

## 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).**

Data de admissão: 24 de abril de 2018

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

### Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Filomena Romano de Castro (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Filipa Cardoso (UTAO) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 8 de maio de 2018

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

---

O projeto de lei em questão, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) é contextualizado na natureza independente das entidades reguladoras, com receitas próprias que garantam maior autonomia face ao Orçamento do Estado e um regime orçamental e financeiro mais independente quando comparado com a maioria das entidades públicas.

Entende o PSD que as funções do Estado prosseguidas por aquelas entidades são postas em causa com as cativações de verbas que terão ocorrido na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e na Autoridade da Concorrência, de acordo com informações veiculadas pelas próprias entidades.

Como tal, pretende o PSD garantir às entidades reguladoras efetiva independência de atuação, com real autonomia administrativa, financeira e de gestão, sem eventuais condicionamentos do Ministério das Finanças, estabelecendo a liberdade de contratação de trabalhadores sem parecer do Ministério das Finanças e a impossibilidade de cativação de verbas ou outras medidas de sujeição, por parte daquele Ministério, relativamente às entidades reguladoras.

Estas normas, a ser aprovadas, serão imperativas, incluindo face à lei que aprova o Orçamento do Estado.

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

---

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

Treze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) tomaram a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 839/XIII/3.<sup>a</sup>, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição), e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não infringe a Constituição ou os requisitos nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, respeitando, assim, os limites à admissão da iniciativa previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Deu entrada em 20 de abril de 2018, tendo sido admitida e anunciada em 24 de abril e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.<sup>a</sup>). Foi nomeada relatora do parecer a Deputada Mariana Mortágua (BE).

Em caso de aprovação, e para efeitos de apreciação na especialidade do projeto de lei, chama-se a atenção para o facto de os artigos 3.º (Prevalência) e 4.º (Produção de efeitos, que é reportada a 1 de janeiro de 2018) da iniciativa poderem colocar algumas questões.

O n.º 3 do artigo 112.º da CRP dispõe que *“Têm valor reforçado (...) bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas”*.

Refere Carlos Blanco de Moraes, em *“As Leis Reforçadas”*, que *“as leis que se assumem pura e simplesmente como detentoras de uma proeminência funcional sobre outras (leis-quadro, leis de bases e leis de autorização) não são portadoras de qualquer força passiva, mas sim de uma força jurídica igual à das demais leis ordinárias. Como tal, em contraste com uma lei reforçada procedimentalizada (como a lei do Orçamento) a sua potência será quebrada pela maior rigidez da segunda”*. Mais: A lei do Orçamento do Estado é uma lei que *“assume a qualidade de lei duplamente reforçada pelo procedimento e pela proeminência material”*.

As normas de prevalência têm existido em muitas outras leis, nomeadamente em leis sobre função pública e quase sempre com teor semelhante: *“O regime fixado no presente artigo tem natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais, em contrário.”* Todavia, não se conhece nenhuma lei em que a disposição de prevalência faça referência expressa à lei do orçamento, condicionando-a. Essa pareceu-nos – salvo melhor opinião - a grande novidade a destacar neste projeto de lei.

Também Jorge Miranda e Rui Medeiros (Constituição Portuguesa anotada, tomo II) identificam a Lei do Orçamento do Estado como lei de valor reforçado, *“porque, durante o ano económico, nenhuma lei que não seja de alteração do próprio orçamento o pode afetar”*. Acrescentam que, *“na medida em que a força específica de uma lei de valor reforçado decorre de normas constitucionais, a sua infração envolve inconstitucionalidade. Mas trata-se de inconstitucionalidade indireta (...) porque agride uma norma interposta constitucionalmente garantida”*. E ainda: *“As leis de valor reforçado são, umas (a maioria) de vinculação específica – apenas adstringem certas leis, com que se encontram em relação necessária; e outras (os estatutos político-administrativos regionais e as leis orçamentais), de vinculação genérica – impõem-se a quaisquer outras leis”*.

Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba (Comentário à Constituição Portuguesa, III volume, FDUL) também identificam a LOE como lei de valor reforçado e referem que *“A natureza reforçada de uma lei não depende de fenómenos de auto-qualificação (...) assenta “na Constituição, não na declaração constitutiva do legislador ordinário”*. Rui Guerra da Fonseca (Comentário à Constituição Portuguesa, II volume, FDUL) também afirma o valor reforçado da LOE.

Já Gomes Canotilho e Vital Moreira (CRP anotada) notam que a lei do orçamento é uma lei à qual a própria Constituição confere *“um poder materialmente vinculante”*, sendo possível falar *“numa reserva de órgão”*. A lei

do Orçamento é, nos termos da CRP, exclusivamente atribuída a aprovação da Assembleia da República, sob proposta do Governo. *“Durante a sua vigência o Orçamento pode ser alterado pela AR, desde que tal lhe seja proposto pelo Governo (...) Tal como a AR não pode aprovar inicialmente o orçamento sem iniciativa governamental, também não pode alterá-lo por iniciativa própria.”*

Tiago Duarte, em “A lei por detrás do orçamento”, sustenta que *“A doutrina do Tribunal Constitucional demonstra que a natureza normativa da Lei do Orçamento lhe permite, em geral, alterar as leis com as quais não se pretenda conformar.”* *“A lei do Orçamento tem hoje em dia uma legítima pretensão de se impor ao restante ordenamento jurídico”.* *“A aceitação da natureza materialmente legislativa da lei do Orçamento do Estado decorre do facto de esta beneficiar da forma e da força de lei, pelo que terá, no contexto do artigo 112.º da Constituição, uma natureza reforçada, incompatível com a sua subordinação à generalidade dos atos contratuais ou legais”.* *“A natureza material da lei do Orçamento foi reafirmada várias vezes pela jurisprudência constitucional, tendo o tribunal defendido que a natureza jurídica do Orçamento não é a de uma lei formal mas a de uma “decisão política normativa verdadeiramente substancial e uma lei material de poder revogatório genérico”.*

Outra questão diferente da acima colocada e que não se pretendeu especificamente referir é a situação concreta das normas da própria lei do Orçamento que merecem proteção orçamental e as que podem ser alteradas, nomeadamente os chamados “cavaleiros orçamentais”.

*“Dispondo o Orçamento de valor reforçado”,* as suas normas (pelo menos as do chamado “núcleo orçamental”) têm *“rigidez e proteção garantística que a alínea b) do artigo 281.º da Constituição lhe atribui (de acordo com a qual o Tribunal Constitucional declara a ilegalidade de quaisquer normas constantes de ato legislativo com fundamento em violação de lei de valor reforçado”* (em “As Leis Reforçadas” de Carlos Blanco de Moraes).

As leis quadro são normas sobre produção de outras leis, mesmo quando sejam paramétricas ou reforçadas. A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER), no máximo, seria reforçada relativamente à legislação sobre entidades administrativas independentes e os seus estatutos, mas, em nossa opinião, não pode sobrepor-se ou condicionar a lei do orçamento, no seu conteúdo.

Não nos parece, salvo melhor opinião, que a LQER (do sector económico, porque há outras entidades reguladoras independentes que não estão abrangidas) seja uma lei de valor reforçado, como as leis orgânicas, as leis que exijam uma maioria qualificada ou que sejam um pressuposto normativo de outras [artigo 112.º CRP), ou aquelas que constituem *“pressuposto normativo necessário de outras leis”*], pretendendo apenas criar uma orientação política futura harmonizadora para o legislador. O *nomem juris* não a torna verdadeira Lei-quadro ou lei de enquadramento pois não tem força jurídico-constitucional superior aos diplomas que aprovam os Estatutos das diversas autoridades abrangidas pelas suas normas. Por esse motivo, o Governo criou regimes para as Entidades Reguladoras Independentes que não se conformam na totalidade com a “Lei-Quadro”.

Aliás, chama-se a atenção para o facto de o artigo 5.º da LQER estatuir sobre o regime jurídico aplicável à atividade dos reguladores sectoriais nela contidos (e daqueles que posteriormente venham a ser nele

enquadrados), o que pode ser expressamente afastado por Decreto-Lei sectorial (cfr. artigo n.º 3 do artigo 7.º da LQER).

Ou seja, a LQER não pretende traçar regras e princípios jurídico-materiais e procedimentos a respeitar pelos atos legislativos posteriores, mas criar um ordenamento jurídico genérico dando orientações políticas de harmonização para os atos legislativos posteriores, no que constitui matéria legislativa concorrente [artigo 198.º, n.º 1 a) CRP].

Por isso, este artigo 3.º, a ser aprovado pela AR, só poderia ser visto como uma orientação política ao Governo, dado que não tem valor constitucional reforçado (este resulta da Constituição). Não pode assim, salvo melhor opinião, derrogar os princípios constitucionais de tipicidade e de hierarquia legislativa (no sentido vertical e horizontal, que implica a sucessão de leis no tempo).

Da mesma forma, entendemos que o artigo 4.º não pode derrogar a lei que aprovou o Orçamento do Estado, pelos motivos acima expostos.

Nota-se, ainda, no que diz respeito ao valor reforçado da Lei que aprova o Orçamento do Estado, que a Lei que aprovou o OE 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro) alterou a Lei Orgânica n.º 2/2013 - Lei das Finanças Regionais [inequivocamente de valor reforçado, nos termos da alínea t) do artigo 164.º e do n.º 2 do artigo 166.º, ambos da CRP].

## • Verificação do cumprimento da lei formulário

A lei formulário<sup>1</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei. Pode, no entanto, ser objeto de aperfeiçoamento na apreciação na especialidade ou em redação final, para maior aproximação ao seu objeto.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário “*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*”.

O projeto de lei em apreço promove a alteração dos artigos 32.º e 33.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#). Através da consulta da base do Diário da República Eletrónico, verifica-se que a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, foi alterada pela [Lei n.º 12/2017, de 02 de maio](#), constituindo a presente, em caso de aprovação a sua segunda alteração, informação que já conta do título. Sugere-se apenas a seguinte alteração ao título:

---

<sup>1</sup> [A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), designada lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas.

“Impede as cativações de verbas nas entidades reguladoras, procedendo à segunda alteração à Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto”

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República; e, nos termos do artigo 4.º do articulado, entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, pelo que se encontra em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

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

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Nos termos do n.º 3<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> 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.*

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.*

<sup>2</sup> Pela [Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro](#) foi aditado um novo n.º 3 ao artigo 267.º

<sup>3</sup> In: MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III, Coimbra Editora, 2007, pag.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 quaisquer 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, o legislador da revisão de 1997 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<sup>4</sup>.*

As entidades reguladoras são organismos que têm como atribuições o acompanhamento de um determinado sector de atividade, regulando os interesses contraditórios em presença. Algumas dessas estruturas têm também funções de fiscalização do mercado e do seu modo de funcionamento.

A institucionalização destas entidades acompanhou o movimento de reposicionamento do Estado no âmbito da atividade económica.

No [Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica](#)<sup>5</sup> é realçada a importância de as entidades reguladoras nacionais disporem da independência e dos recursos necessários para exercerem as suas responsabilidades. Nesse sentido, o memorando refere que o Governo deve: (i) *elaborar um relatório independente (por especialistas reconhecidos internacionalmente) sobre as responsabilidades, recursos e características que determinam o nível de independência das principais ARN [Autoridades Reguladoras Nacionais]. O relatório indicará as práticas de nomeação, as responsabilidades, a independência e os recursos de cada ARN em relação à melhor prática internacional. Abrangerá igualmente o âmbito da atividade dos reguladores sectoriais, os seus poderes de intervenção, bem como os mecanismos de coordenação com a Autoridade da Concorrência;* (ii) *com base no relatório, apresentar uma proposta para*

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

<sup>5</sup> Celebrado em 17 de maio de 2011, entre o [XVIII Governo Constitucional](#), a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

implementar as melhores práticas internacionais<sup>6</sup> identificadas, a fim de reforçar a independência dos reguladores onde necessário e em plena observância da legislação comunitária.

O [XIX Governo Constitucional](#) reconheceu no seu [Programa](#) que o sistema regulador no nosso país tem lacunas e fragilidades que importa colmatar. Precisamos de reforçar a regulação, tanto na sua independência como na sua efetividade. Neste contexto o Governo propõe-se a:

- Apresentar uma proposta de Estatuto Jurídico das Autoridades Administrativas Independentes, integrando a sua criação na reserva de Lei Parlamentar;
- Transformar as entidades com funções reguladoras dependentes do Governo, e cujos mercados regulados pela sua importância o justifiquem, em Autoridades Administrativas Independentes, reintegrando as restantes na administração tradicional (de modo a evitar o risco de proliferação e banalização de falsos reguladores);
- Reforçar a autonomia e a responsabilidade das Autoridades Administrativas Independentes. A forma de designação dos titulares dos órgãos de direção ou administração será alterada. Em função da natureza de cada entidade este processo de designação deverá envolver o Governo, a Assembleia da República e o Presidente da República, tendo a preocupação de garantir consensos alargados quanto aos seus méritos. A sua designação deve ter o cuidado de prevenir comportamentos corporativos, mediante a aprovação de regras claras de impedimentos e incompatibilidades;
- A alteração da arquitetura institucional e legislativa destas entidades deverá conduzir a um novo quadro de entidades reguladoras.

O Governo, na passada [Legislatura](#), apresentou à Assembleia da República, a [Proposta de Lei n.º 132/XII](#)<sup>7</sup>, dando origem à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#)<sup>8</sup>, que aprovou a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. 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

---

<sup>6</sup> Veja-se, a título de exemplo, o documento publicado pela OCDE, [Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança](#). Esta Recomendação é o primeiro instrumento internacional para tratar a política regulatória, gestão e governo como um todo da atividade governamental. Fornece as medidas pelas quais os governos podem implementar ou fazer progredir a reforma regulatória. Consultar também o estudo *Principles for the Governance of Regulators*, OCDE, Paris, 21 junho de 2013 disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/>

<sup>7</sup> A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública apresentou um texto final relativo à Proposta de Lei n.º 132/XII/2.<sup>a</sup>, 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.

<sup>8</sup> Durante o ano de 2016, ficam prorrogados os efeitos do n.º 6 do artigo 5.º pela [Lei nº 7-A/2016, de 30 de março](#) (OE2016).



*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.*

Na presente Legislatura deram entrada na Mesa da Assembleia da República os Projetos de Lei n.ºs [179/XIII](#) (BE) - Altera a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e altera o Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, [279/XIII](#) (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, e [299/XIII](#) (CDS-PP) - Altera a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras). Estas iniciativas foram objeto de discussão conjunta, e em sede de votação na generalidade, os Projetos de Lei n.ºs [179/XIII](#) (BE)<sup>9</sup> e [299/XIII](#) (CDS-PP)<sup>10</sup> foram rejeitados. A Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, apresentou um [texto de substituição](#) relativo ao Projeto de Lei n.º [279/XIII](#) (PEV), tendo o autor retirado a sua iniciativa a favor daquele texto. Este [texto de substituição](#) foi submetido à [votação](#), tendo sido aprovado, com votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PEV e do PAN e votos contra do PSD e do CDS-PP. Assim, em sede de [votação final global](#) foi aprovado o referido texto de substituição, apresentado pela Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, dando origem ao [Decreto da Assembleia n.º 65XIII](#), que após promulgação pelo Presidente da República, resultou na [Lei n.º 12/2017, de 2 de maio](#)<sup>11</sup> que procede à primeira alteração à lei-quadro das entidades reguladoras e à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#) que a aprova.

A aludida [Lei n.º 12/2017, de 2 de maio](#) vem, assim, alterar<sup>12</sup> os critérios para a determinação das remunerações dos administradores das entidades reguladoras, conforme consta do disposto nos [artigos 25.º](#) e [26.º](#) da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, como também vem reforçar o papel da Assembleia da República no processo de nomeação dos membros do conselho de administração, como prevê o [artigo 17.º](#) da mesma lei-quadro.

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

- a) Instituto de Seguros de Portugal<sup>13</sup> que passa a denominar-se [Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões \(ASF\)](#);

<sup>9</sup> Em sede de [discussão e votação na generalidade](#) foi rejeitado com os votos contra do PSD e PS; abstenção do CDS-PP e PEV; votos a favor do BE, PCP e PAN.

<sup>10</sup> Em sede de [discussão e votação na generalidade](#) foi rejeitado com os votos contra do PSD, PS e PEV; abstenção do BE e PAN; e com os votos a favor do CDS-PP e PCP.

<sup>11</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Veja-se, a este propósito as notícias veiculadas em 1 de fevereiro de 2016 por diversos órgãos de comunicação social (a título de exemplo, leia-se [JN](#), [TVI DN](#), [Expresso](#)).

<sup>13</sup> O Instituto de Seguros de Portugal (ISP) passa a denominar-se Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos

- b) [Comissão do Mercado de Valores Mobiliários \(CMVM\)](#)<sup>14</sup>;
- c) [Autoridade da Concorrência \(AdC\)](#)<sup>15</sup>;
- d) [Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – ERSE](#)<sup>16</sup>;
- e) [Autoridade Nacional de Comunicações \(ANACOM\)](#)<sup>17</sup> anteriormente designada ICP - Autoridade Nacional de Comunicações;
- f) [Autoridade Nacional da Aviação Civil - ANAC](#)<sup>18</sup> anteriormente designada Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.;
- g) [Autoridade da Mobilidade e dos Transportes - \(AMT\)](#)<sup>19</sup> anteriormente designada Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., (IMT);
- h) [Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos - ERSAR](#)<sup>20</sup>;

de Pensões (ASF).

<sup>14</sup> 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](#), alterado pela [Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro](#);

<sup>15</sup> 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](#).

<sup>16</sup> A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos é a entidade responsável pela regulação dos setores do gás natural e da eletricidade. 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](#), com as alterações introduzidas pelos [Decretos-Leis n.ºs 200/2002, de 25 de setembro, 212/2012, de 25 de setembro](#), e [84/2013, de 25 de junho](#).

<sup>17</sup> A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) tem por missão a regulação do setor 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 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](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 33/2014](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro](#).

<sup>20</sup> A ERSAR tem por missão a supervisão e a regulação dos setores 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](#).

i) Entidade Reguladora da Saúde – ERS<sup>21</sup>.

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<sup>22</sup> (n.º 3 do [artigo 2.º](#)).

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, 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, após audição da comissão 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) relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a

---

<sup>21</sup> 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](#).

<sup>22</sup> A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), que foi criada pela [Lei n.º 53/2005 de 8 de novembro](#), 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. 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](#), 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.

desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis (n.ºs 3 e 4 do [artigo 17.º](#)).

Com efeito, na passada Legislatura ([XII Legislatura](#)), e na presente ([XIII Legislatura](#)), em sede de Comissão Parlamentar, realizou-se um conjunto de audições de personalidades indigitadas para o exercício de cargos em entidades administrativas independentes, nos termos do disposto no artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

Junto da cada entidade reguladora funciona uma comissão de vencimentos cuja composição provém de maioria governamental, ou seja, dois membros nomeados pelo Governo, e um pela entidade reguladora. Na determinação das remunerações dos membros do conselho de administração, a comissão de vencimentos deve observar um conjunto de critérios, tendo-se, como referência na fixação de valores, o vencimento do Primeiro-Ministro [alínea d), n.º 3 do [artigo 26.º](#)].

No quadro da fiscalização e controlo político que compete à Assembleia da República, as entidades reguladoras, no 1.º trimestre de cada ano de atividade, apresentam na comissão parlamentar competente da Assembleia da República o respetivo plano de atividades e a programação do seu desenvolvimento. Adicionalmente, as entidades reguladoras, anualmente, elaboram e enviam à Assembleia da República e ao Governo um relatório detalhado sobre a respetiva atividade e funcionamento no ano antecedente, sendo tal relatório objeto de publicação na sua página eletrónica. Acresce que, sempre que tal lhes seja solicitado, os membros dos órgãos das entidades reguladoras devem apresentar-se perante a comissão parlamentar competente, para prestar informações ou esclarecimentos sobre a respetiva atividade ([artigo 49.º](#))<sup>23</sup>.

A iniciativa em apreço visa impedir as cativações de verbas nas entidades reguladoras previstas na supracitada Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#). Neste domínio, a presidente da Autoridade da Concorrência (AdC) apresentou na [Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa](#) o [Plano de Atividades 2018](#)<sup>24</sup>, tendo revelado, nessa [audição](#), as suas preocupações quanto a cativações do orçamento da autoridade que prejudicam o seu desempenho, e *que o impacto das cativações acaba por se refletir no número de investigações que podemos conduzir*.

A cativação de verbas permite a retenção de verbas previstas no Orçamento do Estado e traduz-se numa redução da dotação utilizável pelos serviços e organismos, ficando sujeita à autorização do Ministro das Finanças para a descativação. Trata-se de uma estratégia de controlo orçamental adotada pelo Governo

---

<sup>23</sup> A título de exemplo, na presente Legislatura, a [Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas](#) e a [Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa](#) já realizaram um conjunto de audições para apresentação do respetivo plano de atividades e a programação do seu desenvolvimento a diversas entidades, nos termos do citado artigo 49.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

<sup>24</sup> Ao abrigo do artigo 49.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

Quanto às cativações de verbas dos orçamentos das entidades reguladoras, previstas no n.º 3 do [artigo 3.º](#), da sobredita Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, respeitante ao ano de 2017 e ao primeiro trimestre de 2018, apresenta-se a seguinte tabela:

**Tabela 1 - Orçamento corrigido e cativos**  
(milhões de euros e %)

Organismos	2017			2018		
	Orçamento corrigido	Cativos líquidos a 31.12.2017	Peso no orçamento	Orçamento corrigido	Cativos líquidos a 31.03.2018	Peso no orçamento
AUTORIDADE DE SUPERVISAO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSOES	20,5	-	0%	28,0	0,8	3%
COMISSAO DO MERCADO DE VALORES MOBILIARIOS	26,6	-	0%	29,2	-	0%
AUTORIDADE NACIONAL DAS COMUNICAÇÕES	87,6	-	0%	94,8	-	0%
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGETICOS	9,8	-	0%	12,7	-	0%
AUTORIDADE NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL	62,1	9,8	16%	85,2	1,8	2%
ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS DE AGUAS E RESIDUOS	9,3	1,3	14%	9,7	0,0	0%
AUTORIDADE DA CONCORRENCIA	10,3	0,4	4%	11,8	0,8	7%
ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE, I.P.	6,0	1,0	17%	8,1	0,2	2%
AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES	16,2	2,7	17%	23,1	0,2	1%

Fonte: SIGO / Min Finanças e cálculos próprios

Nota: Os cativos do ano de 2018 são apenas respeitantes ao estatuído no artigo 4.º da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, não se conhecendo ainda o Decreto-Lei de Execução Orçamental deste ano, que habitualmente estabelece cativações.

#### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), neste momento, não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

#### V. Consultas e contributos

##### Consultas facultativas

Em caso de aprovação na generalidade, poderá ser pertinente solicitar o contributo das diversas entidades reguladoras, através da realização de uma audição ou por intermédio de um contributo escrito.

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

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, uma vez que apenas no fim da execução orçamental será possível saber os montantes efetivamente cativados.