisão do Conselho de Supervisores (número 5);

4) Por fim, o Diretor Executivo, ele também um profissional independente a tempo inteiro, é nomeado na sequência de concurso pelo Conselho de Supervisores para um mandato de cinco anos, prorrogável uma vez, e com a função de gerir a autoridade (artigo 51.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010). A sua *Independência* (artigo 52.º dos Regulamentos UE 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010) está patente no facto de não dever procurar obter nem receber instruções das instituições ou organismos da União, do Governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outro organismo público ou privado, a par com a circunstância de nem os Estados-Membros, nem as instituições ou organismos da União, nem qualquer outro organismo público ou privado poderem procurar influenciar o Diretor Executivo no exercício das suas competências. Tal como o Presidente, o Diretor Executivo, mesmo após a cessação das suas funções, continua vinculado aos deveres de integridade e discrição no que respeita à aceitação de certas nomeações ou benefícios.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e França.

ESPANHA

A [Ley 3/2013, de 4 de junio](#), criou a *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, organismo público com a missão de garantir, preservar e promover o correto funcionamento, fomentar a transparência e a competitividade efetiva dos mercados e setores produtivos, aplicando-se ao mercado das comunicações eletrónicas (artigo 6), ao setor elétrico e do gás natural (artigo 7), ao *mercado postal* (artigo 8), ao mercado das comunicações audiovisuais (artigo 9), ao mercado das tarifas aeroportuárias (artigo 10), ao mercado do setor ferroviário (artigo 11), bem como a competência genérica para os restantes mercados e setores produtivos.

A Comissão divide-se em dois órgãos executivos, o *Consejo* e o *Presidente*, que também preside ao primeiro. Os membros do *consejo* são nomeados pelo Governo, através de *Real Decreto*, sob proposta do *Ministro da Economía y Competitividad*, de entre pessoas de reconhecido prestígio e competência profissional no âmbito de atividade da Comissão, depois de prévia audição na comissão parlamentar competente do *Congreso de los Diputados*. O *Congreso* pode vetar, através de votação por maioria absoluta, o nome proposto. O mandato é único e com a duração de 6 anos (artigos 13, 14 e 15).

FRANÇA

As autoridades administrativas independentes são, de acordo com o [Conseil d'État](#), órgãos administrativos que agem em nome do Estado e têm um poder real sem aumentar a autoridade do Governo. A [LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques](#)

indépendantes, restringiu o número de autoridades independentes administrativas e criou as “autoridades publicas independentes”, cujas listagens se encontram em anexo à referida lei.

O artigo 13 da [Constituição Francesa](#) (5.º parágrafo), determina que, tendo em conta a importância do cargo, as nomeações presidenciais devem ser precedidas de parecer da comissão parlamentar competente de cada Câmara, estando o Presidente da República impedido de nomear os indigitados quando a soma dos votos negativos em cada comissão represente, pelo menos, três quintos dos votos expressos. Assim, e de acordo com a [Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution](#), é necessário parecer favorável para todos os cargos previstos no [anexo](#), da lei, que incluem a maioria das autoridades administrativas independentes presentes na [Loi n.º 2017-55](#).

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da CRESAP, das entidades administrativas independentes e respetivas comissões de trabalhadores previstas na Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valorização neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valorização.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.