

Parecer da Autoridade da Concorrência

sobre a

Proposta de Lei n.º 132/XII/2

Lei-Quadro das Entidades Reguladoras

18 abril 2013

INTRODUÇÃO

A Proposta de Lei n.º 132/XII/2, que aprova a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (abaixo referenciada por Proposta de Lei), pretende introduzir um quadro jurídico conceptual, flexível e ordenador das diferentes entidades reguladoras, com exceção do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, e, no caso particular da Autoridade da Concorrência (AdC), estabelecer uma articulação coerente com o novo regime jurídico da concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio).

O presente parecer apresenta um conjunto de sugestões organizadas em três partes. Na primeira parte, abordam-se seis tipos de considerações gerais, que ajudam a compreender e enquadrar melhor as sugestões de alteração a diversos artigos da presente Proposta de Lei : (a) estrutura da lei-quadro; (b) diferença entre entidades reguladoras do tipo CMVM e AdC e as entidades reguladoras sectoriais; (c) atribuições e poderes das entidades reguladoras; (d) setores sobre os quais incidem as competências das entidades reguladoras; (e) competência exclusiva em matéria de aplicação das regras de defesa da concorrência; e (f) aplicação do Sistema de Normalização Contabilístico (SNC). Na segunda e terceira partes, apresentam-se sugestões concretas sobre diversos artigos do Diploma Preambular (Parte II) e do Anexo (Parte III), sempre acompanhadas de uma justificação.

I. CONSIDERAÇÕES GERAIS

(a) Estrutura da lei

Quanto à organização do diploma, admite-se que se se juntar num articulado único e corrido o diploma preambular e o seu anexo – tal como aconteceu com o novo regime da concorrência – se simplificaria a sua leitura e consulta, bem como as referências aos artigos da lei.

Na verdade, a Proposta de Lei está organizada sob a forma de (i) um diploma preambular, que lista as entidades a que se aplica e enquadra o assunto e (ii) um anexo, que constitui a parte substancial e é a própria lei-quadro.

Por uma questão de simplicidade, quer em termos de compreensão do conteúdo da lei pela generalidade dos seus destinatários, quer em termos de referência aos diversos artigos da lei, sem necessidade de especificar se o artigo é do diploma preambular ou do anexo, sugere-se que a lei-quadro seja reorganizada sob a forma de um articulado contínuo, sem anexo, e que os artigos que agora figuram no diploma preambular, consoante o seu alcance, figurem como artigos iniciais ou sejam remetidos para disposições finais e transitórias da lei-quadro.

(b) Entidades reguladoras tipo CMVM e AdC versus entidades reguladoras sectoriais

Embora seja habitual englobar a Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários (CMVM), Autoridade da Concorrência (AdC) e as entidades reguladoras sectoriais no mesmo conjunto institucional, como aliás é feito na presente Proposta de Lei, convém ter sempre presente a natureza distinta de umas e de outras.

Algumas diferenças fundamentais são: (i) o âmbito das entidades abrangidas (no caso da AdC, o universo da economia, incluindo todas as empresas de todos os sectores, privado, público e cooperativo; e no caso da CMVM, todas as empresas cotadas em bolsa ou que vendam certo tipo de serviços ou produtos financeiros); (ii) o modelo de financiamento, designadamente em matéria de taxas que permitam o financiamento da própria entidade reguladora ou a transferência entre entidades reguladoras, como acontece entre sete reguladores setoriais e a AdC; e (iii) a competência exclusiva em matéria de aplicação das regras de defesa da concorrência.

Estas diferenças têm implicações em aspetos importantes que merecem tratamento específico como ministério responsável, impedimentos, ou modelo de financiamento. Aliás, o n.º 3 do Artigo 11.º, do Anexo, ao referir que as *entidades reguladoras devem cooperar com a entidade responsável pela política da concorrência*, confirma a necessidade dessa distinção.

Estas diferenças, porém, não impedem que a CMVM e a AdC, a par dos reguladores setoriais, sejam considerados como fazendo parte do mesmo conjunto de instituições – Entidades Reguladoras Independentes –, desde que as referidas particularidades sejam devidamente salvaguardadas. Nesse sentido, dois artigos da Proposta de Lei deveriam ser ajustados de acordo com as sugestões concretas que se apresentam neste parecer (Artigos 9.º e 19.º do Anexo).

(c) Atribuições e poderes das entidades reguladoras

Considera-se importante que a Proposta de Lei se baseie numa distinção clara entre “atribuições” e “poderes” das entidades reguladoras. Note-se que, relativamente às entidades reguladoras, a Proposta de Lei refere o seguinte:

- No Artigo 4.º, n.º 1, do Diploma Preambular
 - ✓ ... nas suas *atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestre, fluviais e marítimos.*

- No Artigo 3.º, n. 1, do Anexo
 - ✓ ... com atribuições em matéria de regulação da atividade económica e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.
- No Artigo 7.º, n. 3, alínea c) do Anexo
 - ✓ Poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações.
- No Artigo 40.º, n.º 1, do Anexo
 - ✓ ... no exercício dos seus poderes de regulação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, designadamente:
- No Artigo 40.º, n.º 2, do Anexo
 - ✓ ... no exercício dos seus poderes de regulamentação, designadamente:
- No Artigo 40.º, n.º 3, do Anexo
 - ✓ ... no exercício dos seus poderes em matéria de inspeção e auditoria, de fiscalização, e sancionatórios, designadamente:

No sentido de aplicar uniformemente os conceitos de “atribuições” e “poderes” em todo o diploma, é importante clarificar as “atribuições” e os “poderes” das entidades reguladoras, que podem ser sistematizados como se segue:

- As atribuições das entidades reguladoras são de dois tipos: regulação da atividade económica e promoção e defesa da concorrência.
- Os poderes das entidades reguladoras são de cinco tipos: regulamentação, supervisão, fiscalização, sancionatório e de mediação.

Note-se que existe uma atribuição de “regulação” e um poder de “regulamentação”.

No exercício dos poderes de regulamentação, a entidade reguladora pode elaborar, aprovar ou homologar *regulamentos, normas, instruções, códigos de conduta e manuais de boas práticas* e pode ainda pronunciar-se ou fazer sugestões sobre *iniciativas legislativas* ou sobre a criação ou revisão do *quadro legislativo ou regulatório*.

No exercício dos poderes de supervisão, a entidade reguladora pode efetuar *estudos, inspeções e auditorais*, bem como emitir *recomendações*.

No exercício dos poderes de fiscalização e dos poderes sancionatórios, a entidade reguladora pode efetuar *fiscalizações propriamente ditas, inquirições, buscas e apreensões*, bem como aceitar *compromissos*, impor *condições* ou emitir *diretivas*.

No exercício dos poderes de mediação, a entidade reguladora pode disponibilizar *serviços de arbitragem* de conflitos, *divulgar arbitragens*, e apoiar *reclamações* de consumidores.

Tendo em atenção esta sistematização, apresentam-se sugestões relativamente ao Artigo 3.º, n.º 2, alínea e), Artigo 7.º, n.º 3, alínea d), Artigo 40.º, n.ºs 1, 2, e 3, e Artigo 42.º, todos do Anexo.

É importante clarificar igualmente que embora todas as entidades devam ter a atribuição *ex-ante* de promover e defender a concorrência, apenas uma entidade tem competência exclusiva para aplicar *ex-post* as regras de defesa da concorrência.

Assim, para além de tratar de forma clara e distinta as atribuições e os poderes das entidades reguladoras, a Proposta de Lei deveria igualmente explicitar a entidade que tem competência exclusiva para a aplicação das regras de defesa da concorrência, de acordo com o Regime Jurídico da Concorrência, que esta lei-quadro não prejudica, e a legislação europeia, que Portugal tem de respeitar. Essa entidade é a AdC, pelo que se sugere que a lei-quadro explicitamente refira essa competência exclusiva, num novo n.º 3 do Artigo 3.º do Anexo, conforme se explica com mais detalhe na secção (e) abaixo.

(d) Setores sobre os quais incidem as competências das entidades reguladoras

As competências das entidades reguladoras, conforme referido nos artigos 3.º, n.º 1, e 40.º, n.1, do Anexo, incidem sobre os setores privado, público, cooperativo e social.

- No Artigo 3.º, n. 1, do Anexo
 - ✓ ... *com atribuições em matéria de regulação da atividade económica e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.*
- No Artigo 40.º, n.º 1, do Anexo
 - ✓ ... *no exercício dos seus poderes de regulação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, designadamente:*

A referência genérica a competências das entidades reguladoras que incidem sobre o setor social sugere um âmbito mais alargado de competências, pelo menos de algumas dessas entidades, como é o caso da AdC. Sem uma noção clara da relação entre entidades reguladoras e o setor social, a AdC sugere que os poderes das entidades reguladoras no contexto da Proposta de Lei incidam apenas sobre os setores privado, público e cooperativo, sem prejuízo de nos estatutos de um ou outro regulador em que tal se justifique, a competência sobre o setor social poder ficar consagrada nos respetivos estatutos.

O setor social prossegue missões de interesse público, que visam assegurar aos cidadãos mais carecidos a prestação de serviços essenciais nos domínios da assistência pessoal, alimentar ou médica, essencialmente fora de uma lógica económica ou de mercado. No caso das entidades reguladoras com funções de fiscalização da prestação desse tipo de serviços, o assunto será melhor tratado no âmbito dos respetivos estatutos.

(e) Competência exclusiva em matéria de aplicação das regras de defesa da concorrência da União Europeia e do Regime Jurídico da Concorrência

O artigo 3.º, n.º 1, do Anexo, refere que “*As entidades reguladoras são pessoas colectivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica e de promoção e defesa da concorrência dos sectores privado, público, cooperativo e social*”.

O artigo 40.º, n.º 1, alínea *a*), do Anexo, estabelece que as entidades reguladoras devem “*Fazer cumprir as leis, os regulamentos e os actos de direito da União Europeia aplicáveis*”.

Da leitura destes artigos parece resultar que as entidades reguladoras sectoriais poderão ter poderes para aplicação das regras de defesa da concorrência da União Europeia e nacionais nas respectivas áreas de competência, o que não é o caso.

De facto, a competência exclusiva para a aplicação descentralizada das regras de defesa da concorrência da União Europeia pelas autoridades nacionais de concorrência está consagrada na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Regime Jurídico da Concorrência), decorre do Regulamento 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, e processa-se no enquadramento institucional da Rede Europeia de Concorrência (*ECN – European Competition Network*), sob a égide da Direção Geral de Concorrência da Comissão Europeia.

Assim sugere-se a formulação de uma disposição da qual resulte claro que a AdC tem competência exclusiva para aplicação destas regras, que poderia constar de um novo n.º 3, do artigo 3.º, do Anexo.

(f) Aplicação do Sistema de Normalização Contabilística (SNC)

O n.º 1 do Artigo 38.º fixa a aplicação do Sistema de Normalização Contabilística à entidades reguladoras, dispensando-as da aplicação das regras da contabilidade pública e do regime dos fundos e serviços autónomos (n.º 2 do artigo 33.º da Lei-Quadro). Mas, por outro lado, é exigido a estas entidades, entre outras, o seguinte:

- Os deveres de informação decorrentes do SIOE (artigo 5.º, n.º 3, alínea *c*));
- O respeito pela lei do enquadramento orçamental (exemplo, artigo 36.º, n.º 4);
- O cumprimento do disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, e respetivas disposições regulamentares, para efeitos da prestação de contas (artigo n.º 38.º, n.º 1);
- Aplicação do regime da Tesouraria do Estado e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria (artigo n.º 38.º, n.º 3).

Para cumprimento destas obrigações, aplicando o SNC, é necessário que sejam adaptadas ou criadas aplicações específicas que permitam a interoperabilidade com as plataformas dos sistemas de informação construídas respeitando as regras da contabilidade pública (onde, por exemplo, se transfere a informação para o SIOE e se controla o enquadramento orçamental) e do Tribunal de Contas (onde se regista a conta de gerência, que, aliás, se inspira num referencial de contas diferente do SNC).

Acresce que devem ser criadas condições – temporais e financeiras – para a adaptação dos sistemas contabilísticos, nomeadamente para a substituição dos programas informáticos e formação dos utilizadores.

II. SUGESTÕES SOBRE ARTIGOS DO DIPLOMA PREAMBULAR
Artigo 3.º, n.º 5

Onde está	Sugestão
Até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis.	Até à entrada em vigor dos diplomas a que se refere o n.º 1, <u>bem como dos respetivos regulamentos internos de funcionamento</u> , as entidades reguladoras atualmente existentes continuam a reger-se pelas disposições e atos normativos, regulamentares e administrativos que lhes são aplicáveis.

Justificação:

A sugestão permite uma maior clareza na interpretação da norma e, desta forma, melhora a segurança jurídica da transição de regras entre a situação atual e a situação após a entrada em vigor desta lei-quadro.

Eliminar Artigo 3.º, n.º 6

Onde está	Sugestão
A remuneração dos membros do conselho de administração, dos trabalhadores e os pagamentos efectuados a prestadores de serviços de entidades reguladoras actualmente existentes acompanham a alteração geral anual que vier a ser aplicada, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas.	<i>Eliminar</i>

Justificação:

Este número apresenta dificuldades de conjugação com o estabelecido para a comissão de vencimentos no Artigo 26.º, e o regime de contrato individual de trabalho estabelecido no Artigo 32.º, n.º 1, pelo que se sugere a sua eliminação.

III. SUGESTÕES SOBRE ARTIGOS DO ANEXO (LEI-QUADRO)
Artigo 3.º, n.º 1

Onde está	Sugestão
1 – As entidades reguladoras são pessoas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e <u>social</u> .	1 – As entidades reguladoras são pessoas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público e cooperativo.

Justificação:

Para uma fundamentação desta sugestão, ver o exposto anteriormente na Parte I, secção (d).

Artigo 3.º, novo n.º 2, novo n.º 3

Regra não existente	Sugestão
	3 – A aplicação das regras de defesa da concorrência da União Europeia e do Regime Jurídico da Concorrência é da competência exclusiva da Autoridade da Concorrência.

Justificação:

Tendo em atenção que a competência exclusiva em matéria de aplicação das regras de defesa da concorrência da União Europeia e do Regime Jurídico da Concorrência está atribuída à Autoridade da Concorrência, para que o disposto neste artigo seja tão completo quanto possível, não só em matéria de “atribuições” e “poderes”, mas também de “competência exclusiva”, seria juridicamente mais claro referir num novo n.º 3 que a referida competência exclusiva é da Autoridade da Concorrência. Para uma fundamentação mais detalhada desta sugestão, ver o exposto anteriormente na Parte I, secção (e).

Artigo 5.º, n.º 3, alínea e)

Onde está	Sugestão
e) O regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado	<i>Eliminar</i>

Justificação:

A sugestão fundamenta-se essencialmente em duas razões:

- 1) A independência e autonomia das entidades reguladoras vis-à-vis o regime aplicável aos serviços do Estado, sem que isso justifique um menor escrutínio das entidades reguladoras.
 - ✓ Para tanto, basta assegurar que estas entidades estejam sujeitas à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas, conforme previsto na alínea *d*) da presente Proposta de Lei.
- 2) A suficiência da jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas.
 - ✓ De facto, seria importante harmonizar o disposto neste número, alínea *d*), que sujeita as entidades reguladoras à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas, com o disposto no Artigo 46.º, n.º 2, segundo o qual a responsabilidade financeira é efetivada pelo Tribunal de Contas. Ao eliminar a sujeição ao regime de inspeção e auditoria dos serviços do Estado, evita-se uma duplicação da fiscalização.

Artigo 7.º, n.º 3, alínea c)

Número não existente	Sugestão
Poderes de <u>regulação</u> , de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;	Poderes de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;

Justificação:

A sugestão baseia-se na distinção, que se pensa correta, entre o conceito de “regulação”, que é uma das atribuições das entidades reguladoras, e o conceito de “regulamentação”, que é um dos poderes das entidades reguladoras. Para uma fundamentação mais detalhada desta sugestão, ver o exposto anteriormente na Parte I, secção (c).

Artigo 9.º, novo n.º 3

Número não existente	Sugestão
	3 – O membro do Governo a que se refere o número anterior é o responsável pela área das finanças, no caso da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, e o responsável pela área da economia, no caso da e da Autoridade da Concorrência.

Justificação:

A sugestão visa clarificar e resolver o problema da “principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora”, que no caso da CMVM e da AdC, dado que têm uma atuação horizontal na economia, não são setorialmente identificáveis, como no caso das entidades reguladoras setoriais.

Artigo 12.º, epígrafe

Onde está	Sugestão
Princípio da especialidade	Capacidade

Justificação:

Sugere-se a substituição da epígrafe “Princípio da especialidade” por “Capacidade”, tendo em atenção a adequação ao conteúdo e a prática legislativa, aliás consagrada nos atuais Estatutos da AdC.

Artigo 19.º

Falta apenas introduzir um novo número, relativo às proibições aplicáveis aos membros do conselho da CMVM, no espírito dos n.ºs 3 e 4 relativamente à Autoridade da Concorrência e à entidade reguladora da saúde, respetivamente.

Artigo 19.º, n.º 1, alínea a)

Onde está	Sugestão
Ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, <u>desde que não remuneradas</u> ;	Ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação;

Justificação:

O desempenho de funções docentes ou de investigação em complemento das funções de membro de um conselho de administração de uma entidade reguladora poderá ser permitido por dois tipos de razões: porque não tem qualquer conflito de interesses com a função de regulador; e porque constitui uma mais valia intelectual no desempenho e reforço das suas competências. Neste contexto, a questão da remuneração deve ser estabelecida pela instituição onde se exercem funções docentes ou de investigação, de acordo com as regras aplicáveis ao ensino superior, e não no quadro regulamentar das entidades reguladoras.

Artigo 20.º, n.º 5

Onde está	Sugestão
... apurada em inquérito devidamente instruído, por entidade independente do Governo, apurada em inquérito instruído pelo Ministério Público, ...

Justificação:

Atentas as causas previstas para a dissolução do Conselho, a instrução do inquérito deveria ser da exclusiva competência do Ministério Público.

Artigo 38.º, novo n.º 6

Número não existente	Sugestão
	Para efeitos da aplicação do Sistema de Normalização Contabilística, cumprindo-se obrigações de prestação de informação fixadas nesta lei-quadro, serão adaptadas ou criadas aplicações específicas que permitam a interoperabilidade com as plataformas dos sistemas de informação construídas respeitando as regras da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas.

Justificação:

Este novo número visa permitir o cumprimento das obrigações referidas, aplicando o SNC. Por isso, devem ser criadas condições – temporais e financeiras – para a adaptação dos sistemas contabilísticos, nomeadamente para a substituição dos programas informáticos e formação dos utilizadores, que é precisamente o que se pretende com este novo número. Para uma fundamentação mais detalhada desta sugestão, ver o exposto anteriormente na Parte I, secção (f).

Em alternativa, poder-se-ia inserir um novo artigo no diploma preambular ou em disposições finais e transitórias, com a seguinte epígrafe “Produção de efeitos em matéria de contabilidade, contas e tesouraria”.

Artigo 40.º, n.º 1

Onde está	Sugestão
1 - Nos termos e limites dos respectivos estatutos, compete às entidades reguladoras no exercício dos seus poderes de <u>regulação</u> , de supervisão, de fiscalização, e de sanção de infrações respeitantes às actividades económicas dos sectores privado, público, cooperativo e <u>social</u> , designadamente:	1 - Nos termos e limites dos respectivos estatutos, compete às entidades reguladoras no exercício dos seus poderes de supervisão, de fiscalização, e de sanção de infrações respeitantes às actividades económicas dos sectores privado, público e cooperativo, designadamente:

Justificação:

Sugere-se eliminar a referência aos poderes de “regulação” neste número, por duas razões: primeiro, porque as poderes de “regulamentação” estão contemplados no n.º 2 deste artigo mesmo artigo ; e segundo, porque o conceito de “regulação” deve ser reservado a uma das

atribuições das entidades reguladoras, por contraste com o conceito de “regulamentação”, que deve ser reservado a um dos *poderes* dessas mesmas entidades.

Sugere-se igualmente eliminar a referência ao setor social pelas razões explicadas na Parte I, secção (d).

Artigo 40.º, n.º 1, alínea d)

Onde está	Sugestão
Assegurar, nas actividades baseadas em redes, o acesso equitativo e não discriminatório às mesmas por parte dos vários operadores;	<i>Eliminar</i>

Justificação:

Sugere-se eliminar a alínea *d)* do n.º 1, porque o disposto nesta alínea revela-se difícil de conjugar com as próprias regras de concorrência da União Europeia ou do Regime Jurídico da Concorrência. Para que tal acontecesse, deveria incidir apenas sobre infraestruturas essenciais, em que as condições de acesso são abrangidas pelas regras da concorrência.

Artigo 40.º, n.º 2, alínea b)

Onde está	Sugestão
2 - Nos termos e limites dos respectivos estatutos, compete ainda às entidades reguladoras no exercício dos seus poderes de regulamentação, designadamente: a) ... b) Emitir recomendações e diretivas genéricas; c) ... d) ... e) ...	<i>Eliminar a alínea b) deste n.º 2 e inclui-la entre as alíneas do n.º 1</i>

Justificação:

Emitir recomendações e diretivas genéricas insere-se no âmbito dos poderes de supervisão, não de regulamentação, muito embora possa haver recomendações cujo objeto sejam matérias regulamentares.

Artigo 42.º

Onde está	Sugestão
<p data-bbox="438 309 571 338">Artigo 42.º</p> <p data-bbox="285 360 722 421">Poderes em matéria de inspeções e auditorias</p> <p data-bbox="225 443 767 640">1 – As entidades reguladoras devem efetuar inspeções e auditorias pontualmente, em execução de planos de inspeções previamente aprovados e sempre que se verifiquem circunstâncias que indiciem perturbações no respetivo setor de atividade.</p> <p data-bbox="225 663 756 790">2 – Os trabalhadores mandatados pelas respetivas entidades reguladoras para efetuar uma inspeção ou auditoria são equiparados a agentes da autoridade, podendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="276 813 778 976">a) Aceder a todas as instalações, terrenos e meios de transporte das empresas e outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas; <li data-bbox="276 999 778 1196">b) Inspeccionar os livros e outros registos relativos às empresas e outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas, independentemente do seu suporte; <li data-bbox="276 1218 778 1279">c) Obter, por qualquer forma, cópias ou extratos dos documentos controlados; <li data-bbox="276 1301 778 1597">d) Solicitar a qualquer representante legal, trabalhador ou colaborador da empresa ou outra entidade destinatária da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas, esclarecimentos sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade da inspeção ou auditoria e registar as suas respostas; <li data-bbox="276 1619 778 1747">e) Identificar, para posterior atuação, as entidades e pessoas que infrinjam as leis e regulamentos sujeitos à fiscalização da entidade reguladora; <li data-bbox="276 1769 778 1897">f) Reclamar o auxílio de autoridades policiais e administrativas quando o julgarem necessário para o cabal desempenho das suas funções. <p data-bbox="225 1919 778 2047">3 – Os trabalhadores das entidades reguladoras que exercem funções inspetivas e de auditoria devem ser portadores de um cartão de identificação para o efeito.</p>	<p data-bbox="1023 309 1155 338">Artigo 42.º</p> <p data-bbox="868 360 1310 421">Inspeções, auditorias, fiscalizações, inquirições, buscas e apreensões</p> <p data-bbox="807 443 1345 674">1 – No exercício de poderes de supervisão, a entidade reguladora pode efetuar ações de inspeção e auditoria ou de fiscalização ou de inquirição, busca e apreensão, a empresas e outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas.</p> <p data-bbox="807 696 1366 927">2 – As entidades reguladoras devem efetuar as ações referidas no número anterior pontualmente, em execução de planos previamente aprovados ou quando que se verifiquem circunstâncias que indiciem perturbações ou infrações no respetivo setor de atividade.</p> <p data-bbox="807 949 1366 1146">3 – Os trabalhadores mandatados pelas respetivas entidades reguladoras para efetuar uma inspeção ou auditoria, a qual é objeto de notificação prévia e deve ter o assentimento da entidade visada, são equiparados a agentes da autoridade, podendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="858 1169 1361 1332">a) Aceder a todas as instalações, terrenos e meios de transporte das empresas e outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas; <li data-bbox="858 1355 1361 1552">b) Inspeccionar os livros e outros registos relativos às empresas e outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas, independentemente do seu suporte; <li data-bbox="858 1574 1361 1635">c) Obter, por qualquer forma, cópias ou extratos dos documentos controlados; <li data-bbox="858 1657 1361 1953">d) Solicitar a qualquer representante legal, trabalhador ou colaborador da empresa ou outra entidade destinatária da atividade da entidade reguladora e a quem colabore com aquelas, esclarecimentos sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade da inspeção ou auditoria e registar as suas respostas; <li data-bbox="858 1975 1361 2036">e) Identificar, para posterior atuação, as entidades e pessoas que infrinjam as

<p>4 – Os colaboradores das pessoas mandatadas para acompanhar uma inspeção ou auditoria devem ser portadores de credencial.</p>	<p>leis e regulamentos sujeitos à fiscalização da entidade reguladora;</p> <p>4 – Nas ações de fiscalização, a entidade reguladora atua de acordo com os poderes estabelecidos na presente lei, designadamente o disposto nos números 2 e 3 do presente artigo, não sendo necessário o assentimento da entidade visada, e pode reclamar o auxílio de autoridades policiais e administrativas quando o julguem necessário para o cabal desempenho das suas funções.</p> <p>5 – Os trabalhadores mandatados pelas respetivas entidades reguladoras para efetuar inquirições, buscas e apreensões, são equiparados a agentes da autoridade e atuam de acordo com o estabelecido na presente lei, designadamente o disposto nos números 2, 3 e 4 do presente artigo, e na legislação aplicável a inquirições, buscas e apreensões por parte de entidades administrativas.</p> <p>6 – Os trabalhadores das entidades reguladoras que exercem funções de inspeção, auditoria, fiscalização, inquirição, buscas e apreensões devem ser portadores de um cartão de identificação para o efeito.</p> <p>7 – Os colaboradores das pessoas mandatadas para acompanhar uma inspeção, auditoria, fiscalização, inquirição, buscas e apreensões devem ser portadores de credencial.</p>
--	---

Justificação:

Antes de facultar a justificação das sugestões apresentadas, convém identificar as semelhanças e diferenças dos vários números da redação sugerida relativamente à redação da Proposta de Lei (PL):

- 1 – Novo número, que enquadra todo o artigo.
- 2 – Igual ao n.º 1 PL, com a seguinte diferença: onde na PL está “... efetuar uma inspeção ou auditoria ...” na sugestão está “... efetuar as ações referidas no número anterior ...”.
- 3 – Replica o n.º 2 PL com as seguintes diferenças:
 - ✓ No texto inicial, acrescenta-se “..., a qual é objeto de notificação prévia e deve ter o assentimento da entidade visada, ...;”
 - ✓ Nas alíneas *a)* a *f)*, elimina-se a alínea *f)*, que é retomada nos n.ºs 4 e 5.
- 4 – Novo número, que inclui a alínea *f)* do n.º 2 PL
- 5 – Novo número, que inclui a alínea *f)* do n.º 2 PL por remissão para o n.º 4
- 6 – Igual ao n.º 3 PL, com a referência adicional a ações de fiscalização e de buscas
- 7 – Igual ao n.º 4 PL

O artigo 42.º afasta-se da solução que foi recentemente adotada no regime jurídico da concorrência, em termos da distinção entre *inspeções e auditorias* por um lado e *inquirições, buscas e apreensões* por outro. Acresce que no caso de uma lei sobre entidades reguladoras em geral, há ainda que tomar em consideração um terceiro tipo de ações, as *fiscalização*. Dado tratar-se de uma matéria sensível, sugere-se que a Proposta de Lei seja ajustada, para tomar em consideração o que se acaba de referir e o que já se encontra estabelecido no regime jurídico da concorrência.

Em concreto, as inspeções e auditorias são atos administrativos de conteúdo verificativo, no âmbito de uma relação institucional, que supõem um dever de colaboração do inspecionado/auditado e que lhe são comunicadas, com antecedência, pela entidade inspetora/auditora, de maneira a assegurar o máximo resultado das diligências, que, numa primeira fase, não visam a descoberta de ilícitos, mas o controlo ou fiscalização do cumprimento da lei.

As buscas e apreensões são diligências coativas no quadro de um procedimento sancionatório, que carecem de mandado do Ministério Público, se forem não domiciliárias (e.g., instalações, terrenos ou meios de transporte de empresas), ou de juiz de instrução, se forem domiciliárias (e.g., domicílio de sócios, de membros de órgãos de administração, de trabalhadores e colaboradores de empresas). A busca dispensa a colaboração do visado, cuja resistência pode ser removida pela força, com o auxílio das polícias. É uma diligência que é realizada de surpresa, sempre, porque visa a apreensão de meios de prova relacionados com o ilícito que é objeto do processo já instaurado e expressamente mencionado no despacho da autoridade judiciária que a autorizou.

As fiscalizações são diligências coativas no quadro de um procedimento de monitorização normal de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora, que não carecem de mandado do Ministério Público ou de juiz de instrução, e que dispensam a colaboração do visado, cuja resistência pode ser removida pela força, com o auxílio das polícias. São diligências realizadas de surpresa, sempre, porque visam a verificação do cumprimento da lei e dos regulamentos em vigor para posterior atuação em caso de infração.

Acresce que a sugestão que se apresenta sobre o artigo 42.º articula-se melhor com o artigo 44.º, que obriga as empresas ao dever de colaboração, o que, na ausência de assentimento da empresa e de notificação prévia no caso de diligências de inspeção e auditoria, dilui a fronteira entre este regime e os de fiscalização ou de buscas.