

PROJECTO DE LEI Nº 55/XI/1.ª

**NOMEAÇÃO, CESSAÇÃO DE FUNÇÕES E IMPUGNAÇÃO
DO MANDATO DOS MEMBROS DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS
INDEPENDENTES**

Exposição de motivos

1- Prevê a Constituição da República Portuguesa a possibilidade de criação de entidades administrativas independentes, no seu artigo 267º nº 3, chegando mesmo a dar conteúdo vinculativo às atribuições dessas entidades, no caso da protecção de dados pessoais (art. 35º nº 2) da liberdade de expressão e informação (37º nº 3) e da regulação da comunicação social (art. 39º). E, especificamente no caso da regulação da comunicação social, dispõe a Constituição que a designação dos seus membros compete à Assembleia da República.

Não é essa a regra aplicável à generalidade das entidades administrativas independentes que têm vindo a ser criadas, por resolução do Conselho de Ministros, e cujos membros são designados pelo Governo, sem qualquer intervenção de outros órgãos de soberania.

2 – O CDS entende que a consolidação de uma economia de mercado com responsabilidade ética implica que, se o Estado não deve intrometer-se na vida económica, por um lado, também não deve eximir-se à responsabilidade de garantir uma concorrência sã e transparente: é para isso que contamos com os reguladores económicos, e contamos que os reguladores económicos sejam fortes e prudentiais. Não pode esquecer-se que a distribuição dos custos e dos benefícios de regulação é, normalmente, assimétrica: os benefícios aproveitam a alguns, enquanto os custos se repartem por todos.

A publicação, em 2003, de uma nova lei da concorrência e a constituição da respectiva Autoridade foram um sinal positivo e prometiam introduzir, nos tecidos empresariais ainda influenciados pela tradição corporativa e pela estatização revolucionária da economia, uma nova “cultura de concorrência”.

Porém, a tendência da Administração para legislar pontualmente e sob pressão; a instabilidade das políticas de liberalização – atente-se o exemplo da nova estatização do notariado que contraria expectativas, investimentos e a liberdade de escolha do consumidor; práticas governamentais que, objectivamente, inquinam a concorrência, nomeadamente no sector chave que é a educação; a tendência para fazer participar nas decisões os operadores já instalados – por exemplo, no licenciamento comercial –; e os exemplos dados, ao mais alto nível, de distorção de concorrência como o exemplo do mercado do leite o demonstra recentemente, resultam na percepção de um modesto resultado, do ponto de vista do que deveria ser uma política de efectiva concorrência, essencial a um funcionamento transparente de mercados.

3 – Há um princípio essencial a observar: o de que a regulação não substitui a concorrência nem deve tornar-se num sistema complexo, micro-regulatório, que rapidamente dá lugar à manipulação dos mercados. A atitude do regulador - horizontal ou sectorial - tem de se comprometer com uma visão prudencial, com uma actuação mais célere e com a inexistência de monopólios, oligopólios ou até mercados inteiros, considerados, na prática, inatingíveis ou “intocáveis”.

Nesta reforma, a prática aconselha a repensar algumas experiências, e a formular alternativas. A natureza das entidades administrativas independentes e a relevância das funções que lhe estão cometidas requerem que seja prestada particular atenção ao processo de nomeação e de cessação de funções dos respectivos membros, em ordem a assegurar 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.

Para o CDS, é necessário alterar o modo de designação dos titulares das entidades administrativas independentes: o Presidente da República deve intervir na sua escolha, e a mesma deve ser precedida de audição parlamentar do indigitado, sem prejuízo do poder de iniciativa do Governo, que continua a ter a competência exclusiva para a designação dos membros dos órgãos de direcção destas entidades.

4 – O CDS entende igualmente ser de salvaguardar a independência do exercício do mandato dos membros das entidades administrativas independentes, quer garantindo que os mesmos são inamovíveis no exercício do seu mandato – com ressalva das causas de cessação especificamente previstas no diploma – quer criando incompatibilidades específicas quanto ao exercício de funções em empresas e associações sindicais e patronais do sector de actividade regulado pela entidade administrativa independente, quer ainda consagrando o chamado «período de nojo» após o exercício de funções na entidade administrativa independente.

Este conjunto de precauções legislativas é complementado com a remissão expressa para o regime de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos, que se aplicará em tudo o que não esteja especificamente previsto no presente diploma legal.

O CDS inspirou-se, neste ponto, no regime jurídico da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que se nos afigura equilibrado e adequado a garantir a isenção e imparcialidade da intervenção das entidades administrativas independentes.

5 – É igualmente importante que se encontre uma solução equilibrada para a questão da inamovibilidade dos reguladores. Se, a um tempo, ela constitui uma garantia de liberdade face a qualquer forma de pressão, a outro não pode o Estado de Direito ficar cativo ou “capturado” por incompetências e falhas graves no exercício das funções, que acabam por estar blindadas legalmente. No limite, deve prever-se, em circunstâncias especialmente graves, cuja verificação dependa de um consenso reforçado, um procedimento de impugnação do mandato.

Nestes termos, ao abrigo das disposições regimentais e constitucionais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentam o seguinte projecto de Lei:

Artigo 1º

Objecto

A presente lei estabelece o regime de nomeação e cessação de funções dos membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes, e define igualmente os pressupostos e os termos do procedimento de impugnação do mandato dos membros daqueles órgãos.

Artigo 2º

Âmbito de aplicação

1 – A presente lei aplica-se às seguintes entidades administrativas independentes:

- a)* Autoridade da Concorrência (AdC);
- b)* Banco de Portugal (BP);
- c)* Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM);
- d)* Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE);
- e)* ICP — Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM);
- f)* Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC);
- g)* Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF);
- h)* Instituto Regulador das Águas e Resíduos (IRAR);
- i)* Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI);
- j)* Instituto de Seguros de Portugal (ISP).

2 – O presente diploma aplica-se igualmente às entidades administrativas independentes que venham a ser objecto de criação, ao abrigo do disposto no nº 3 do artigo 267º da Constituição da República Portuguesa, após a entrada em vigor da presente lei, contanto que lhes sejam cometidas funções reguladoras.

Artigo 3º

Nomeação dos membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes

1 — Os membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Governo e após audição pública na Assembleia da República.

2 – Antes da apresentação da proposta ao Presidente da República, o Governo comunica à Assembleia da República o nome dos membros indigitados, devendo a Assembleia realizar a respectiva audição pública na comissão parlamentar competente em razão da matéria, em prazo não superior a 10 dias.

3 – A comunicação da indigitação à Assembleia da República deve ser acompanhada de nota curricular de cada um dos indigitados.

4 – A audiência de vários indigitados pode ser colectiva, se os deputados assim o deliberarem.

5 – Após a realização da audição, a Assembleia da República emite, em prazo não superior a 5 dias, parecer não vinculativo sobre a proposta do Governo e dá dele conhecimento ao Presidente da República e ao Governo.

6 – O parecer a que se refere o número anterior é público.

Artigo 4º

Proibição de nomeação

Não pode haver nomeação de membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes:

- a) Depois de fixada a data das eleições presidenciais e até à posse do novo Presidente;
- b) Após a convocação de eleições para a Assembleia da República e até à posse da nova Assembleia.

Artigo 5º

Garantias de independência e incompatibilidades

1 – Os membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes não estão sujeitos a instruções ou orientações específicas.

2 – Sem prejuízo do disposto nas alíneas c), d) e e) do nº 1 do artigo 6º, os membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes são inamovíveis.

3 – Não pode ser designado quem seja ou, nos últimos dois anos, tenha sido membro de órgãos executivos de empresas, de sindicatos, de confederações ou associações empresariais do sector regulado pela entidade administrativa independente.

4 – Não pode ser designado quem seja ou, nos últimos dois anos, tenha sido membro do Governo, dos órgãos executivos das Regiões Autónomas ou das autarquias locais.

5 – Os membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes estão sujeitos às incompatibilidades e impedimentos dos titulares de altos cargos públicos.

6 – Durante o seu mandato, os membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes não podem ainda:

- a) Ter interesses de natureza financeira ou participações nas entidades que prosseguem actividades no sector regulado pela entidade administrativa independente;
- b) Exercer qualquer outra função pública ou actividade profissional, excepto no que se refere ao exercício de funções docentes no ensino superior, em tempo parcial.

7 – Os membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes não podem exercer qualquer cargo com funções executivas em empresas, em sindicatos, em confederações ou em associações empresariais do sector regulado pela entidade administrativa independente durante um período de dois anos contados da data da sua cessação de funções.

Artigo 6º

Cessação de funções dos membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes

1 – O mandato dos membros dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes cessa:

- a) Pelo decurso do prazo pelo qual foram nomeados;

- b) Por morte, incapacidade permanente ou incompatibilidade superveniente do respectivo titular;
- c) Por renúncia;
- d) Por falta a cinco reuniões consecutivas ou dez interpoladas, salvo justificação aceite pelo plenário do órgão respectivo;
- e) Por dissolução do órgão.

2 – A extinção da entidade administrativa independente ou a sua fusão com outro organismo determinam a cessação automática dos mandatos dos membros dos respectivos órgãos.

3 – No caso de cessação do mandato nos termos da alínea c) do número 1, o membro demissionário mantém-se no exercício de funções até à sua efectiva substituição.

4 – Nos restantes casos ali previstos, a cessação do mandato produz efeitos imediatos.

Artigo 7º

Impugnação do mandato dos órgãos de direcção das entidades administrativas independentes

1 — Os órgãos de direcção das entidades administrativas independentes podem ser demitidos pelo Presidente da República quando, com flagrante desvio ou abuso das suas funções ou com grave violação dos inerentes deveres:

- a) Violarem normas dos estatutos da entidade administrativa independente, ou outras especificamente aplicáveis à actividade reguladora desta;
- b) Incumprirem o plano de actividades;
- c) Violarem normas de execução orçamental, contraindo encargos ou autorizando pagamentos sem observância dos procedimentos de controlo aplicáveis;
- d) Violarem regras de concorrência, causando prejuízo a particulares;
- e) Recusarem acatamento ou execução que, por dever do cargo, lhe cumpram a decisão de tribunal transitada em julgado.

2 – A iniciativa do procedimento cabe:

- a) Ao Governo;
- b) À Assembleia da República, mediante proposta de um quinto dos deputados.

3 – É suficiente para a aprovação do pedido de impugnação a maioria simples dos deputados em efectividade de funções.

4 – A deliberação prevista no número anterior é sempre precedida de debate, a realizar no período antes da ordem do dia.

5 – A aprovação do pedido de impugnação reveste a forma de resolução.

Artigo 8º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 16 de Novembro de 2009.

Os Deputados,