

“A Nova Lei-Quadro das Entidades Reguladoras  
Primeiras Reflexões e Perspetivas para o Futuro”  
Lisboa, FDL, 11 de novembro de 2013

## **Gestão Financeira e Patrimonial**

(Capítulo III, artigos 33.º a 39.º da LQER)

**Sérgio Gonçalves do Cabo**

Mestre em Direito – Faculdade de Direito de Lisboa

Professor no Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal (IDEFF) e no  
Instituto Europeu (IE) da Faculdade de Direito de Lisboa

# Conclusão preliminar

- No plano da gestão financeira e patrimonial a LQER tem um **efeito de harmonização** alargando a todas as entidades reguladoras o regime de autonomia financeira reforçado de que já beneficiavam algumas entidades reguladoras (v. g., ISP / CMVM)
- Neste sentido a LQER representa um **reforço da autonomia das entidades reguladoras que, sendo integralmente financiadas por receitas próprias, estavam sujeitas à contabilidade pública e às regras dos FSA** (v. g., ERSAR / ERS)
- No entanto, as soluções consagradas pela LQER no plano da gestão financeira e patrimonial não são uniformes e abrem caminho para **diferentes formas de autonomia**

# O efeito de harmonização provocado pela LQER

- **ISP** (integralmente financiado por taxas de supervisão, juros de aplicações financeiras e receitas da prestação de serviços – **sujeito ao regime jurídico das EPE não lhe sendo aplicável o regime dos FSA nem a contabilidade pública**)
- **CMVM** (integralmente financiado por taxas de supervisão, juros de aplicações financeiras e receitas da prestação de serviços – **sujeito ao regime jurídico das EPE não lhe sendo aplicável o regime dos FSA nem a contabilidade pública**)
- **AdC** (financiada em 80% do seu orçamento pelos outros reguladores sectoriais [DL 30/2004], alguns dos quais não são abrangidos pela LQER – **sujeita ao regime jurídico dos FSA** – as outras receitas são taxas aplicadas em processos de controlo das concentrações e 40% das coimas)
- **ERSE** (integralmente financiada por contribuições da REN [concessionária das redes de transporte de gás e eletricidade] incluídas nas tarifas de acesso às redes, juros de aplicações financeiras, receitas da prestação de serviços e 40% das coimas – **não lhe é aplicável o regime dos FSA nem a contabilidade pública**)

# O efeito de harmonização provocado pela LQER (cont.)

- **ANACOM** (financiada, numa parte por taxas administrativas e taxas de regulação dos correios e comunicações eletrónicas e, noutra parte, por taxas provenientes da utilização do espetro radioelétrico [que é um bem do domínio público], juros de aplicações financeiras, receitas da prestação de serviços e coimas – **subsidiariamente sujeita ao regime jurídico das EPE não lhe sendo aplicável o regime dos FSA nem a contabilidade pública**)
- **INAC** (financiado, fundamentalmente, pela taxa de segurança que incide sobre cada bilhete, por taxas devidas pela emissão e alteração de licenças, certificações, homologações e títulos análogos, pelo produto da recuperação da quota-parte do INAC na totalidade dos custos nacionais inerentes à prestação de serviços de navegação aérea em rota nos termos da Convenção Eurocontrol – Continua por regulamentar a taxa de regulação prevista no DL 116/2012 – **Sujeito ao regime jurídico dos FSA e à contabilidade pública** – Tem receitas do PIDDAC)
- **IMT** (financiado por receitas de natureza muito variada, como taxas devidas pela emissão de licenças, certificações, registos e títulos; transferências da REFER provenientes da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária; taxa de regulação das infraestruturas rodoviárias; até 2 % das receitas de exploração de cada porto integrado em administração portuária; taxas e outras receitas resultantes da exploração da via navegável, das zonas portuárias e das áreas patrimoniais que lhes estão afetas; rendimentos provenientes da gestão do seu património mobiliário e imobiliário, assim como os dos bens do domínio público ou privado do Estado confiados à sua administração – **Sujeito ao regime jurídico dos FSA e à contabilidade pública** – Tem receitas do PIDDAC)

# O efeito de harmonização provocado pela LQER (cont.)

- **ERSAR** (financiada exclusivamente por taxas de regulação [estrutural e económica] devidas pelas entidades gestoras de serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos (Portaria n.º 160/2010), e por taxas de regulação relativas ao exercício das suas atribuições de controlo da qualidade da água para consumo humano, devidas pelas entidades gestoras de abastecimento de água (Portaria n.º 175/2010) – **Sujeita ao regime jurídico dos FSA e à contabilidade pública**)
- **ERS** (financiada por taxas de registo dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde, pelo produto da cobrança dos encargos administrativos em processos de contra-ordenação e por 40% das coimas – está previsto o seu financiamento por dotações orçamentais, mas não em sido usado – **Sujeita ao regime jurídico dos FSA e à contabilidade pública**)

# O efeito de harmonização provocado pela LQER

## Síntese

- Do universo de entidades reguladoras abrangidas pela LQ, 5 estavam sujeitas à contabilidade pública e ao regime financeiro aplicável aos FSA (AdC, INAC, IMT, ERSAR, ERS) e 4 à contabilidade privada não lhes sendo aplicáveis as regras dos FSA (ISP, CMVM, ERSE e ANACOM)
- A LQ veio alterar este estado de coisas.
- No entanto, não o fez de modo uniforme.

# O artigo 33.º da LQER

## Regime orçamental e financeiro

- 1 - As entidades reguladoras dispõem, quanto à gestão financeira e patrimonial, da autonomia própria prevista na presente lei-quadro, **no que se refere ao seu orçamento.**
- 2 - **As regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos**, nomeadamente as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas, **não são aplicáveis às entidades reguladoras, sem prejuízo do disposto no número seguinte.**
- 3 - Às verbas provenientes da **utilização de bens do domínio público** ou que dependam de **dotações do Orçamento do Estado** é aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos, designadamente em matéria de autorização de despesas, transição e utilização dos resultados líquidos e cativações de verbas.

# Dois ou três regimes orçamentais?

- Entidades integralmente financiadas por receitas próprias – **autonomia orçamental plena**
- Entidades financiadas por receitas próprias e verbas provenientes da utilização de bens do domínio público ou de dotações do Orçamento do Estado – **autonomia orçamental semiplena**, sendo parcialmente aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos, designadamente em matéria de autorização de despesas, transição e utilização dos resultados líquidos e cativações de verbas
- Entidades sem receitas próprias integralmente financiadas por verbas provenientes da utilização de bens do domínio público ou de dotações do Orçamento do Estado – **sem autonomia orçamental**, sendo integralmente aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos, designadamente em matéria de autorização de despesas, transição e utilização dos resultados líquidos e cativações de ver

# Artigo 35.º, nºs 1 e 2 da LQER

## Património

- 1 - O património próprio das entidades reguladoras é constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo económico, **afetos pelo Estado** ou **adquiridos pelas entidades reguladoras**.
- 2 - As entidades reguladoras regem-se pelos regimes jurídicos do património imobiliário público (DL 280/2007), dos bens móveis do Estado (DL 307/94) e do parque de veículos do Estado (DL 170/2008), relativamente aos **bens que lhe tenham sido afetos pelo Estado**, e pelo **direito privado** em relação aos demais bens.

# O Dualismo patrimonial

- Bens afetos pelo Estado
- Bens próprios - inventário de bens imóveis, nos termos do regime jurídico do património imobiliário público (artigo 38.º/4)

# Artigo 38.º da LQER

## Contabilidade, contas e tesouraria

- 1 - As entidades reguladoras aplicam o **Sistema de Normalização Contabilística**.
- 2 - A prestação de contas rege-se, fundamentalmente, pelo disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e respetivas disposições regulamentares.
- 3 - Às entidades reguladoras é aplicável o **regime da Tesouraria do Estado** (DL 191/99) e, em particular, o princípio e as regras da unidade de tesouraria.
- 4 - A entidade reguladora elabora e atualiza, anualmente, o respetivo **inventário de bens imóveis, nos termos do regime jurídico do património imobiliário público**.
- 5 - Salvo quando sejam provenientes da utilização de bens do domínio público ou tenham origem em transferências do Orçamento do Estado, casos em que para este podem reverter, os **resultados líquidos das entidades reguladoras** transitam para o ano seguinte, podendo ser utilizados, designadamente, em benefício dos consumidores ou do setor regulado, **nos termos a definir nos estatutos de cada entidade reguladora**.

# A aplicação do princípio da unidade da tesouraria ou do regime da tesouraria do Estado *tout court*

- A aplicação do princípio da unidade de tesouraria traduzida na aplicação dos excedentes de tesouraria junto do IGCP, EPE (artigo 2.º/1/b/2 do RTE) – financiamento do Estado com os excedentes de tesouraria das ER?
- A integração na rede de cobranças do Estado com gestão e controlo pelo IGCP – é compatível com a autonomia de gestão?

# A questão da aplicação dos resultados líquidos

- O conceito de resultados líquidos não se confunde com um excedente de execução orçamental (saldo de gerência)
- Para as entidades com **autonomia orçamental plena** os resultados líquidos transitam para o ano seguinte, podendo ser utilizados em benefício dos consumidores ou do setor regulado, **nos termos a definir nos estatutos de cada entidade reguladora**
- Para as entidades com **autonomia orçamental semiplena** terá que se distinguir (o que obriga a duas contabilidades) os resultados imputáveis a verbas provenientes da utilização de bens do domínio público ou com origem em transferências do Orçamento do Estado dos resultados provenientes de receitas próprias. Os primeiros podem reverter para o Estado e os segundos para os consumidores ou para o setor regulado, **nos termos a definir nos estatutos de cada entidade reguladora**
- Para as entidades **sem autonomia orçamental** os resultados líquidos revertem, em regra, para o Estado

# Receitas Próprias (artigo 36.º, nºs 1 e 2 da LQER)

- **Contribuições cobradas pelo exercício da atividade reguladora**
- Taxas (pela remoção de um obstáculo jurídico)
- Tarifas (ou taxas) pelos serviços prestados
- Os montantes das coimas aplicadas
- **Outras contribuições, taxas ou tarifas legalmente impostas aos operadores sujeitos à sua regulação ou aos utilizadores finais;**
- Supletivamente, as dotações do orçamento do Estado;
- **Outras receitas definidas nos termos da lei ou dos estatutos.**

# Receitas Próprias não mencionadas no artigo 36.º, nºs 1 e 2 da LQER

## **Outras receitas definidas nos termos da lei ou dos estatutos (art.º 36.º/2/e da LQER)**

- O produto da venda de bens e receitas por prestação de serviços (tarifas e taxas[?])
- Os rendimentos de bens próprios e da constituição de direitos sobre eles [sujeito a autorização prévia – art.º 45.º/8/b];
- As receitas de aplicações financeiras;
- Os subsídios ou participações atribuídos por quaisquer entidades nacionais ou estrangeiras;
- As doações [sujeito a autorização prévia – art.º 45.º/8/a];
- As custas dos processos de contraordenação;
- As coimas ou parte delas;
- As receitas provenientes de publicações obrigatórias ou quaisquer outras;
- Outros rendimentos ou receitas que por lei, contrato ou outra forma lhe sejam atribuídos [as receitas consignadas do art.º 36.º/3];
- Os resultados do exercício sem origem em transferências do Orçamento do Estado ou provenientes da utilização de bens do domínio público.

# Receitas Consignadas (artigo 36.º, n.º 3 da LQER)

«Em casos excepcionais, devidamente fundamentados, e mediante portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, **podem ser atribuídas receitas consignadas às entidades reguladoras**».

# Independência Funcional e Tutela Financeira *a priori* ou *a posteriori* (artigo 45.º, nºs 4 a 7 da LQER)

- Carecem de **aprovação [autorização] prévia**, no prazo de 60 dias após a sua receção, por parte dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, **os orçamentos e respetivos planos plurianuais, o balanço e as contas.**
- Carecem também de aprovação [autorização] prévia **outros atos de incidência financeira cuja aprovação prévia [?] se encontre prevista nos estatutos.**
- As aprovações apenas podem ser **recusadas** mediante decisão fundamentada em ilegalidade ou prejuízo para os fins da entidade reguladora ou para o interesse público ou ainda em parecer desfavorável emitido pelo conselho consultivo, caso este exista.
- Decorrido o prazo de 60 dias sem que seja proferida decisão expressa, consideram-se os respetivos documentos tacitamente aprovados.

## Independência Funcional e Tutela Financeira *a priori* ou *a posteriori* (artigo 45.º, n.º 8 da LQER)

- Carecem de **autorização prévia** por parte dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora, sob pena de ineficácia jurídica:
  - A aceitação de doações, heranças ou legados;
  - A aquisição ou alienação de bens imóveis, nos termos da lei;
  - **Outros atos de incidência patrimonial cuja aprovação prévia se encontre prevista nos estatutos [?]**

# Os Requisitos (artigo 3.º, n.º 2 da LQER)

- Por forma a prosseguirem as suas atribuições com **independência**, as entidades reguladoras devem observar os seguintes requisitos:
  - Dispor de **autonomia administrativa e financeira**;
  - Dispor de **autonomia de gestão**;
  - Possuir independência orgânica, funcional e técnica;
  - Possuir órgãos, serviços, pessoal e **património próprio**;
  - Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;
  - Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.

# Os Requisitos (cont.)

- Artigo 6.º, n.º 3, alínea c) da LQER (a criação de entidades reguladoras obedece cumulativamente à verificação dos requisitos constantes do n.º 2 do artigo 3.º e dos seguintes: (...) **capacidade de assegurar condições financeiras de autossuficiência**)
- Artigo 7.º, n.º 3, alínea e) (cabe ao Governo definir e aprovar por decreto-lei os estatutos da entidade reguladora, os quais devem conter os seguintes elementos: (...) **Meios patrimoniais e financeiros atribuídos, incluindo o modelo de financiamento e todas as fontes de financiamento suportadas pelos destinatários da respetiva atividade**)

# Os Princípios de Gestão (artigo 4.º, nºs 1, alínea e) e nºs 2 a 4 da LQER)

- As entidades reguladoras devem observar os seguintes princípios de gestão: (...) respeito dos princípios da **prévia cabimentação e programação da realização das despesas subjacentes à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso)**.
- Quanto à sua **gestão financeira e patrimonial** as entidades reguladoras regem-se segundo o disposto na presente lei-quadro, nos respetivos estatutos e, supletivamente, pelo **regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais**.
- Os órgãos das entidades reguladoras asseguram que os recursos de que dispõem são administrados de forma eficiente e sem desperdícios, devendo sempre adotar ou propor as soluções organizativas e os métodos de atuação que representem o menor custo na prossecução eficaz das atribuições públicas a seu cargo.
- As entidades reguladoras não podem criar ou participar na criação de entidades de direito privado **com fins lucrativos**, nem adquirir participações em tais entidades

# Responsabilidade por dívidas e extinção

- Artigo 35.º, n.ºs 3 e 4 (**Pelas obrigações da entidade reguladora responde apenas o seu património**, mas os credores, uma vez executada a integralidade do património da mesma ou extinta a entidade reguladora, podem demandar o Estado para satisfação dos seus créditos – **Em caso de extinção, o património das entidades reguladoras e os bens sujeitos à sua administração reverterem para o Estado**, salvo quando se tratar de fusão ou cisão, caso em que o património e os bens podem reverter para a nova entidade reguladora ou ser-lhe afetos, desde que tal possibilidade esteja expressamente prevista no diploma legal que proceder à fusão ou cisão).

# Relações entre a Lei do Orçamento do Estado e a LQER

**Artigo 2.º da Proposta de Lei n.º 178/XII  
Aprova o Orçamento do Estado para 2014**

## **Aplicação dos normativos**

- 1 - Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento dos normativos previstos na presente lei e no decreto-lei de execução orçamental.**
- 2 - Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de carácter eletivo, o previsto no número anterior prevalece sobre disposições gerais e especiais que disponham em sentido contrário.**

# A Lei do Orçamento do Estado e a LQER (cont.)

**Artigo 2.º n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro**  
**Orçamento do Estado para 2013**

## **Aplicação dos normativos**

- 1 - Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento dos normativos previstos na presente lei e no decreto-lei de execução orçamental.**
- 2 - Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de carácter electivo, o previsto no número anterior prevalece sobre disposições gerais e especiais que disponham em sentido contrário.**

# A Lei do Orçamento do Estado e a LQER (cont.)

**Artigo 2.º n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro**  
**Orçamento do Estado para 2012**

## **Aplicação dos normativos**

- 1 - Todas as entidades previstas no âmbito do artigo 2.º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, independentemente da sua natureza e estatuto jurídico, ficam sujeitas ao cumprimento dos normativos previstos na presente lei e no decreto-lei de execução orçamental.**
- 2 - Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de carácter electivo, o previsto no número anterior prevalece sobre disposições gerais e especiais que disponham em sentido contrário.**

# Relação entre a LOE e a LQER

- A LOE como *lei material*
- A LOE e o ordenamento jurídico (artigo 105.º, n.º 2 da Constituição - «O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato»)
- A admissibilidade de normas extravagantes (*cavaliers budgétaires*)
- O artigo 31.º, n.º 2 da LEO («As disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado devem limitar-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira»)
- A LOE não pode modificar de uma assentada todo o ordenamento jurídico atribuindo a si própria uma primariedade material e hierárquica que só poderia ser definida pela Constituição (artigo 112.º, n.º 5 da Constituição - «Nenhuma lei pode criar outras categorias de actos legislativos ou conferir a actos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos).

# Conclusão final

- Avaliação positiva da LQER, embora a harmonização entre estatutos de diferentes Entidades Reguladoras tenda a esbater as suas especificidades, o que poderá ser corrigido no processo de revisão estatutária (artigo 3.º, nºs 1 e 2 da Lei n.º 67/2013)
- “Paternalismo Orçamental” – a autonomia fica acantonada nas receitas próprias e existem problemas de dualismo orçamental e dualismo patrimonial dificilmente compatíveis com um maior grau de independência financeira e autonomia de gestão das entidades reguladoras
- Continua a ser difícil conciliar autonomia orçamental com plenitude e controlo orçamental