



PARECER

Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª - "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)

I. DO PEDIDO

- (1) Por *e-mail* de 09.06.2021, esta Autoridade tomou conhecimento que se encontra em apreciação na especialidade na Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, o Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª, que procede à segunda alteração à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, tendo o mesmo sido apresentado pelo Grupo Parlamentar Partido Ecologista Os Verdes (PEV).
- (2) Para análise da referida iniciativa legislativa, foi criado o Grupo de Trabalho – PJJ – Entidades Reguladoras, tendo sido solicitado pelo Senhor Coordenador do Grupo de Trabalho, Deputado Carlos Silva (Grupo Parlamentar do PSD) que a ANAC se pronuncie, por escrito, até ao próximo dia 30.06.2021, sobre o mérito da iniciativa legislativa apresentada pelo Grupo Parlamentar PEV.

II. OBJETO DO PROJETO LEGISLATIVO

- (3) O projeto legislativo apresentado pelo Grupo Parlamentar PEV visa, no essencial, alterar as regras referentes à designação dos membros do conselho de administração das entidades administrativas independentes, com fundamento na necessidade de reforçar os aspetos relacionados com a isenção, com a transparência e *«cuja a atividade seja sindicável através de um sistema permanente accountability, junto do órgão de soberania mais representativo do Povo, e que é a Assembleia da República»*.



- (4) Nessa medida, considera o Grupo Parlamentar PEV que é necessário reforçar o papel da Assembleia da República, quer no processo de nomeação dos administradores, quer no processo de fiscalização da sua atuação.
- (5) A análise desta Autoridade relativa à mencionada iniciativa legislativa apenas se reconduz à análise *stricto sensu* da mesma, não competindo à ANAC pronunciar-se, nesta sede, sobre factos que dizem respeito diretamente e indiretamente à ANAC, os quais, em sede própria, foram amplamente clarificados à luz do direito aplicável pelas diversas instâncias.
- (6) Neste contexto, e no quadro do disposto no n.º 7 do artigo 7.º dos Estatutos da ANAC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, e da alínea d) do n.º 2 do artigo 40.º da Lei Quadro das Entidades Reguladoras (LOER), aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto¹ (LOER), na sua redação atual, esta Autoridade apresenta os seus contributos quanto à proposta apresentada pelo Grupo Parlamentar PEV.

III. ANÁLISE DAS OPÇÕES PRECONIZADAS NO PROJETO LEGISLATIVO

- (7) Na sequência da análise do projeto legislativo verifica-se que as alterações propostas se centram em dois temas, a saber:
 - i. **Processo de nomeação dos membros do conselho de administração (artigo 17.º)**
- (8) A presente proposta de Lei visa condicionar a designação, pelo Governo, dos membros do Conselho de Administração às conclusões do parecer a emitir pela Comissão competente da Assembleia da República, qualificando esse mesmo parecer como obrigatório e vinculativo.
- (9) A nova redação que se pretende introduzir ao n.º 3 do artigo 17.º afigura-se, ainda que parcialmente, redundante face ao teor do n.º 4, que já refere que “[...]”

¹ Na redação conferida pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

emissão do parecer é precedida de audição na comissão parlamentar competente, a pedido do Governo, o qual deve ser acompanhado de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis.”.

(10) Quanto ao intuito de transformação do parecer da comissão competente da Assembleia da República de não vinculativo em vinculativo, com preocupações ou justificações (que se retiram da exposição de motivos) ancoradas em conflitos de interesses e impedimentos, que podem constituir riscos ou limitações ao exercício de funções, importa salientar que o artigo 19.º da LQER já acautela convenientemente tais situações, ao prever expressamente nas suas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º que *“Os membros do conselho de administração exercem as suas funções em regime de exclusividade não podendo, designadamente: [...] b) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas; e c) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências;”.*

(11) Ou seja, o intuito do legislador terá sido, e bem, o de a partir de determinado momento, serem cortados quaisquer vínculos que existam ou tenham existido com os regulados, isto é, com os destinatários da atividade da Autoridade Reguladora Independente (ARI), e não considerar que pelo facto dos nomeados para o Conselho de Administração serem, do ponto de vista profissional, oriundos de entidades reguladas, por si só estão impedidos de ser nomeados para tais funções de Administradores de ARI.

(12) Uma interpretação nesse sentido levaria a concluir que os Administradores das ARI só poderiam obter a sua experiência profissional e o conhecimento do setor na própria Autoridade, ou seja, teriam de ser provenientes dos quadros da Autoridade ou então teriam de ser recrutados no estrangeiro, ou, ainda, teriam



de ser recrutados apenas em outros setores de atividade, com prejuízo para o exercício de funções, por falta de conhecimento do setor de atividade da Autoridade Reguladora.

(13) Note-se que, sem prejuízo do controlo efetuado para efeitos da nomeação, existe um conjunto de mecanismos de controlo das incompatibilidades durante o mandato, sendo que é nesta fase que se consegue aferir, como efetivamente são exercidas as funções, ou seja, garantir que as mesmas estão a ser exercidas de forma isenta e imparcial, e, caso não se verifique (de forma devidamente comprovada e justificada) uma atuação de acordo com tais princípios, poder então tal constituir fundamento para eventual destituição. Com efeito, e no caso presente que foi elencado em relação aos Administradores da ANAC, a verdade é que a prática do exercício de funções como membros do Conselho de Administração demonstra que os receios apontados inicialmente não se comprovaram, como decorre do facto de esta Autoridade ter praticado vários atos que não se encontram alinhados com a vontade da entidade gestora aeroportuária ANA, Aeroportos de Portugal, S.A. e que levaram já à interposição de ações judiciais de impugnação de atos de regulação económica (desfavoráveis à entidade gestora) praticados pela ANAC.

(14) Acresce que, fruto do normal funcionamento de um Parlamento e de um Estado de Direito Democrático, as forças, sensibilidades, ideologias e projetos políticos são muito variáveis ao longo do tempo, fruto das várias conjunturas político partidárias e da conceção que cada partido político tem em relação à organização e funcionamento da sociedade, o que poderá ter grande um impacto subjetivo na redação de tais relatórios/pareceres.

(15) Tal poderá ainda ter um impacto no que respeita à eficiência do sistema de nomeações, que, neste caso, estando em causa matérias de teor essencialmente executivo, poderão não corresponder ao equilíbrio de poderes mais adequado.

(16) Assim, não se encontra justificação para a alteração do regime atual, em que o parecer da comissão competente da Assembleia da República é obrigatório mas não vinculativo, dando ao Governo a discricionariedade de ponderação e decisão



em relação às conclusões e respetiva fundamentação apresentada pela referida comissão e também pela CReSAP.

ii. **Processo de dissolução do conselho de administração e destituição dos seus membros (artigo 20.º)**

(17) Quanto à proposta de permitir que a Assembleia da República possa dissolver o órgão ou destituir os seus membros, considera-se que tal medida poderá colocar em causa a independência da própria ARI, na medida em que a mesma fica sujeita ao contexto político nacional, vivido em cada momento.

(18) É verdade que a cessação de funções tem que ser fundamentada *«em motivo justificativo»*. Todavia, este é um conceito vago e indeterminado, gerador de uma interpretação subjetiva bastante alargada, que permite sujeitar qualquer tipo de atuação dos membros do conselho de administração a um processo de destituição.

(19) Ora, em abstrato, considera-se que tal medida fragiliza a atuação dos membros do conselho de administração, sem prejuízo de se entender que, naturalmente, as entidades reguladoras e os seus membros respondem perante a Assembleia da República.

(20) Acresce que, no que respeita aos objetivos desta medida, uma vez que a Assembleia da República pode solicitar esclarecimentos – sem quaisquer tipos de limitações – aos membros dos conselhos de administração que reputar necessários sobre as matérias que considerar deverem ser esclarecidas.

(21) Por outro lado, e com o devido respeito, esta medida legislativa é suscetível de gerar um conflito positivo de competências (dois Órgãos de Soberania ficam exatamente com a mesma competência) e bem assim um bloqueio entre o Governo e a Assembleia da República, na medida em que, os membros do conselho de administração, nomeados pelo Governo, podem ver a sua atuação bloqueada por via de um processo na Assembleia da República.



- (22) Nessa medida, esta Autoridade considera que a redação atual da norma é equilibrada do ponto de vista orgânico e institucional, na medida em que garante que os membros das ARI prestem contas sobre a sua atuação e não coloca em causa o poder de nomeação dos seus titulares, por parte do Governo, os quais passam pelo “crivo” da Assembleia da República, instruído pelo parecer da CReSAP.
- (23) Veja-se que, na redação atual do n.º 4 do artigo 20.º da LQER, a Assembleia da República tem a possibilidade de recomendar ao Governo a dissolução do órgão ou a destituição dos membros do conselho de administração, a qual deverá ser sempre fundamentada em motivo justificativo.
- (24) Ora, tais motivos justificativos só podem decorrer da própria lei, isto é, devem estar expressamente estatuídos, e não podem assentar na assunção de juízos de valor sobre factos em que as próprias instâncias competentes não retiraram essas ilações.
- (25) Veja-se que o n.º 5 do artigo 20.º da LQER envolve, previamente, a própria audição da comissão parlamentar na destituição do membro do conselho de administração ou na dissolução do órgão.
- (26) Assim, considera-se que a redação do n.º 4 do artigo 20.º da LQER representa o compromisso necessário entre o poder executivo e o poder legislativo, na medida o Governo assume a responsabilidade setorial quanto ao âmbito de atuação da ARI, e a Assembleia da República, no quadro da prestação de contas, verifica a conformidade da atuação de regulação e de supervisão da própria entidade, *ex ante* com a audição dos membros e *ex post*, por via da apresentação do plano de atividades e do relatório e contas e, ainda, por via da resposta a todas as solicitações requeridas pela Assembleia da República.
- (27) Face a esta dupla vertente, e no quadro constitucional atualmente vigente, não se vislumbra a necessidade de alterar o disposto no n.º 4 do artigo 20.º da LQER,

pois há um comportamento vinculado, caso ocorra uma das situações previstas no n.º 5² do artigo 20.º da LQER.

(28) No que concerne à inserção de um novo número no artigo 20.º - **«A cessação do mandato dos membros do conselho de administração ou a dissolução do órgão, fundamentada em motivo justificado não dá lugar à compensação prevista no n.º 2 do artigo 19.º, nem a qualquer outra indemnização aos membros destituídos»** (n.º 8) – esta Autoridade considera que tal alteração é desnecessária, porquanto tal situação já se encontra expressamente acautelada pela alínea c) do n.º 5 do artigo 19.º.-.

IV. CONCLUSÃO

Em suma, considera-se que os instrumentos legais em vigor a nível da fiscalização das incompatibilidades e dos impedimentos dos titulares dos órgãos de gestão e, bem assim, os atuais sistemas de controlo de gestão da legalidade da atuação das autoridades administrativas independentes e respetivos membros, já permitem salvaguardar o estrito cumprimento do princípio da legalidade, da eficiência, da eficácia e da economia, regras que vinculam, inexoravelmente, a atuação dos membros dos órgãos de gestão das entidades administrativas independentes.

Tendo em consideração a argumentação anteriormente exposta, constitui opinião desta Autoridade que a LQER, na sua redação atual, já acautela de forma adequada, equilibrada e proporcional, todos os bens jurídicos em presença no quadro dos processos de nomeação, dissolução dos Conselhos de Administração e destituição dos respetivos membros, não se antevendo a necessidade e imprescindibilidade de promover as alterações preconizadas pelo Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.^a.

ANAC, CA, 25 de junho de 2021

² A que acresce o facto de as alíneas do presente número elencarem várias situações a título meramente exemplificativo.