

[6CEIOPH@ar.parlamento.pt](mailto:6CEIOPH@ar.parlamento.pt)

[Carolina.Meireles@ar.parlamento.pt](mailto:Carolina.Meireles@ar.parlamento.pt)

Exmo. Senhor

Deputado Carlos Silva

Coordenador do GT – PJI – Entidades Reguladoras

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação

S/ Referência

S/ Comunicação

N/ Referência

Data

6629-CA/2021

22-06-2021

GAJ-AJE.010

**Assunto: Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª (PEV) – Parecer**

Tendo como referência o pedido de emissão de Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o **Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª (PEV)** – “*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)*”, no âmbito do **Grupo de Trabalho – PJI -Entidades Reguladoras**, cumpre prestar alguns esclarecimentos sobre a própria AMT, para além da apreciação da Proposta, da perspetiva da Independência do Regulador.

Antes de mais cumpre recordar que a AMT é uma Autoridade Administrativa Independente (ARI)<sup>1</sup>, criada nos termos da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes (LQER)<sup>2</sup>, tendo os seus Estatutos sido aprovados pelos Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, conforme alterado<sup>3</sup>, conferindo-lhe este acervo legislativo “genético” um inequívoco **estatuto de independência, tanto do ponto de vista formal, como factual.**

<sup>1</sup> Constituídos ao abrigo do n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>2</sup> Cfr. Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, conforme alterada (LEI-QUADRO DAS ENTIDADES REGULADORAS).

<sup>3</sup> A este propósito não pode deixar de se apresentar uma clarificação, a propósito de um outro Projeto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS/PP (Projeto de Lei n.º 394/XIV/1.ª) respeitante à “**Nomeação dos Membros das Entidades Administrativas Independentes**” (o qual não é objeto do presente Parecer). O que importa referir, nessa sede, é que o Projeto em causa, refere, certamente por lapso, no seu Artigo 2.º (âmbito de aplicação), que o regime proposto se aplica ao (al. h)) Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, IP), que é considerado como uma ARI.

Ora, importa clarificar que o que o n.º 1 do Artigo 4.º da LQER estabeleceu, no caso concreto do IMT, IP, foi um processo de **reestruturação**, sendo que esse Instituto foi objeto de **segregação de competências** em sede de regulação económica, supervisão, promoção e defesa da concorrência na área dos transportes terrestres, fluviais e marítimos e respetivas infraestruturas, as quais foram assumidas pela AMT, entidade reguladora independente (ARI), cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, permanecendo o IMT, IP (Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei 236/2012 de 31 de outubro e alterados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio) como organismo da administração indireta do Estado responsável pela regulamentação e regulação técnica nas áreas dos transportes terrestres (transporte rodoviário e ferroviário, incluindo licenciamento e gestão do acesso e permanência nos respetivos mercados e atividades), das infraestruturas rodoviárias.

**A AMT é, assim, nos termos da LQER e dos seus Estatutos, a ARI (regulador económico independente) do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.**

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

Contribuinte n.º 513 837 257



Nos termos da LQER, a **independência formal** concretiza-se em diversas aceções, como a independência **orgânica** e **funcional**. Assim,

- (i) Por **independência orgânica** entende-se (i) o modo de designação dos titulares dos órgãos da Administração; (ii) as regras relativas ao mandato (fixo e inamovível); (iii) o modo de destituição/dissolução; (iv) o regime de impedimentos e incompatibilidades; e
- (ii) Por **independência funcional** entende-se a “*ausência de ordens e de instruções u mesmo de diretivas vinculantes; inexistência de controlo de mérito ou da obrigatoriedade de prestação de contas em relação à orientação definida*”.<sup>4</sup>
- (iii) Por outro lado, para além da independência formal, como ensina a melhor doutrina<sup>5</sup>, a independência dos reguladores (ARI) é também uma **independência de facto**, *i.e.*, a **capacidade de os Reguladores tomarem decisões sem receberem ou agirem com base em instruções/pressões, quer por parte do Executivo, quer por parte das empresas reguladas, sobretudo quando confrontadas com decisões, ou projetos de decisão, que possam colocar em causa os seus interesses**.<sup>6</sup>

Para além do mais, recorda-se que nos termos do **Artigo 2.º dos Estatutos da AMT**, esta Autoridade rege-se, também, pelo **Direito da União Europeia**, que inclui o **Regime Jurídico da Concorrência**, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

O **Projeto de Lei n.º 433/XIV/1.ª (PEV)**, ora em análise, que procede à segunda alteração à LQER, pretende, de acordo com o apresentado na respetiva “**Exposição de Motivos**”, reforçar o papel da Assembleia da República nos processos de nomeação, destituição ou dissolução dos administradores das ARIs (ou Entidades Administrativas Independentes), de forma a garantir “*maior transparência nestes processos*”, bem como “*eficácia quanto ao seu papel de fiscalização das atividades destas entidades*”.

---

<sup>4</sup> Nesse sentido cfr. MAÇÃS, Fernanda e MOREIRA, Vital, *Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projeto de Lei-Quadro*, Coimbra Editora, 2003).

<sup>5</sup> <https://cerre.eu> (CERRE).

<sup>6</sup> Sem pôr em causa a proteção desses interesses – vide, **Princípio da Tutela da Confiança Jurídica**.

Nesse sentido, o PEV<sup>7</sup> vem retomar as suas anteriores propostas, no sentido do “**reforço dos poderes da Assembleia da República**” nos processos de nomeação e destituição (de Administradores) e dissolução no âmbito das ARIs (**Entidades Administrativas Independentes com Poderes de Regulação**), tendo em conta **Exposição de Motivos**: (i) que os Governos “*não devem ignorar o resultado das audições dos indigitados na AR e os correspondentes pareceres*”; (ii) que (no entendimento do PEV) os “*Governos não podem deter poderes não sindicáveis e sem quaisquer limites, no que respeita a estas nomeações*”; e ainda (iii) que a regulação administrativa independente (*conceito com o qual PEV afirma não concordar, não podendo, contudo ignorar a sua existência*) deve ser exercida “*pelos responsáveis nomeados, com rigor, isenção e transparência, e cuja atividade seja sindicável através de um sistema de permanente accountability, junto da (...) Assembleia da República*”.

Em termos do dispositivo proposto, destacam-se os seguintes elementos do Projeto:

- ✓ Altera o Artigo 17.º da LQER (i) nos termos do n.º 1 (alterado), o membro do Governo responsável pela principal área da atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, **deve indicar os membros dos respetivos Conselhos de Administração, junto da Assembleia da República**; (ii) nos termos do n.º 2 (alterado), tais membros são designados após **parecer obrigatório e vinculativo da Assembleia da República** (após audição junto da comissão competente e parecer da CRESAP).
- ✓ Altera o Artigo 20.º da LQER (i) nos termos do n.º 4 (alterado) a dissolução do conselho de administração e a destituição de qualquer dos seus membros só pode ocorrer (mediante Resolução do Conselho de Ministros), **após parecer vinculativo da Assembleia da República/AR** (ou por resolução da AR, ouvido o Governo), sempre fundamentado em “*motivo justificado*”;<sup>8</sup> e (ii) nos termos do n.º 8 (novo), “*a cessação do mandato dos membros do CA ou 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*”.

<sup>7</sup> Chamando à colação um Relatório do Tribunal de Contas (Relatório de Auditoria n.º 2/2020 – 2.ª Secção) sobre a ANAC (Relatório sobre o Financiamento da Atividade Reguladoras da Aviação Civil), no âmbito do qual (segundo a Exposição de Motivos), teria ficado demonstrado “*existirem administradores em funções, para as quais não estão legalmente habilitados, por se encontrarem em situações de conflito de interesses e com impedimentos legais, precisamente porque não foi respeitado o parecer da comissão parlamentar competente*”.

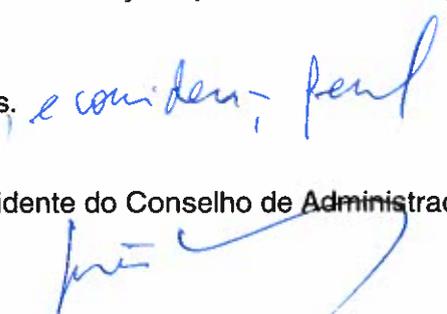
<sup>8</sup> Assumindo que a lista (não taxativa) de motivos justificados se encontra presente no n.º 5 do Artigo 17.º da LQER (não alterado).

Sobre estas matérias – processos de nomeação dos membros dos Conselhos de Administração das ARIs, respetiva destituição /dissolução – a AMT considera que se trata(m) de **matérias da exclusiva responsabilidade do “Estado-Legislator” que devem ser cuidadosamente ponderadas, tendo em conta o equilíbrio institucional entre os diversos órgãos de soberania, considerando o modelo que resulta da Constituição.**

O que parece inelutável, é que é necessário assegurar um **modelo** que assegure, de forma inequívoca, a **independência** (*orgânica, funcional e de facto*) das entidades reguladoras (ARIs), tendo em conta as melhores práticas internacionais (*vide*, por todos, estudos do CERRE<sup>9</sup>). Ainda a este propósito, e mesmo que tal não conste do Projeto em análise<sup>10</sup>, parece essencial considerar, em qualquer revisão legislativa que venha a ser concretizada, o regime dos *impedimentos e incompatibilidades* dos membros dos Conselhos de Administração das ARIs e sua eventual articulação com outros diplomas legais no domínio da “transparência”, também aprovados pela Assembleia da República, a saber a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que aprova o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração,



João Carvalho

<sup>9</sup> CERRE (Center of Regulation in Europe) <https://cerre.eu/publications/independence-accountability-and-perceived-quality-regulators/>

<sup>10</sup> Sendo considerado no Projeto de Lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do CDS/PP (Projeto de Lei n.º 394/XIV/1.\*), Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal Contribuinte n.º 513 637 257