

Projeto de Lei n.º 394/XIV/1.ª (CDS-PP)

Nomeação dos membros das entidades administrativas independentes

Data de admissão: 22 de maio de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.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

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Filomena Romano de Castro e Nuno Amorim (DILP), Luís Martins (DAPLEN), Luís Silva (Biblioteca) e Pedro Silva e Joana Coutinho (DAC)

Data: 5 de junho de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa visa alterar o regime de nomeação dos membros das seguintes entidades administrativas independentes: (i) Banco de Portugal; (ii) Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; (iii) Comissão de Mercado de Valores Mobiliários; (iv) Autoridade da Concorrência; (v) Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; (vi) Autoridade Nacional de Comunicações; (vii) Autoridade Nacional da Aviação Civil; (viii) Instituto da Mobilidade e dos Transportes; (ix) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; e (x) Entidade Reguladora da Saúde.

Entende o proponente que, a independência plena dos reguladores perante eventuais constrangimentos externos, depende de um modelo de nomeação que resume nos termos seguintes: “o *Governo propõe, a Assembleia da República ouve e o Presidente da República nomeia*”.

Com efeito, é defendido na exposição de motivos do projeto de lei, que a natureza daquelas entidades e a relevância das funções que desempenham, exige “*uma participação alargada dos principais órgãos de soberania, reforçando a sua independência e reforçando, simultaneamente, o escrutínio democrático a que tais órgãos devem estar sujeitos*”.

Por outro lado, entende o proponente ser de salvaguardar a independência destas entidades garantindo que (i) os membros são inamovíveis, com exceção das situações previstas na lei; (ii) são criadas incompatibilidades específicas quanto ao exercício de certas funções em certas empresas; e que (iii) findo o mandato, é consagrado um “período de nojo” quanto ao exercício de certas atividades.

- **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 autores 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 quaisquer tipo de poderes governamentais. Os representantes do povo, reunidos no Parlamento, não podem, por isso, pedir responsabilidades ao Governo sobre a respetiva 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, o legislador da revisão de 1997³ veio prever expressamente a criação por via legislativa de entidades administrativas independentes. Fê-lo, porém, em termos insuficientes, não avançando quaisquer critérios ou limites à criação e à atuação de tais entes. Remeteu assim para o legislador ordinário a tarefa delicada, que parcialmente lhe competia, de definir a este propósito o ponto de equilíbrio entre o princípio da imparcialidade e o princípio democrático»⁴.

Adicionalmente, o [artigo 39.^o](#) da Lei Fundamental prevê que, cabe a uma entidade administrativa independente (n.^o 1), a definir por lei (n.^o 2), encarregada da regulação da comunicação social. «A nova entidade reguladora deve obedecer aos princípios

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.

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 Entendimento⁷ sobre as condicionalidades de política económica](#), foi aprovada a [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#)⁸, na sua redação atual, 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](#)⁹, que deu origem à referida lei, «o Governo reconhece a 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

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 Alterada pelas [Leis n.ºs 12/2017, de 2 de maio](#) e [71/2018, de 31 de dezembro](#).

⁹ 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.

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, defende 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 nº 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 \(CMVM\)](#)¹⁰;
- c) [Autoridade da Concorrência \(AdC\)](#)¹¹;
- d) [Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – ERSE](#)¹²;
- e) [Autoridade Nacional de Comunicações \(ANACOM\)](#)¹³;
- f) [Autoridade Nacional da Aviação Civil - ANAC](#)¹⁴, anteriormente designado Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.;
- g) [Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - \(AMT\)](#)¹⁵, anteriormente nominado Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., (IMT);

¹⁰ 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.

¹¹ 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](#).

¹² A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos é a entidade responsável pela regulação dos sectores do gás natural e da eletricidade. A ERSE é a entidade responsável pela regulação dos sectores 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Entidade 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

- h) [Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos - ERSAR](#)¹⁶;
- i) [Entidade Reguladora da Saúde – ERS](#)¹⁷.

A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, 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](#)).

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 vincule ([artigo 102.º](#) da Constituição). De acordo com a sua Lei Orgânica, aprovada pela [Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro](#), 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

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 nº 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual.

¹⁶ 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](#).

¹⁷ 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).

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.

Como já foi 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 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 [Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública](#) (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»¹⁸. 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

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

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), salientamos que, neste momento, se encontra pendente [o Projeto de Lei n.º 365/XIV/1.ª \(PAN\)](#) – “Altera as regras de nomeação do Governador e os demais membros do conselho de administração do Banco de Portugal (Oitava alteração à Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro)”, que visa introduzir alterações ao modelo de nomeação do Governador e restantes membros do Banco de Portugal, uma das entidades abrangidas pela presente iniciativa.

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

Na anterior legislatura, versando sobre a mesma matéria e com idêntico sentido e extensão que os da presente iniciativa, identificou-se o [Projeto de Lei 1144/XIII/4.ª \(CDS\)](#) – “Nomeação dos Membros das Entidades Administrativas Independentes”, que foi rejeitado na Reunião Plenária n.º 62, com os votos contra do PS, BE, PCP, PEV, e

¹⁸ Cfr. Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 132/XII.

do Senhor Deputado Paulo Trigo Pereira (Deputado não inscrito) e os votos a favor do PSD, CDS-PP e PAN.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreciação é apresentada por Deputados do Grupo Parlamentar do Partido do CDS-Partido Popular, ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por cinco Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

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 RAR.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignada e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, com a ressalva que se assinala de seguida.

O disposto na iniciativa sobre a atribuição de competências, nomeadamente no âmbito da nomeação dos membros dos órgãos de direção das entidades administrativas

independentes, pode, eventualmente, suscitar dúvidas sobre a conformidade constitucional da solução proposta¹⁹.

O projeto de lei ora submetido à apreciação deu entrada no dia 21 de maio de 2020. Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República foi admitido e baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a) em 22 de maio, tendo sido anunciado em reunião do Plenário no dia 27 mesmo mês.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, doravante referida como *lei formulário*. Todavia, considerando que o n.º 1 do artigo 6.º da *lei formulário* dispõe 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*”, propõe-se que do título passe a constar a seguinte redação:

«Regula a nomeação das entidades administrativas independentes, procedendo à terceira alteração da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e à oitava alteração da Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro.»

¹⁹ A este respeito, Vital Moreira e Gomes Canotilho, na Constituição da República Portuguesa Anotada, volume II, 4.ª edição revista, 2010, páginas 180 e 181: “Em princípio, nos termos do artigo 110.º n.º 2, a competência dos órgãos de soberania – entre os quais se encontra o Presidente da República - é a que consta da lei fundamental. O princípio essencial é, pois, o de que ele tem apenas as competências que a Constituição lhe conceder. Por isso, a lei só poderia ampliar a competência do Presidente da República caso a Constituição o autorizasse, o que não é o caso. Diferentemente do que sucede com a Assembleia da República e com o Governo [cfr. Respetivamente artigos 161.º/o e 197.º/1, j)], a Constituição não remete para a lei a definição de outras competências do PR, além das que ela mesmo define. Está portanto excluído o alargamento dos poderes presidenciais por via legal.”

Por outro lado, Jorge Miranda e Rui Medeiros, na Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, 2006, páginas 249 e 250, referem que “(...) apesar de órgão singular e apesar de nos artigos 133.º, 134.º e 135.º se não fazer referência à lei. Nada *a priori* veda que o Presidente receba competência da lei ordinária – tudo está (tal como a respeito de quaisquer outras competências) que esses poderes não afetem os poderes dos demais órgãos. E, de resto, tem havido e há competências legais do Presidente da República (...)”.

Sugere-se, igualmente, que as referências às leis que se ora se pretende alterar, com o seu número de ordem de alteração, passem a constar do artigo 1.º, inserindo-se um n.º 1 para o efeito e, passando o atual corpo a n.º 2. Por outro lado, e visando uma melhor sistematização, sugere-se, ainda, que em sede de apreciação na especialidade seja ponderada a possibilidade de se evitar a repetição de normas previstas em artigos autónomos e nas leis objeto de alteração, ou, ainda, ponderar a colocação de todas as normas autónomas nas leis objeto de alteração, nomeadamente no que se refere à alteração da Lei.º 67/2013, de 28 de agosto.

Apesar de o n.º 2 artigo 6.º da *lei formulário*, dispor que “*Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão (...), a leis orgânicas, a leis de bases, a leis quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações*”, verifica-se que os proponentes não juntaram em anexo à sua iniciativa qualquer republicação.

Caso seja aprovada em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, entrando em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Diário da República*, nos termos previstos no artigo 9.º do articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da citada *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*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Na União Europeia são largos os domínios de governação por agências, com poderes regulatórios nos setores sob a sua alçada. Por mimetismo com o elenco de entidades administrativas reguladoras consagrado à luz da legislação nacional, veem-se entidades como o Banco Central Europeu, a Autoridade Bancária Europeia, a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e a Rede ECN (European Competition Network), que reúne as autoridades de concorrência dos 27 Estados-Membros e a Comissão Europeia, interligando-se aqui, ainda, a Direção-Geral da Concorrência. Todas elas contêm disposições normativas próprias, aprovadas pelos órgãos legiferantes da União Europeia, com incidência subjetiva sobre a independência dos seus corpos dirigentes e das entidades nacionais homónimas. A consagração de concretas incompatibilidades e impedimentos, porém, é matéria que a União deixa no exclusivo exercício das competências legislativas de cada Estado-Membro.

No que concerne ao Banco Central Europeu e ao Banco de Portugal, o primeiro constitui uma das instituições da União Europeia, conforme refere o artigo 13.º, n.º 1 do [Tratado da União Europeia](#), cujos desenvolvimentos normativos o mesmo artigo, no n.º 3, remete para o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#). Neste tratado o Banco Central Europeu, de que são órgãos de decisão o Conselho do Banco Central Europeu e a Comissão Executiva (artigos 129.º e 283.º), e integra o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) em conjunto com os Bancos Centrais Nacionais (artigo 282.º), recebe nos artigos 130.º e 131.º disposições relativas à independência dos respetivos membros dos órgãos de decisão:

- artigo 130.º: “No exercício dos poderes e no cumprimento das atribuições e deveres que lhes são conferidos pelos Tratados e pelos Estatutos do SEBC e do

BCE, o Banco Central Europeu, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos ou organismos da União, dos Governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. As instituições, órgãos ou organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros, comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do Banco Central Europeu ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções”;

- artigo 131.º: “Cada um dos Estados-Membros assegurará a compatibilidade da respetiva legislação nacional, incluindo os estatutos do seu banco central nacional, com os Tratados e com os Estatutos do SEBC e do BCE”.

Em complemento do artigo 130.º, o artigo 7.º do [Protocolo relativo aos estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu](#), sob epígrafe “Independência”, refere o seguinte: “No exercício dos poderes e no cumprimento das atribuições e deveres que lhes são cometidos pelo presente Tratado e pelos presentes Estatutos, o BCE, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. As instituições e organismos comunitários, bem como os governos dos Estados-Membros comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do BCE ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções”.

No que é respeitante à Autoridade Bancária Europeia (Autoridade Europeia de Supervisão), ela foi criada pelo [Regulamento \(UE\) n.º 1093/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que alterou a Decisão n.º 716/2009/CE e revogou a Decisão 2009/78/CE da Comissão](#). Integram-na um Conselho de Supervisores, um Conselho de Administração, um Presidente, um Diretor Executivo e uma Câmara de Recurso, verificando-se para todos um correspondente respaldo normativo com vista a assegurar a independência dos seus membros e, por via dela, a independência da própria Autoridade conforme referido no último parágrafo do artigo 1.º:

- artigo 42.º: “No exercício das competências que lhes são conferidas pelo presente regulamento, o Presidente e os membros do Conselho de Supervisores com direito a voto agem de forma independente e objectiva, 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”;
- artigo 46.º: “Os membros do Conselho de Administração agem de forma independente e objectiva, 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”;
- artigos 48.º e 49.º: “A Autoridade é representada por um Presidente, que deve ser um profissional independente a tempo inteiro (...). O Presidente é nomeado pelo Conselho de Supervisores, na sequência de concurso, com base no mérito, nas competências e no conhecimento das instituições e mercados financeiros, bem como na experiência no domínio da supervisão e regulação financeiras”; o Presidente “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. 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. Nos termos do Estatuto referido no artigo 68.º, o Presidente, após a cessação das suas funções, continua vinculado aos deveres de integridade e discrição no que respeita à aceitação de certas nomeações ou benefícios”;
- artigos 51.º e 52.º: “A Autoridade é gerida por um Director Executivo, que deve ser um profissional independente a tempo inteiro”; “Sem prejuízo dos papéis

respectivos do Conselho de Administração e do Conselho de Supervisores no que respeita às competências do Director Executivo, este 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. Nem os Estados-Membros, nem as instituições ou organismos da União, nem qualquer outro organismo público ou privado podem procurar influenciar o Director Executivo no exercício das suas competências. Nos termos do Estatuto referido no artigo 68.º, o Director Executivo, após a cessação das suas funções, continua vinculado aos deveres de integridade e discrição no que respeita à aceitação de certas nomeações ou benefícios”;

- artigo 59.º: “Os membros da Câmara de Recurso são independentes na tomada de decisões, não podendo ser vinculados por quaisquer instruções. Não podem exercer nenhuma outra função na Autoridade, no seu Conselho de Administração ou no seu Conselho de Supervisores”; “Os membros da Câmara de Recurso devem comprometer-se a agir com independência e em defesa do interesse público. Para o efeito, fazem uma declaração de compromisso e uma declaração de interesses, indicando a ausência de qualquer interesse que possa ser considerado prejudicial à sua independência ou a existência de qualquer interesse directo ou indirecto que possa ser considerado prejudicial à sua independência”.

Quanto à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, criada pelo [Regulamento \(UE\) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010](#), que altera a [Decisão n.º 716/2009/CE](#) e revoga a [Decisão 2009/77/CE da Comissão](#), as garantias de independência e imparcialidade dos seus membros são formuladas pelos artigos que em numeração correspondem aos do Regulamento da Autoridade Bancária Europeia para os órgãos que a compõem, também eles replicáveis por mimetismo (artigos 42.º, 46.º, 48.º, 49.º, 51.º, 52.º e 59.º). Para 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) e altera a [Decisão n.º 716/2009/CE](#) e revoga a [Decisão 2009/77/CE da Comissão](#)), por fim, dá-se idêntica réplica na estrutura organizativa e

nas garantias de independência dos órgãos e dos seus membros, quer quanto ao texto, quer quanto aos incisos normativos respetivos (artigos 42.º, 46.º, 48.º, 49.º, 51.º, 52.º e 59.º).

Por último, em matéria de concorrência e abrangendo todas as autoridades nacionais que integram a Rede Europeia da Concorrência (ECN) em conjunto com a Comissão, vale a [Diretiva \(UE\) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018](#), que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno. Esta diretiva, que tem por objetivo assegurar que as autoridades nacionais da concorrência dispõem das garantias de independência, dos meios e das competências de execução e de aplicação de coimas necessários à prossecução dos seus fins, preceitua no seu artigo 4.º:

- que “o pessoal e quem toma decisões no exercício de competências (a) estão em condições de desempenhar as suas funções e de exercer a sua competência de forma independente relativamente a influências políticas e outras influências externas; (b) não solicitam nem aceitam instruções do governo ou de qualquer outra entidade pública ou privada no desempenho das suas funções e no exercício da sua competência; (c) se abstêm de tomar qualquer ação incompatível com o desempenho das suas funções ou com o exercício da sua competência e estão sujeitos a procedimentos que asseguram que, durante um prazo de tempo razoável após a cessação de funções, se abstêm de tratar processos de aplicação que possam gerar conflitos de interesses”;
- que “quem toma decisões no âmbito das autoridades administrativas nacionais da concorrência não pode ser demitido dessas autoridades por motivos relacionados com o bom desempenho das suas funções ou o correto exercício da sua competência”;
- que “os Estados-Membros asseguram que os membros dos órgãos decisórios das autoridades administrativas da concorrência são selecionados, recrutados e nomeados de acordo com procedimentos claros e transparentes previamente estabelecidos no direito nacional”.

- **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 públicas independentes”, cujas listagens se encontram em anexo à referida lei.

De acordo com 5.º parágrafo do artigo 13 da [Constituição Francesa](#), é determinado por lei e tendo em conta a importância do cargo, quais as nomeações presidenciais que devem ser precedidas de parecer da comissão parlamentar competente, estando o presidente da república impedido de nomear os indigitados caso a votação parlamentar não seja favorável. 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 obrigatórias**

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 28 de maio de 2020, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores e do Governo Regional da Madeira, para emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do RAR, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Consultas facultativas

Poderá ser pertinente ouvir as entidades incluídas no âmbito de aplicação do presente projeto de lei, a saber (i) Banco de Portugal; (ii) Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; (iii) Comissão de Mercado de Valores Mobiliários; (iv) Autoridade da Concorrência; (v) Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; (vi) Autoridade Nacional de Comunicações; (vii) Autoridade Nacional da Aviação Civil; (viii) Instituto da Mobilidade e dos Transportes; (ix) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; e (x) Entidade Reguladora da Saúde.

Estando o Banco de Portugal abrangido pelo objeto do presente projeto de lei, poderá ainda ser pertinente ouvir o Banco Central Europeu. Há que salientar que, não é de excluir uma interpretação do artigo 127.º n.º 4 e 282.º n.º 5 do Tratado sobre o

Funcionamento da União Europeia, segundo a qual tal consulta é obrigatória e não meramente facultativa.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet*.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou a respetiva avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género.

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. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

Não dispomos de dados suficientes para determinar se existem impactos a nível orçamental e, em caso afirmativo, quantificá-los.

VII. Enquadramento bibliográfico

GONÇALVES, João Luís Mendonça – **Da independência das Autoridades Reguladoras Independentes** [Em linha]. Lisboa : Faculdade de Direito da Universidade Católica, 2014 [Consult. 1 junho 2020]. Disponível em WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119506&img=1166&save=true>

Resumo: A presente obra é uma dissertação de mestrado em Direito e Gestão, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa, em 2014. Nela

Projeto de Lei n.º 394/XIV/1.ª (CDS-PP)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

é abordado o tema da regulação da atividade económica e, em particular, a regulação independente. O estudo do tema parte de uma breve resenha histórica sobre os conceitos de regulação e culmina no que o autor designa por “nova regulação”, que é uma regulação exercida de forma independente face aos governos e às empresas reguladas.

Depois de uma breve introdução são abordados os seguintes tópicos: regulação e as autoridades reguladoras independentes; independência; autoridades reguladoras independentes no ordenamento jurídico português; e, por último, Lei-quadro das autoridades reguladoras independentes.

Destacamos no último tópico “Lei-quadro das autoridades reguladoras independentes”, nomeadamente o ponto 2 “A independência no novo regime” que aborda, entre outros aspetos, o tema da nomeação dos membros das entidades administrativas independentes.

GONÇALVES, Pedro Costa ; MARTINS, Licínio Lopes – Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes de regulação da actividade económica. In **Estudos de regulação pública**. Coimbra : Coimbra Editora, 2015. ISBN 978-972-32-2336-1 (Vol. 2). Vol 2, p. 335-350. Cota: 24 – 160/2015 (1-2).

Resumo: Neste artigo, os autores fazem uma análise do novo regime das entidades independentes de regulação da atividade económica. Mais concretamente, pretendem destacar os aspetos estruturalmente mais marcantes deste novo regime através de breves notas, nomeadamente: os precedentes doutrinários e legais da Lei 67/2013, de 28 de Agosto; aspetos que surgem na referida Lei como substancialmente caracterizadores ou constitutivos da noção legal de entidade reguladora independente; questões relacionadas com a independência financeira destas entidades; o processo de designação dos membros do conselho de administração, elemento particularmente importante na perspetiva da independência orgânica e funcional destas entidades; etc.

L'INDÉPENDANCE des autorités de régulation économique et financière : une approche comparée. **Revue française d'administration publique**. Paris. ISSN 0152-7401. N° 143 (2012). Cota: RE-263.

Resumo: Este número da “Revue française d'administration publique” propõe uma abordagem comparada da questão da independência das autoridades de regulação económica e financeira em diversos países como é o caso da Alemanha, da Espanha, da Itália, do Reino Unido e do Brasil. As contribuições reunidas levam a constatar que a independência das autoridades de regulação económica e financeira surge marcada por uma grande diversidade de regimes jurídicos. «Pensamos que estes contributos poderão ajudar a estabelecer as bases para um direito comum da regulação, no contexto de uma intervenção crescente da União Europeia.»

MORAIS, Carlos Blanco de - O estatuto híbrido das entidades reguladoras da economia. In **Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**. Coimbra : Coimbra Editora, 2012. Vol. 4, p. 183-217. Cota: 12.06.4 - 318/2012 (1-6).

Resumo: Neste artigo, Carlos Blanco de Moraes aborda a questão da natureza jurídica das autoridades reguladoras da economia em Portugal, referindo aspetos como: objetivos, estatuto, natureza e funções das autoridades reguladoras da economia; órgãos e competências dos reguladores económicos em sentido estrito; concluindo com uma visão de futuro para este tipo de entidades. Apresenta ainda uma breve análise do direito estrangeiro (Estados Unidos, Reino Unido e União Europeia), no que se refere aos fundamentos do estatuto de independência reconhecido a certas agências reguladoras.

Segundo o autor «a regulação económica através de uma administração autónoma ou separada constitui uma realidade incontornável no modelo económico de mercado ainda globalizado do tempo presente que terá vindo para ficar, à medida que o Estado recua em relação a uma intervenção direta e que estruturas supranacionais como a União Europeia utilizam crescentemente e impõem a sua utilização nos Estados-Membros. O resultado é uma deslocação dos poderes tradicionais dos Governos dos Estados-



Membros para instâncias nacionais crescentemente coordenadas com os reguladores de cúpula da própria União Europeia».