De: Luís Miguel Ribeiro <
Enviado: quarta-feira, 13 de março de 2019 17:15
Para: Comissão 1ª - CACDLG XIII
Cc: Carlos Seruca Salgado; Tânia Cardoso Simões; Pedro Pisco Santos
Assunto: FW: Solicitação de Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1144/XIII/4.ª (CDS-PP)

Importância: Alta

Exmo. Senhor Deputado,
Dr. Bacelar de Vasconcelos,
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias,

Com referência ao assunto identificado em epígrafe, e na sequência do pedido de parecer relativamente ao projeto de Lei n.º 1144/XIII/4.ª (CDS-PP), apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, segue, infra, a nossa posição técnica sobre a iniciativa legislativa:

A. APRECIAÇÃO SUMÁRIA

Do ponto de vista da apreciação global da iniciativa legislativa, considera-se potencialmente positiva a nomeação dos membros dos órgãos sociais das entidades administrativa independentes, por parte do Presidente da República, na medida em que vem reforçar o papel regulador desta entidades e, acima de tudo, a sua independência no plano social e no âmbito do mercado, sujeito à supervisão de cada uma das entidades administrativas independentes. Em todo o caso, salvo melhor entendimento, considera-se que a presente proposta é suscetível de levantar questões de constitucionalidade, uma vez que a Constituição da República Portuguesa não prevê expressamente competências do Presidente da República nesta matéria (artigos 133.º e seguintes conjugados com o artigo 111.º).

Por outro lado, considera-se que esta iniciativa legislativa deveria ancorar-se material e formalmente nos instrumentos legais atualmente aplicáveis a estas entidades. Tal solução permitiria que o regime jurídico destas entidades públicas se encontrasse uniformizado num único diploma legal. Tal opção, conferiria maior segurança e certeza jurídica na aplicação das disposições legais ao universo destas entidades. Deste modo, considera-se que esta iniciativa legislativa deveria ser concatenada com a Lei n.º 67/2013 e, bem assim, com a Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro [Lei Orgânica do Banco de Portugal], dado que estes dois instrumentos normativos dispõem de regras específicas quanto à nomeação dos membros dos órgãos sociais com reflexos nos próprios estatutos das entidades.

Nesta medida, salvo o devido respeito, considera-se indispensável do ponto de vista da eficácia desta medida legislativa, a concatenação do projeto com os instrumentos normativos atualmente já em vigor.

B. Da Apreciação Específica da Iniciativa

Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
Ofício 627312
Entrada 304 13/03/2019

i. **artigo 1.º [Objeto]**: Entende-se que, em vez de «*A presente lei estabelece o regime jurídico de nomeação e cessação de funções dos membros dos órgãos de direção das entidades administrativas independentes [...]*», propõe-se o seguinte: «A presente lei estabelece o regime jurídico de nomeação e cessação dos membros **dos órgãos de Direção** das entidades administrativas independentes [...]». O fundamento para esta proposta prende-se com a necessidade de precisar que esta disposição normativa apenas é aplicável aos órgãos que exercem funções de administração – órgãos obrigatórios – e não aos titulares de órgãos de estrutura de direção existente em cada uma das entidades por via da respetiva estrutura organizacional (por ex. diretor, chefe de departamento, coordenador), ou órgãos de caráter consultivo ou de fiscalização.

ii. **artigo 2.º [Âmbito de Aplicação]**: Quanto a este ponto, alerta-se para a necessidade de, na alínea h), se substituir Instituto da Mobilidade e dos Transportes por Autoridade da Mobilidade e do Transportes, dado que esta Autoridade sucedeu ao IMT, I.P. nas matérias respeitantes à regulação, à promoção e à defesa da concorrência (cfr. n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).

iii. **artigo 3.º [Nomeação dos Membros dos Órgãos de Direção das Entidades Administrativas Independentes]**: No que se refere ao n.º 1, este normativo deverá ser alterado, caso seja aceite a alteração proposta no ponto i. por razões de uniformização da terminologia jurídica. A par desta alteração, do ponto de vista concetual, esta Autoridade concorda com a proposta de os titulares dos órgãos das entidades administrativas independentes serem nomeados pelo Presidente da República, uma vez que confere maior poder institucional a estas entidades no quadro da sua atuação.

Contudo, considera-se que esta medida legislativa deveria ser inserida na própria Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto e Lei n.º 5/98 de 31 de janeiro, uma vez que estas lei contêm regras específicas quanto à nomeação dos membros dos órgãos – cfr. artigo 17.º.

iv. **Artigo 4.º [Proibição de Nomeação]**: Por razões de coerência sistémica do projeto, concorda-se com a inserção desta norma. Em todo caso, à semelhança do referido no ponto iii), entende-se que deve ser alterado o artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, dado que se trata da preconização de uma alteração que contraria a solução atualmente em vigor. Nessa medida, a optar-se pela solução da nomeação dos membros das entidades independentes administrativas pelo Presidente da República, tal medida deveria ser inserida na própria lei em vigor. Por outro lado, esta proibição deveria ser compatibilizada com a Lei-Quadro, dado que o legislador previu a possibilidade de nomeação em caso de urgência [n.º 7 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto].

v. **Artigo 5.º [Garantias de Independência e Incompatibilidades]:** Esta norma contém um conjunto de regras que dizem respeito à garantia de independência dos titulares [n.ºs 1 e 2] e, bem assim, um conjunto de incompatibilidades "à entrada" no âmbito de recrutamento dos titulares. A par disso, esta norma

contém incompatibilidades que já se encontram previstas na Lei-Quadro e amplamente densificadas nos Estatutos das entidades administrativas independentes.

Vejamos concretamente:

i. N.ºs 1 e 2: Quanto às garantias de independência concorda-se com esta densificação ao nível dos titulares, na medida em que consolida a atuação das entidades administrativas independentes, no plano da sua atuação. Contudo, existindo a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, tal medida legislativa deveria ser inserida na própria lei e não em legislação avulsa, situação que dificulta a interpretação jurídica;

ii. N.º 3: Não se concorda com este impedimento à entrada, na medida em que os potenciais candidatos poderão surgir dentro do próprio setor face às suas habilitações, mas acima de tudo a experiência profissional relevante. Ora, quanto a este ponto importa tomar em consideração que o titular nomeado fique obrigado a desvincular-se da empresa, ora regulada, e que também não participe nos processo de decisão;

iii. N.º 4: Concorda-se com a solução preconizada neste ponto. Contudo, considera-se excessivo que, no caso da Administração Autárquica, os membros dos órgãos deliberativos (Assembleia Municipal/Assembleia de Freguesia) fiquem impedidos de ser nomeados, mas caso tenham exercido funções em órgãos deliberativos como a Assembleia da República ou a Assembleia Legislativa Regional esse impedimento não ocorra;

iv. N.º 5: Esta inserção não tem qualquer carater inovatório, dado que que as incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos já são aplicáveis às entidades administrativas independentes – cfr. n.º 8 do artigo 19.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto. Neste ponto, deveria também ser acautelada as situações em que os membros dos órgãos das entidades reguladas são indicados pelo próprio Estado, uma vez que estão os mesmos asseguram os interesses da própria entidade e, como tal, os impedimentos não deveriam afetar os membros nestas condições ou os próprios candidatos;

v. N.º 6: O proposto neste ponto já se encontra previsto no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto;

vi. N.º 7: O proposto neste ponto é menos restritivo do que a atual redação do n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto. Enquanto, esta norma impede a constituição de qualquer "vínculo ou relação contratual", esta proposta visa apenas o "cargo com funções executivas". Ademais, importa clarificar se esta norma revoga o regime jurídico previsto no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que prevê a atribuição de uma compensação financeira durante o período de "nojo". Em todo o caso, dada a ausência de uma previsão legal quanto à necessidade do pagamento de uma compensação, considera-se que deveria haver uma compatibilização com o disposto no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

C. **Artigo 6.º [Cessação de Funções dos Membros os Órgãos de Direção das Entidades Administrativas Independentes]:** Em relação a esta norma, considera-se que as alterações propostas deveriam ser efetuadas no corpo da própria Lei-Quadro. Salvo o devido respeito, o motivo para tal sugestão prende-se com o facto de, algumas das propostas já se encontram previstas, designadamente pelo decurso do tempo (artigo 3.º), por morte, por incapacidade, por incompatibilidade superveniente, por renúncia e por dissolução (cfr. alíneas a), b), c) e g) do n.º 3 do artigo 20.º da Lei-Quadro).

i. Alínea d) do n.º 1: Em relação esta norma considera-se que deveria ser clarificado que a perda do mandato implica a falta de cinco reuniões consecutivas ou dez interpoladas, mas apenas em relação às reuniões ordinárias.

Quanto às alterações propostas, verifica-se que a ausência de qualquer referência à existência de um regime de indemnização por força da cessação do mandato por razões não imputáveis aos membros dos órgãos de administração. Neste contexto considera premente a ponderação de um regime específico para a cessão de funções à semelhança do que ocorre noutros regimes jurídicos de exercício de funções no Estado.

D. **Considerações Finais**

Conforme referido, do ponto de vista concetual, nada temos a obstar à proposta de Lei preconizada pelo CDS-PP, salvaguardadas que estejam as questões supra identificadas. Em todo o caso, e no que diz respeito às entidades administrativas independentes abrangidas pela Lei-Quadro, considera-se que alterações deveriam ser à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e não um conjunto de medidas legislativas paralelas que dificultam a sua aplicação prática e, acima de tudo a interpretação jurídica. Veja-se o seguinte caso, no processo de recrutamento deixa de ser obrigatório o parecer da CRESAP? As incompatibilidades passam a ser apenas as previstas no artigo 5.º deste projeto de Lei? Ademais, esta proposta de Lei é omissa quanto à destituição dos membros. Com efeito, a Lei-Quadro prevê, no n.º 5 do artigo 20.º, que compete ao Governo a destituição dos membros nas situações expressamente previstas na lei. Ora, tal mecanismo deveria ser alterado face à alteração do paradigma da nomeação.

Por fim, e no campo da aplicação das normas no tempo, suscita-se a questão de saber se este regime é apenas aplicável para as situações de nomeação futura após a entrada em vigor da lei ou se pelo contrário existirão normas que poderão ter aplicação material imediata.

Face ao que antecede, considera-se essencial a previsão de um regime transitório que clarifique os dispositivos que podem vir a ser aplicados às situações constituídas no passado.

Encontro-me, naturalmente, ao dispor caso se afigure necessário algum esclarecimento adicional.