

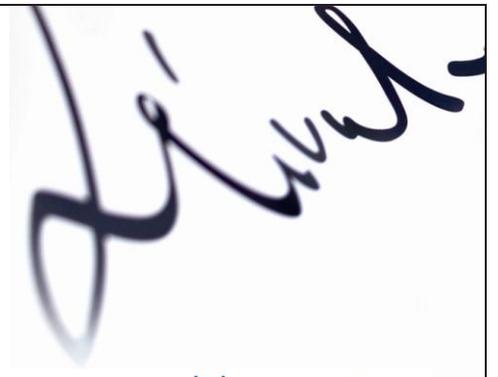
5 de setembro de 2013

SOBRE O NOVO REGIME JURÍDICO DAS ENTIDADES REGULADORAS

I. Entrou em vigor, no passado dia 2 de Setembro, a Lei n.º 67/2013, de 29 de Agosto, dita *Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo* (doravante, LQEAR). Trata-se de um documento relevante, na medida em que através dele se pretende harmonizar algo que até agora surgia disperso por entre os diferentes Estatutos das Entidades Reguladoras já existentes. Impõe-se, por isso, uma análise sumária da Lei que analise *i)* a sua oportunidade; *ii)* as suas imediatas implicações no que toca às Entidades Reguladoras já existentes; *iii)* o seu âmbito de aplicação; *iv)* as principais soluções consagradas.

II. A ideia de elaboração de um «regime geral» das entidades reguladoras não é nova. Registe-se a existência, desde 2003, de um anteprojeto de Lei-Quadro da autoria de Vital Moreira e Fernanda Maçãs. Não sendo objetivo da presente análise um estudo comparativo entre o que aí se propôs e o que agora se determina, sempre se poderá avançar que, numa perspetiva global, a LQEAR acolhe grande parte das soluções ali avançadas.

À semelhança de outros instrumentos legislativos em matéria de organização administrativa e económica surgidos nos últimos dois anos, também a LQEAR representava uma exigência do *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica* celebrado entre Portugal e a *Troika*. Com efeito, aí se exigia ao Governo a garantia de que as Autoridades Reguladoras Nacionais possuísem a independência e os recursos necessários para exercer as suas responsabilidades, sendo que para o efeito deveria ser encomendado um estudo a partir do qual se elaborasse uma proposta de regulamentação. Justifica-se, ainda sim, perguntar se se justifica a existência de uma Lei-Quadro que fixe um regime geral para as diferentes entidades reguladoras. Deve a este respeito notar-se que a existência de um regime geral não anula, por si só, as características que devem pautar tais entidades e que, em síntese, se podem fixar numa dupla independência: *i)*



Momentum

Público

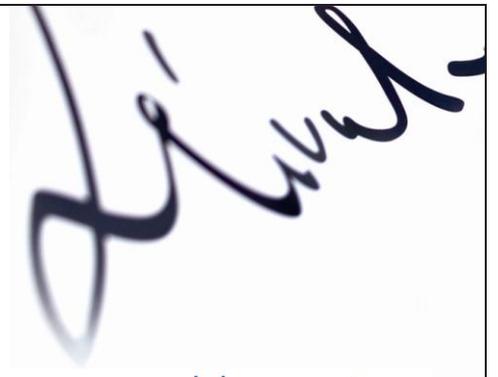
orgânica; *ii*) funcional. O ponto está em saber se a presente Lei-Quadro as garante e em que termos. Se o fizer, a sua aprovação terá o mérito de contribuir para a afirmação da Administração Independente enquanto «quarto bloco» da estrutura orgânica da Administração Pública Portuguesa. (LUCAS CARDOSO).

A LQEAR não pode ser entendida, em qualquer caso, como uma *Lei Geral da Administração Independente*, nem, tão-pouco como uma *Lei Geral da Regulação Económica*. Isto por dois motivos: *i*) Por um lado, o novo regime tem apenas por objetivo a disciplina de entidades administrativas independentes *com funções de regulação*. Ora, é possível descortinar dentro da Administração Independente várias entidades com funções não-regulatórias – por exemplo, a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e a Comissão Nacional de Proteção de Dados; *ii*) Por outro lado, a nova lei exclui expressamente algumas entidades reguladoras – eis o que sucede com o Banco de Portugal e com a Entidade Reguladora da Comunicação Social. A justificação destas duas exclusões é facilmente descortinável: embora se trate, em ambos os casos, de entidades com intervenção reguladora no mercado, ambas reclamam, por exigência constitucional, uma regulamentação específica. Ao que acresce, no caso do Banco de Portugal, as dificuldades que surgiriam na harmonização com o estatuto emergente da pertença ao Sistema Europeu de Bancos Centrais.

A LQEAR exige a adaptação dos estatutos das entidades reguladoras já existentes à nova regulamentação no prazo de 90 dias.

III. Registem-se agora algumas das soluções fixadas pela LQEAR:

i) Num ponto que seria já evidente, qualifica-se as entidades reguladoras como *pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes*, sendo que se faz depender este estatuto de independência da observância de cinco requisitos: 1) autonomia administrativa e financeira; 2) autonomia de gestão; 3) independência orgânica, funcional e técnica; 4) órgãos, serviços, pessoal e património próprios; 5) titularidade de poderes de regulamentação, regulação, supervisão, fiscalização e sanção; Algo *estranha* surge, no entanto, a exigência de adstrição de cada entidade a um Ministério *responsável* (artigo 9.º). Como se sabe, o traço distintivo das entidades administrativas independentes reside, precisamente, na circunstância de entre estas e o Governo inexistir qualquer vínculo de direção, superintendência ou tutela. Esta *responsabilidade* não pode, pois, ser confundida com nenhuma dessas figuras. Na verdade, ela resume-se a poderes de intervenção de âmbito



Momentum

Público

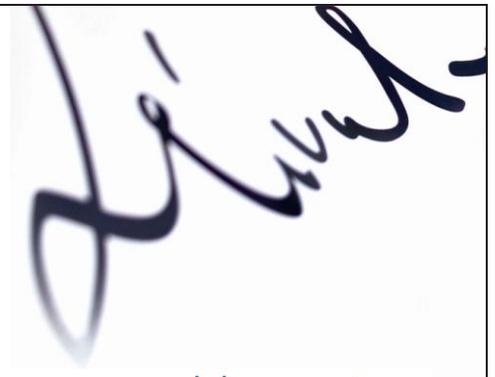
fundamentalmente financeiro – solicitação de informações sobre a execução de orçamentos e planos; necessidade de aprovação prévia desses mesmos instrumentos bem como de outros atos de incidência financeira ou patrimonial (artigo 45.º);

ii) Estabelece-se inequivocamente a submissão das entidades reguladoras aos diplomas fundamentais da atividade administrativa – Código do Procedimento Administrativo, leis do contencioso administrativo, regime da contratação pública e regime da responsabilidade civil do Estado. Esta última referência surge particularmente oportuna, na medida em que não tem sido líquida a aplicação da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, a este tipo de entidades;

iii) Na prossecução dos princípios de independência e neutralidade, a LQEAR oferece garantias reforçadas quanto ao estatuto dos titulares dos órgãos das entidades reguladoras. Assim, o exercício dessas funções deverá obedecer a um regime de exclusividade, estando vedado o acesso a quaisquer outras funções públicas ou profissionais, bem como a manutenção de qualquer vínculo com qualquer empresa ou entidade destinatária da atividade regulatória. (artigo 19.º, número 1). Especialmente relevante é a previsão de um regime de *pós-eficácia* destas relações de incompatibilidade, na medida em que se prevê a proibição de estabelecimento de vínculos com qualquer entidade que seja destinatária da atividade regulatória num período de dois anos (artigo 19.º, números 2 e ss.);

iv) A LQEAR é extensa no que diz respeito à enumeração de competências às entidades reguladoras;

v) A LQEAR dedica atenção especial à questão dos vencimentos dos membros do conselho de administração das entidades reguladoras. Com efeito, o nível salarial será fixado por uma *Comissão de Vencimentos* que funcionará junto de cada uma delas e será composta por três membros, dois deles indicados pelo Governo e um terceiro indicado pela entidade reguladora. Na determinação das remunerações, deverá cada *Comissão* atender a fatores como os da dimensão, complexidade, exigência e responsabilidade inerentes às funções, as práticas habituais de mercado no setor de atividade em causa, bem como a conjuntura económica e a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o país se encontra. Ou seja: embora não se fixem critérios fechados, é clara a intenção no sentido de limitar o nível salarial dos órgãos dirigentes das entidades reguladoras;



Momentum

Público

vi) Merece ainda referência a fixação de um procedimento regulamentar que garante a participação do Governo, das empresas e de outras destinatárias da atividade reguladora (artigo 41.º), bem como a previsão de uma obrigação de colaboração entre representantes e colaboradores das empresas com as entidades reguladoras.

IV. Os aspetos que se deixaram em relvo permitem concluir que a LQEAR se apresenta, na globalidade: *i)* coerente; *ii)* preocupada com a garantia da independência e neutralidade da atuação das entidades reguladoras; *iii)* garantística em termos procedimentais; isto sem prejuízo de uma eventual extensão, motivada pela determinação de aspetos que resultariam já evidentes do estatuto constitucional deste tipo de entidades, bem como de uma excessiva preocupação com aspetos orgânicos e organizatórios, facto de difícil harmonização com a ambiência de independência que a estas entidades se pretendeu imprimir.

JOSÉ DUARTE COIMBRA
jdc@servulo.com

Servulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

A presente publicação da Servulo & Associados tem fins exclusivamente informativos. O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de relação entre advogado cliente. A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Servulo & Associados.

Rua Garrett, n.º 64 1200-204 Lisboa - Portugal Tel: (+351) 21 093 30 00 Fax: (+351) 21 093 30 01/02
geral@servulo.com www.servulo.com