

**Excelentíssima Senhora  
Ministra Adjunta e dos Assuntos  
Parlamentares**

**Registo**

S\_COM6XV/2023/36

**Data**

24/03/2023

**Assunto:** Envio do relatório da audição da personalidade indigitada para o cargo de Vogal do Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)

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, realizou esta Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, na reunião ocorrida a 15 de março de 2023, a audição de Manuel Francisco Magalhães Cabugueira, personalidade indicada pelo Governo, para o exercício do cargo de Vogal do Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

Em reunião ocorrida a 22 de março de 2023, esta Comissão apreciou o relatório da audição (em anexo a este ofício), tendo o mesmo sido aprovado, por unanimidade, verificando-se a ausência da IL; termos em que se vem dar conhecimento a Vossa Excelência, de acordo com o estatuído no n.º 4 do artigo 17.º da supracitada Lei.

Com os melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**



(Afonso Oliveira)



Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação

---

**Relatório**

**Nos termos e para os efeitos dos n.ºs 3 e 4  
do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de  
agosto, na redacção dada pela Lei n.º  
12/2017, de 2 de maio.**

**Relator:** Paulo Moniz  
(PSD)

---

Audição da personalidade indicada para Vogal do Conselho de Administração da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, Dr. Manuel Francisco Magalhães Cabugeira.



Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – METODOLOGIA**

**PARTE III – AUDIÇÃO**

**PARTE IV - OPINIÃO DO RELATOR**

**PARTE V – CONCLUSÕES**

## **PARTE I – CONSIDERANDOS**

De acordo com o estatuído nos nrs. 3 e 4 do artigo 17.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na redacção que lhes foi dada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio, e do artigo 18.º dos Estatutos da Autoridade Nacional de Comunicações aprovados e publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, os membros do Conselho de Administração são designados por Resolução do Conselho de Ministros, após audição da Comissão competente da Assembleia da República, a pedido do Governo.

Em 28 de setembro de 2022, através de ofício dirigido à CEOPPH, o Governo solicitou o agendamento da audição da personalidade indigitada para o exercício do cargo de Vogal do Conselho de Administração da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (cf. anexo 1 a este relatório), Dr. Manuel Francisco Magalhães Cabugeira, fazendo acompanhar o ofício da nota biográfica da personalidade e do parecer da CReSAP, nos termos legais aplicáveis, que igualmente se anexam.

A audição suprarreferida teve lugar em 15 de março de 2023, em sede da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação na qual o candidato indigitado participou presencialmente.

## **PARTE II – METODOLOGIA**

Para a audição foi aprovada a seguinte grelha de tempos:

Eventual intervenção inicial da candidata indigitada – 10 m

Uma ronda, com 7 minutos por Grupo Parlamentar, seguida de resposta directa por igual período de tempo por parte do candidato indigitado, uma segunda ronda de 3 minutos

também por Grupo Parlamentar com resposta conjunta até 18 minutos, e por fim uma terceira ronda livre de 2 minutos aberta à iniciativa da apresentação de questões dos deputados que para tal entendessem entretanto inscrever-se, com 10 minutos para resposta conjunta às mesmas.

### **PARTE III – AUDIÇÃO**

A audição decorreu como referido em reunião da Comissão ocorrida a 15 de março, com carácter público e com gravação integral em registo áudio e vídeo.

A audição pode ser consultada na ligação que se indica abaixo:

<https://canal.parlamento.pt/?cid=6718&title=audicao-de-manuel-cabugueira>

O procedimento de audição em sede de Assembleia da República tem por base contribuir para o reforço do objetivo de Portugal se dotar de verdadeiras entidades reguladoras independentes, fortes, autónomas, credíveis e que contribuam para uma verdadeira defesa da regulação e dos direitos dos consumidores, prosseguindo a defesa do interesse público.

A Autoridade Nacional de Comunicações-ANACOM tem por missão a regulação do setor das comunicações, eletrónicas e postais.

Trata-se de uma entidade independente, do ponto de vista orgânico, funcional, técnico e financeiro com poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios.

De acordo com a Lei-Quadro, a sua governação deve ser exercida por pessoas com reconhecida idoneidade, competência técnica, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das funções, dotadas do perfil adequado às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimentos aplicáveis.

Também os estatutos da ANACOM determinam que não pode ser nomeado quem seja, ou tenha sido, membro dos corpos gerentes das empresas do setor das comunicações nos últimos dois anos, ou ainda seja ou tenha sido trabalhador ou colaborador permanente das mesmas com funções de direção ou chefia no mesmo período de tempo.

Na audição realizada os Deputados e Grupos Parlamentares intervenientes procuraram aferir da conformidade do Dr. Manuel Francisco Magalhães Cabugeira para o cargo de Vogal do C.A. da ANACOM através dos temas abordados.

Em termos curriculares, o candidato exerce a docência em economia há cerca de 30 anos, incidindo particularmente nas disciplinas relacionadas com a concorrência e a regulação e exerce ainda funções no Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PLANAPP), enquanto consultor sénior, em unidade de apoio estratégico à Direção.

Na intervenção inicial - cujo texto fez chegar à CEOPPH e consta de anexo ao presente Relatório – centrou-se em três pontos: primeiro, numa breve apresentação curricular, explorando depois algumas questões sobre a regulação das telecomunicações, e concluindo finalmente com uma pequena declaração de intenções.

Resumidamente,

Terminado o Doutoramento exerceu funções na Autoridade da Concorrência a que permanece ligado, primeiro no departamento de mercados regulados e auxílios de Estado, passando, posteriormente, no departamento de práticas restritivas em que foi diretor adjunto para os mercados regulados, tendo ainda apoiado a criação da unidade de avaliação de políticas públicas que implementou um modelo de avaliação de impacto concorrencial.

Desde 2016, integra o CEJUR, Centro Jurídico de Apoio ao Governo (posteriormente transformado no JurisAPP) onde criou a Unidade Técnicas de Avaliação de Impacto Legislativo, que foi transferida para o Centro de Competências de Planeamento, de

Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PLANAPP), onde desempenha funções enquanto consultor sénior, em unidade de apoio estratégico à Direção.

Referiu o trajeto profissional integrando e acompanhando equipas multidisciplinares que analisaram e decidiram sobre mercados regulados.

Referiu ser seu entendimento que a regulação por entidades administrativas independentes deve acontecer quando e se necessária, no quadro da missão que lhes é atribuída, centrando-se em fatores de eficiência, de correção daquelas falhas, e de equidade.

É esta visão de regulação – refere - que encontra no *“primeiro objetivo estratégico estabelecido pela ANACOM no Plano de Atividades para 2022-24 quando propõe uma intervenção estável e previsível, com uma regulação ativa e exigente que promova o investimento eficiente, facilite a partilha de infraestruturas, assegurando uma concorrência leal e dinâmica. Neste quadro, nos próximos anos, assume particular relevância a implementação da nova Lei das Comunicações Eletrónicas, a atuações no acompanhamento dos preços de acesso às ofertas grossistas, a promoção do acesso aos mercados, a gestão dos recursos de numeração, a revisão das normas de regulação dos serviços postais e (atendendo às novas competências) a intervenção enquanto autoridade espacial.”*

*“Retomando o conceito inicial, a regulação não se centra apenas na eficiência, mas também na equidade. Sabemos que os mercados não estão atentos à equidade inter e intra-geracionais. Neste sentido, e como se expõe no Plano de Atividades quando avalia os impactos nos ODS, note-se que a ação regulatória não impacta apenas na estrutura dos mercados, mas também na educação, na paz social, na justiça, na redução das desigualdades, na sustentabilidade, na pobreza e na saúde, na qualidade de vida e na confiança e reconhecimento do decisor público.”*, acrescenta.

E ainda que *“para responder a este desafio saliente o segundo objetivo do Plano de Atividades da ANACOM que atende aos direitos dos consumidores e à necessidade de garantia de acesso às vantagens do mundo digital enquanto meio de comunicação, de*

*informação e de contacto com as instituições públicas. Este objetivo está alinhado com a ambição europeia para “construir o futuro digital Europeu” sob o princípio de que “ninguém pode ser deixado para trás”. Projeto este que encontra reflexo na Ação para a Transição Digital do Governo e é acompanhado pelas ações propostas pela ANACOM.”*

*Declara também que “em todos os momentos da sua atividade refere ter-se pautado por princípios de rigor técnico, transparência e lealdade institucional, com a ambição de promover a utilização de conhecimento no processo de decisão pública o que implica estudar, aprender e partilhar.”*

*Termina com uma referência à ANACOM, enquanto organização de pessoas: “Aprendi ao longo dos últimos 20 anos a respeitar todos aqueles que atuam diariamente para o bem de todos. Fortaleci com eles o meu espírito de missão pela causa pública. Não tenho pretensão de dominar todos os assuntos e tenho consciência das minhas limitações em termos de conhecimento técnico face àqueles com quem espero vir a trabalhar. É com imenso entusiasmo que apreenderei com eles e farei os possíveis para que todos possamos decidir melhor para que se crie uma estrutura de telecomunicações que promova a competitividade e o bem-estar dos portugueses.”*

**Paulo Moniz (GP-PSD)** – Cumprimentando e agradecendo a exposição inicial, lembrou ao candidato que vai integrar um conselho em que 3 em 5 membros, com um historial de total alinhamento de visões e posições, frutos de um passado comum e estreita dependência hierárquica. Que contributo pretende trazer **nesta matéria, à luz da sua experiência, nomeadamente na PlanAPP?**



Face à sua alargada experiência na matéria, que visão tem para a implementação de uma metodologia e uma prática recorrente de avaliação de impacto regulatório das decisões da Anacom, à luz do estabelecido na recente revisão da Lei das Comunicações Eletrónicas?

Entende que a independência da ANACOM se encontra salvaguardada pelo atual quadro legal e pelos seus atuais estatutos ou haverá aspetos a rever ou clarificar? Quais? O governo retirou algumas competências à ANACOM fruto de uma postura susceptível de alimenta litigâncias. Admite devolver ao Governo algumas competências como apontado recentemente pelo Ministro das Infraestruturas? Se sim, quais e porquê?

Sem prejuízo da necessária independência e assertividade na decisão, considera possível que se melhore o clima de diálogo com o setor e recupere o seu respeito sem permanente litigância? Como?

O papel da autoregulação e uma maior abertura de comunicação aos agentes de mercado como praticado pelo regulador americano precedendo as tomadas de decisão não seriam úteis no contexto existente?

A avaliação do clima interno, levanta algumas preocupações: o que se propõe fazer para melhorar o nível de satisfação interna e a motivação dos seus quadros (satisfação global 2,7 de 1 a 5, e a posição neutra foi aquela que recolheu maior proporção de repostas) – o melhor ativo da Anacom? Como recuperar desta situação e voltar a envolver os seus quadros?

Que ações vê em termos de promoção da diversidade de género a nível das primeiras linhas de gestão que, com o atual Conselho, passou de 50/50 para 86/14 % em favor do sexo masculino?

O Plano Estratégico da Anacom verifica inúmeros deslizamentos, o que propõe em termos de controlo mais efetivo da sua execução? Acha adequado um Plano que só tem calendarização anual ao contrário do que sucedeu até 2016?

Quais são a seu ver os grandes desafios da regulação do setor nos próximos anos?

Tendo em conta a sua vasta experiência na área da concorrência, como pensa que ela se deve promover? Partilha da visão do Presidente da ANACOM, que considera que o cerne da questão está nas fidelizações ou deve haver abordagens alternativas?

**O candidato indigitado** - referiu ser a sua orientação de 'estudar e ouvir', estando aberto às opiniões dos 'players' e dos órgãos internos da organização.

Pretende garantir a independência e transparência nas decisões a tomar.

A existência já de um Manual de Impacto Regulatório na ANACOM, e que implica a realização de consultas públicas é um bom princípio e acredita que o mesmo está a ser aplicados na ANACOM.

**José Rui Cruz (GP PS)** – Começou por cumprimentou o candidato indigitado.

Considerou de seguida ser essencial a avaliação do currículo do indigitado e do parecer da CRESAP, que é claro, e que considerou adequados e sem necessidade de outro comentário.

Referiu ser oportuno também fazer alguns comentários à análise dos outros partidos.

Desvalorizou o facto de haver um historial do conselho de administração de três pessoas, considerando que isso não diminui quem inicia funções.

Referiu ainda e considerou que há muito a melhorar nos serviços postais, e que a privatização piorou os serviços, mas que a situação tem vindo a melhorar. O sector está

a ser objeto de uma grande transformação e modernização nomeadamente devido à digitalização, e que há que ter isso em conta.

Os territórios de baixa intensidade foram particularmente afetados mas a situação está a mudar com o próprio posicionamento da administração dos CTT. Saliu como positiva a reabertura de postos de correios no interior, para garantir pelo menos uma estação por concelho e foi já possível fazê-lo. Não aceita a desculpa da Tróika.

Fez votos de sucesso desejando um bom trabalho ao candidato indigitado.

**(GP-PSD)** – Fez uma interpelação à mesa, referindo que o facto de o deputado do GP-PS não ter dirigido qualquer pergunta ao candidato indigitado, e por considerar que o processo de seleção sai enriquecido com as perguntas que são colocadas pois ajudam o candidato a transmitir a informação adequada ao processo de avaliação, e adequação à função.

**O candidato indigitado** – Agradeceu a oportunidade para aprofundar um pouco a questão do sector dos serviços postais, confirmando que é um sector que teve muitas alterações no passado, que está de facto em grande transformação para se adaptar à nova realidade. Vai continuar a ter alterações nomeadamente na próxima revisão da Directiva dos Serviços Postais, a ocorrer brevemente.

A transformação digital em curso não alcança todos os portugueses e há que intervir nisso.

A ANACOM acompanhará a qualidade dos serviços. A internet das coisas, as aquisições on-line vão também colocar alguma pressão sobre os serviços postais, e que exigirão adaptação.

Pretende-se que as novas gerações estejam preparadas para estas transformações mas há gerações com características próprias que poderão ter maior dificuldade face à digitalização, e que contudo não podem ser deixados para trás.

A presença dos serviços postais e a sua capilaridade têm de ser garantidos para dar resposta a toda a população.

**Filipe Melo (GP CHEGA)** – Começando por cumprimentar o candidato indigitado, referiu que partilha da preocupação manifestada pelo deputado relator, confirmando a perceção de um alinhamento dos 3 elementos do Conselho – incluindo o Presidente – e confirmando que todas as decisões analisadas têm sempre o mesmo sentido de voto, apesar de não querer afirmar que o candidato indigitado entre diminuído, pois terá a competência para participar mudar o sentido de decisões e de influenciar decisões pela sua formação e pela sua experiência.

Perguntou ao candidato se tinha conhecimento da avaliação do grau de satisfação interna realizada aos trabalhadores da ANACOM. E ainda o que pensa o candidato fazer para alterar essa situação.

O deputado referindo-se ao Presidente da ANACOM que classificou de posição cartelista a situação existente nos mercados por força da acção dos operadores, considerou não ser essa a atitude adequada mas sim, no caso de ter esse entendimento, de haver a obrigação de a combater.

As fidelizações protegem o cliente. A realização de grandes investimentos por parte dos operadores, sem a existência do mecanismo da fidelização, faria os preços disparar. Qual a leitura do candidato relativamente a essa situação: considera um factor bom para o cliente ou para o operador?

**O candidato indigitado** – No ambiente de decisão, é necessário a independência e autonomia, defendendo a Instituição e as melhorias do sector. A instituição perdeu agora 2 dos seus elementos e vai perder outros dois.

Está determinado a começar pois vem do sector da Regulação da Concorrência, que conhece bem, e pretende participar activamente no processo, contribuindo para melhorar o ambiente interno. Com postura, abertura e entusiasmo.

Considera que quem identificar a existência de cartelização é obrigado a combatê-la. Deve haver uma articulação com a AdC e uma colaboração no sentido de evitar esse tipo de fenómenos. Se for identificada uma situação de abuso de poder dominante ou articulação de operadores irá atuar.

*[Começada a segunda ronda]*

**Paulo Moniz (GP PSD)** – lembrou que a privatização dos CTT decorreu da assinatura do MOU – Memorando de Entendimento com a Tróika.

Referiu que o PS ‘arrumou na gaveta’ a proposta de Caderno de Encargos acordada com os CTT e ignorou a realização de um concurso público para a concessão do Serviço Público Postal Universal para durar até 2028, e retirou parte essencial em matéria de decisão regulatória da ANACOM para o governo. Perguntou ao candidato se considera que que foi correcto esse procedimento?!

**José Rui Cruz (GP PS)** - Considera necessárias algumas clarificações, e que no Memorando da Troika previa a privatização dos serviços postais sim mas encerrar balcões não.

Como diz o parecer da CRESAP, a ANACOM não está sujeita a superintendência governamental. O Presidente está a três meses de terminar mandato. Se há desconfiança relativamente à ANACOM, tal deve ser colocado ao Presidente e não a quem está indigitado e prestes a iniciar funções.

Quanto ao perfil do candidato ninguém o colocou em causa e isso é que é importante.

**Filipe Melo (GP CHEGA)** – Há vários processos atualmente a correr contar os operadores, no entanto os tribunais não reconheceram razão às ANACOM e muitas dessas situações. Isto não fragilizará o regulador? Como avalia a situação?

Cria um clima de suspeição e medo aos operadores, pela perseguição que é feita quando deveria acompanhá-los mas não perseguidos. Como avalia a situação?

**Candidato indigitado** – Não se sente pressionado. Considera que está num período de aprendizagem e que isso é positivo.

Não considera que haja esvaziamento de competências. A ANACOM continua a exercer actividade regulatória na medida em que continua a acompanhar a fixação de preços e a qualidade do serviço nos termos do Convénio de Preços vigente e do Protocolo que o acompanha, são os elementos que tem, e considera que por via deles a ANACOM mantém uma regulação económica do sector.

Não há modelos óptimos neste tipo de actividade, nem para qualquer país nem para qualquer sector, pois há especificidade que têm de ser observadas. Há modelos em que se separa a regulação técnica da regulação económica.

As entidades administrativas e independentes na área da regulação económica mas também na área da concorrência são essenciais, trazem aos mercados um conhecimento técnico específico e a garantia de estabilidade regulatória e estabilidade decisória isolando o mercado volatilidade de ciclos políticos.

As entidades de regulação económica acompanham as variáveis normais de acompanhamento do mercado que são o Preço, a qualidade e o nr. de empresas que são essenciais para o bom funcionamento do sector.

Se me perguntam qual é que o penso ser o formato da regulação na área das comunicações, eu volto a referir que o essencial é a avaliação. Em função disso a tomada de decisões.

Preocupa-o perder competências em matéria de regulação económica que é a área central. Preocupa-o perder competências e perder competência técnica, que tem de ser garantida e os recursos que o permitem. Manter áreas de regulação técnica a par de áreas de regulação económica é algo que pode ser discutido mas perante uma proposta concreta. Os modelos existem e com várias possibilidades de agregação em grandes reguladores. Há diferente modelos de actuação que poderiam merecer avaliação.

Em relação aos processos de litigância, não pode haver receio de tomar decisões que têm de ser tomadas, de forma transparente e fundamentada, para reforçar reconhecimento público e a própria autoconfiança da instituição.

Insucesso em processos em legais já na esfera dos tribunais não são positivos, mas não devem obviar à realização do trabalho necessário.

A fidelização é importante mas não é o único elemento. Pode inibir a mobilidade mas não é o único. A falta de mobilidade dos utilizadores preocupa-o.

Lamenta a falta de literacia e a pouca utilização de uma ferramenta existente de 34 mil pessoas no site da ANACOM que permite comparar tarifários e fazer melhores opções como consumidores num país onde há 13 milhões de telemóveis.

#### *Iniciada a 3.º Ronda*

**Paulo Moniz (GP PSD)** – É um homem de fé e um homem pragmático que não se sente diminuído na capacidade de decidir pela circunstância de um conselho homogéneo existente, e que de qualquer forma estaria ultrapassado por ter uma duração limitada. Destaca a inteligência nas respostas dadas mas também nas respostas não dadas com elegância.

**José Pedro Ferreira (GP PS)** – Agradeceu a apresentação e as intenções reveladas, a postura dialogante, o reconhecimento de o sector estar em mudança. Destaca-se a intenção e preocupação com a melhoria do trabalho interno, e a declaração de se deixar condicionar nem influenciar na capacidade de atuação. Em relação à fidelização o que pensa dos períodos de fidelização e se ajuda ou prejudica os utilizadores.

**Candidato indigitado** – Agradeço as palavras que me foram dirigidas. Entro para todos os desafios com convicção e vontade. Exercerei se as funções desde o primeiro minuto se for confirmado para a função, informar-me-ei e decidirei em função dos desafios e objetivos que me vierem a ser colocados.

Em alguns sectores a fidelização foi alterada e isso foi fundamental, mas os consumidores foram muitas vezes apenas mantidos cativos por outra forma. Ainda não vi números e gostarei de ver se de facto é essencial para este negócio. É um elemento de concorrência. Permite aceder a ferramentas que noutras circunstâncias não estariam disponíveis. É problemático que muitas vezes o consumidor neste como noutros mercados não possa exercer a sua liberdade de escolha por não ter a real capacidade para compreender a sua situação, e a falta de convicção que o mesmo possa ter sobre o regulador e a importância na defesa do seu interesse.

#### **PARTE IV – OPINIÃO DO RELATOR**

O candidato indigitado apresenta não só um currículo adequado a nível académico mas também uma experiência profissional ligada à regulação e à concorrência, como ressalta da avaliação feita pela CRESAP.

Não regista qualquer impedimento ou incompatibilidade para o exercício das funções.

Revelou uma boa preparação para a audição, verificando-se um conhecimento e sintonia significativa com as posições públicas deste regulador para o qual é candidato indigitado.

Na sua apreciação a CRESAP avalia o perfil académico e a experiência profissional relevante para o cargo a desempenhar, concluindo com a emissão de um parecer de ADEQUADO para o desempenho das funções de Vogal do Conselho de Administração da ANACOM-Autoridade Nacional das Comunicações.



## PARTE V – CONCLUSÕES


É assim, entendimento da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, que a **Dr. Manuel Francisco Magalhães Cabugeira** reúne as condições para o exercício do cargo para que se encontra indigitado.

A Assembleia da República, através da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação procedeu à audição do **Dr. Manuel Francisco Magalhães Cabugeira**, indigitado para Vogal do Conselho de Administração da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, nos termos e para os efeitos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

Do presente relatório será dado conhecimento ao Governo, através da Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares, nos termos do n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto na redação dada pela Lei n.º 12/2017, de 2 de maio.

Palácio de S. Bento, 21 de março de 2023

O Deputado Relator



(Paulo Moniz)

O Presidente da Comissão



(Afonso Oliveira)