



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

A independência das autoridades reguladoras: da doutrina à prática.

Relatório profissional para a obtenção do grau de Mestre em Direito,
especialidade em Ciências Jurídicas

Autor: Nuno Miguel Madeira Beato Alves
Orientador: Professor Doutor João Salis Gomes
Co-orientador – Professor Doutor António Pedro Ferreira

Outubro de 2014

Aos Professores Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes,
pela enorme generosidade e apoio na realização deste
trabalho. E pelo muito que com eles aprendi.

“Todo o direito é privado no sentido em que são sempre, e por todo o lado, os indivíduos que se encontram em presença e que agem; mas, principalmente, todo o direito é público, no sentido em que todos os indivíduos são, embora a diversos títulos, funcionários da sociedade”

Durkheim, Émile (1977), *A divisão do trabalho social*, Lisboa, Editorial Presença: 84-85.

RESUMO

O presente relatório sobre a actividade profissional tem como objectivo a análise do percurso académico e profissional do autor e a apresentação de um texto de aprofundamento científico sobre um tema da área do curso, sendo o presente relatório constituído por três partes. Na primeira parte faz-se a descrição da formação académica e dos momentos mais significativos da carreira profissional. Na segunda parte faz-se uma análise crítica dos aspectos mais importantes do trajecto académico e profissional. A terceira parte, de natureza científica, compõe-se de um estudo sobre a regulação, intitulado “A independência das autoridades reguladoras: da doutrina à prática”.

No decurso do três últimos séculos mudou muito a relação entre o Estado e economia. Podemos demarcar três fases: (i) o modelo de Estado liberal, (ii) o modelo de Estado-providência, e finalmente (iii) o modelo de Estado regulador. A primeira fase dura sensivelmente até à I Guerra Mundial. É marcada pela separação entre Estado e economia e pela auto-regulação da economia pelo mercado (a “mão invisível” de Adam Smith). A segunda fase desenvolve-se entre o final da I Guerra Mundial e os anos 80 do século XX. Trata-se de um período caracterizado pela intervenção económica do Estado e pelo desenvolvimento do Estado-providência. A terceira fase desenrola-se desde os anos 80 do século XX até aos nossos dias, e caracteriza-se pela redução do papel do Estado. A desintervenção económica do Estado não significou contudo um retorno ao “*laissez-faire*” liberal, significou sim o reforço da função reguladora pública. A ideia é regular o mercado, não diretamente, mas através de agências reguladoras independentes (ARI), com o objectivo de corrigir as “falhas do mercado” e garantir a concorrência. As ARI tornaram-se um traço característico da paisagem institucional da regulação pública da economia. Determinar o sentido e o alcance da sua independência é uma questão política e jurídica que cumpre analisar melhor.

Palavras-chave: Estado regulador, regulação pública, administração independente, autoridades reguladoras independentes.

ABSTRACT

This report makes a necessarily brief description of the educational and professional background of the author, ending with a deepening scientific text on the juridical and economic regulation. The report consists of three parts. The first part describes the academic path of the author, followed by a brief description of the most significant moments of his career. In the second part contains a critical analysis of the most important aspects of your academic and professional career. In the third part, more extensive and scientific in nature, consists of a study on the issue of regulation, entitled "The independence of regulatory authorities: the doctrine to practice".

Over the last three hundred years, a lot has changed in the relationship between the State and the economy. We can shortly set three phases in this process. The first one is that of the liberal State. The second one is that of the welfare State and the third one is that of the regulator State. The first phase lasts until the First World War. There is in this instance a clear separation between the State and the economy. Also, the economy regulates itself (Adam Smith's "invisible hand") and the State's role is downgraded to that of a night watch. The second phase lasts from the end of the First World War right up to the 1980's of the twentieth century. The State holds a strong role in the economy and the Welfare State develops to its full form. The third phase goes from the 1980's of the twentieth century to the present time and with its weight considerably reduced, the State now holds the role of a regulator of the private economy. Nevertheless, this new role as a regulator of the private economy is far from meaning a return to a "laissez faire" age, meaning instead that the regulatory capacity of the State is reinforced. The idea now, is to regulate the market, not in a direct way, but through independent regulatory agencies (IRAs) with the purpose of correcting market failures and guarantee competition in the economy. IRAS have become thus a characteristic trait of the institutional landscape of the economy's public regulation. To determine the meaning and range of the IRAs' independence is not merely a political and administrative issue, but also a legal one, for which it's worthy a dedicated analysis.

Key-words: Regulatory state, public regulation, independent administration, independent regulatory agencies.

ÍNDICE

Índice de quadros.....	07
índice de figuras.....	07
glossário de abreviaturas.....	08
Parte I - Descrição do “Curriculu Vitae”.....	09
1. Formação académica.....	10
1.1 Freqüência do curso de Sociologia e licenciatura em Direito	10
1.2. Estudos pós-graduados.....	10
1.3. Formação específica ou complementar.....	10
2. Actividade profissional.....	12
2.1. Experiência como trabalhador-estudante.....	12
2.2. Experiência como técnico de justiça e escrivão-adjunto.....	12
2.3. Experiência como técnico superior.....	12
2.4. Actividades extra-profissionais.....	13
Parte II – Análise crítica da formação académica e actividade profissional.....	14
1. Análise crítica da formação académica.....	15
2. Análise crítica da actividade profissional.....	17
Parte III – Estudo científico: A independência das autoridades reguladoras: da doutrina à prática.....	24
Introdução.....	25
I - Regulação económica.....	27
1. A regulação pública da economia.....	27
II - A independência das autoridades reguladoras: da doutrina à prática.....	31
1. Aspectos de ordem geral.....	31
1.1. A “agencificação”.....	34
1.2. A independência.....	36
2. Enquadramento específico.....	37
2.1. As “ independent regulatory commissions “ (EUA).....	37
2.2. Os Quangos (Reino Unido).....	39
2.3. As “Entités administratives indépendants” (Europa continental).....	41
2.4. O contexto da globalização.....	41
3. ARI’s em Portugal.....	42
3.1. A administração pública.....	44
3.2. A problemática constitucional.....	47
Conclusão.....	52
Bibliografia.....	54

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. - Etapas de intervenção pública na economia.....	28
Quadro 1.2. - Formas organizatórias dos serviços públicos.....	32
Quadro 1.3. - As instâncias regulatórias da economia.....	33
Quadro 1.4. - Departamentos ministeriais vs. agências públicas.....	35
Quadro 1.5. - Características das entidades administrativas independentes.....	43
Quadro 1.6. - ARI's com funções de regulação da actividade económica	47

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. - Intervenção do Estado na economia.....	28
Figura 1.2. - Coordenadas institucionais da regulação.....	34
Figura 1.3. - Difusão das ARI's na Europa e América Latina.....	42
Figura 1.4. - Administração autónoma portuguesa.....	44
Figura 1.5. - Administração pública estadual.....	46

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

AMT	Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
AR	Assembleia da República
ARI	Autoridade Reguladora Independente
BM	Banco Mundial
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGTT	Direcção-Geral dos Transportes Terrestres
DIAP	Departamento de Investigação e Acção Penal
DTL	Delegação de Transportes de Lisboa
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INIR	Instituto Nacional das Infraestruturas Rodoviárias
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
M.º P.º	Ministério Público
QUANGOS	Quasi-Autonomous Non Governmental Organizations
UE	União Europeia

PARTE I

DESCRIÇÃO DO *CURRICULUM VITAE*

1. FORMAÇÃO ACADÉMICA

1.1. Frequencia do curso de Sociologia e licenciatura em Direito

O autor frequentou de 1995 a 1997 a licenciatura de Sociologia (até ao 2.º ano), no Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL), tendo abandonado este curso e esta universidade para ingressar no curso de Direito na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), tendo concluído a licenciatura no ano lectivo do 2001/2002 (variante Jurídico civilísticas), com a média final de 13 valores.

1.2. Estudos pós graduados

No ano lectivo de 2002/2003, concluiu o *Curso de Pós-graduação em Ciências Jurídicas*, ministrado na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

No ano lectivo de 2003/2004, foi admitido no *Curso de Mestrado em Direito - vertente Ciências Jurídico-Políticas*, da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), tendo concluído a parte escolar com média final de 16 valores, que lhe conferiu certificado de pós-graduação em Ciências Jurídico-Políticas.

No ano lectivo de 2006/2007, ingressou no *2.º Curso de Estágio de Advocacia (2006)*, na Ordem dos Advogados- Conselho Distrital de Lisboa, tendo solicitado na fase de formação complementar a suspensão da sua inscrição como advogado estagiário em virtude de incompatibilidade profissional, cfr. al j) do n.º 1 do art.º 77.º da Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro.

No ano de 2007 foi admitido ao *III Curso de Pós-Graduação em Procedimento Contra-Ordenacional*, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), que concluiu com a média final de 15 valores.

No ano lectivo de 2008/2009, inscreveu-se no *X Curso de Pós Graduado de Especialização em Direito do Trabalho*, no regime de curso completo com avaliação, organizado pelo Instituto do Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), que concluiu com a média final de 12 valores.

No ano lectivo de 2012/2013, foi admitido ao *IV Curso de Pós Graduado de Actualização de Contencioso Administrativo*, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), que concluiu com a média final de 14 valores.

No ano lectivo de 20012/2013, concluiu o 1.º ano do *Curso de Mestrado em Administração Pública*, no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL), com a média final de 16 valores, encontrando-se presentemente a aguardar a discussão da sua dissertação.

Em 2014 solicitou a creditação das suas competências académicas e profissionais para obtenção do grau de mestre em Direito, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 21.º do Regulamento Geral de Mestrados e Doutoramentos da Universidade Autónoma de Lisboa Luis de Camões (Regulamento n.º 90/2014, de 25 de Fevereiro).

1.3. Formação específica ou complementar

Além dos cursos acima mencionados, frequentou ainda, entre outros, os seguintes cursos de formação específica ou complementar:

2005 – *Direito Administrativo*, no Instituto Nacional de Administração (INA), duração de 35 horas;

2006 - *Regime de Protecção Social*, no Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE), duração de 30 horas; *Código do Procedimento Administrativo*, no Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE), duração de 24 horas; e *Direito das Contra-Ordenações*, no Instituto Nacional de Administração (INA), duração de 24 horas;

2007 – *Regime Jurídico da Função Pública*, no Instituto Nacional de Administração (INA), duração de 30 horas; e *O Direito Disciplinar da Administração Pública*, no Instituto Nacional de Administração (INA), duração de 35 horas;

2008 – *Contencioso Administrativo*, no Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE), duração de 18 horas; e *Regime de Contrato Individual de Trabalho*, no Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE), duração de 18 horas;

2009 – *Os Poderes Sancionadores das Autoridades Administrativas*, no Instituto Nacional de Administração (INA), duração de 21 horas; *Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas*, no Instituto Nacional de Administração (INA), duração de 30 horas; e ainda a *Feitura das Leis*, no Instituto Nacional de Administração Pública, duração de 56 horas.

2. ACTIVIDADE PROFISSIONAL

2.1. *Experiência como trabalhador-estudante*

Na qualidade de trabalhador-estudante, exerceu funções em diversas entidades públicas e privadas; desde logo, foi auxiliar administrativo na Escola Superior de Medicina Dentária de Lisboa (ESMDL), escriturário na empresa *A Hasta – Agência de Leilões*, tendo exercido funções de segurança privado em diversas empresas.

2.2. *Experiência como técnico de justiça e escrivão-adjunto (carreira de oficial de justiça)*

Em 1997 ingresa, através de concurso público, na carreira de oficial de justiça (Técnico de Justiça), desempenhando funções, primeiro, nos serviços do *Ministério Público junto do Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa*; depois, no *Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa (DIAP)*.

Em 2000 foi promovido à categoria de escrivão-adjunto, passando a desempenhar funções no Palácio da Justiça de Lisboa - *15.ª Vara Cível*.

Em 2003 solicita transfência para a *Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa*, onde passa a coordenar (informalmente) a 1.ª Secção de Processos.

2.3. *Experiência como técnico superior (carreira técnica superior)*

Em 2004 ingressa por concurso público na carreira Técnica Superior, nos quadros da ex-Direcção Geral de Transportes Terrestres, passando a desempenhar funções jurídicas no *Núcleo de Fiscalização e Contra-Ordenações*, da ex-Delegação de Transportes de Lisboa.

De 2009 a 2011 exerce funções no Departamento Jurídico-Económico, da *Unidade de Regulação Ferroviária*, alocada organicamente junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP;

De 2011 a 2014 transfere-se para o *Gabinete Jurídico e de Contencioso* do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP, onde ainda presta apoio jurídico e de contencioso administrativo.

2.4. Actividades extra-profissionais

Preside desde 2010 ao Conselho de Disciplina da Federação Portuguesa de Actividades Subaquáticas (FPAS) (¹).

Em 2013 é eleito para a Assembleia de Freguesia de Marvila, encabeçando as listas do Bloco de Esquerda.

É delegado sindical do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE).

É voluntário na “Associação ACRAS” - Centro de Apoio Social aos sem-abrigo, sito na Zona J de Chelas, em Marvila.

¹ www.fpas.pt.

PARTE II

ANÁLISE CRÍTICA DA FORMAÇÃO ACADÉMICA
E ACTIVIDADE PROFISSIONAL

1. Análise crítica da formação académica

1.1. “*A estupidez coloca-se na primeira fila para ser vista, a inteligência coloca-se na rectaguarda para ver*”. Bertrand Russell tem inteira razão. Ninguém consegue progredir em termos intelectuais e profissionais sem substracto teórico, razão pela qual o autor tem investido tempo e energia na sua formação académica. Num mundo em mudança, caracterizado pela especialização e pela competição, a educação (académica e profissional) adquire cada vez mais importancia. A questão que se coloca hoje a qualquer especialista - além de questionar quotidianamente os seus conhecimentos e práticas -, é como manter-se sempre actualizado. Estar disposto a aprender sempre ao longo da vida e partilhar os seus conhecimentos, nomeadamente em contexto laboral, é também um factor de extrema importância.

A licenciatura em Direito na UAL foi o começo da sua caminhada intelectual. Passados alguns anos sobre a conclusão do curso de direito, recorda a cultura progressista, e de liberdade de pensamento dessa universidade. As noções básicas do Direito dadas por professores humanistas como o Professor Doutor António Hespanha ou o Professor Doutor Gomes Canotilho, entre outros, marcam-nos para o resto da vida. A sapiência de outros grandes professores (lembra, por exemplo, o Dr. Laborinho Lúcio e o Dr. Pinto Monteiro) foram igualmente marcantes para si.

1.2. “*Alguma vez falhaste? Alguma vez tentaste? Tenta outra vez, falha outra vez, falha melhor!*”. A frase de Samuel Beckett irrompe em letras garrafais no ecrã do computador sempre que o autor o liga, logo pela manhã. Não está ali por acaso. A citação de Beckett instiga-o a avançar sem receio. Na pior das hipóteses poderá haver lugar a um erro. E depois? Há apenas que começar de novo, desta vez melhor. Para aprefeioar as suas aptidões profissionais, o autor tem privilegiado a formação pós-graduada, a qual, em regra, está associada à sua vida profissional. Assim, quando exerceu funções jurídicas no Núcleo de Fiscalização e Contra-Ordenações da DTL, aproveitou para efectuar o *Curso de Pós-Graduação em Procedimento Contra-Ordenacional*; e quando ingressou no Gabinete Jurídico e de Contencioso do IMT, IP, aproveitou para realizar o *Curso de Pós-Graduação em Contencioso Administrativo*. Do mesmo modo, o *Curso Pós-Graduado de Especialização em Direito do Trabalho* teve em vista a adequação ao exercício das funções de delegado sindical. Ainda para reforço das suas competências técnico- profissionais, prepara-se para concluir o *Curso de Mestrado em Administração Pública* no ISCTE-IUL, onde frequentou disciplinas

fundamentais para a compreensão da especificidade da gestão pública, casos de Sistemas de Administração Pública Comparada; Direito da Administração Pública; Direito das Políticas Públicas; Finanças Públicas e Gestão Orçamental; Estado, Administração e Políticas Públicas; Política Económica e Programas Públicos, Gestão Pública.

O autor realizou ainda o *Curso de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas* na Faculdade de Direito da Universidade Católica. Trata-se de um curso frequentado essencialmente por candidatos a auditores de justiça (carreira da magistratura), de grande profundidade e amplitude de objecto, constituindo uma verdadeira revisão geral do curso de direito, integrando, entre outros, os seguintes módulos: Teoria Geral do Direito Civil, Direito das Obrigações, Direito das Coisas, Direito da Família, Direito das Sucessões, Direito Comercial, Processo Civil, Processo Penal e Direito Penal.

São diversos os cursos de formação que efectuou na área jurídica. Mas desse leque pode destacar, pela enorme importância que revestiram na sua vida profissional, o *Curso de Direito Disciplinar na Administração Pública* e o curso de *Feitura de Leis*. Na verdade, só mais tarde, em contexto laboral, se aperceberá como foram uma ferramenta preciosa, precisamente aquando teve de realizar instrução de procedimentos disciplinares na administração pública, e aquando da elaboração de regulamentos e adaptação de directivas ⁽²⁾.

1.3. O autor concluiu ainda em 2007/2007 a formação inicial do estágio de advocacia, tendo sido forçado a suspender a sua inscrição na Ordem dos Advogados (fase complementar), dada a incompatibilidade com as funções que exercia na administração pública (cfr. al j) do n.º 1 do art.º 77.º da Lei n.º 15/2005, de 26 de janeiro ⁽³⁾).

² Exemplo disso é o Regulamento n.º 473/2010, de 6 de Maio (estabelece o regime de melhoria de desempenho para a rede ferroviária nacional), resultado de um trabalho de uma equipa multidisciplinar de técnicos ferroviários, economistas e juristas, que foi redigido pelo autor (pub. no DR, 2.ª série, n.º 236, de 12 de dezembro de 2012). O Relatório Preâmbular encontra-se disponível online no site da URF/IMT em: www.imt/urf.pt

³ Estatuto da Ordem dos Advogados.

2. Análise crítica da actividade profissional

2.1. “São cinco os graus para alcançar a sabedoria (segundo um clássico provérbio árabe): calar, ouvir, lembrar, estudar, agir”. O autor inicia o “agir” no mundo laboral quando tinha 19 anos de idade - fê-lo sempre na qualidade de trabalhador-estudante -, na sequência da separação dos seus proenitores, dado ter ficado a residir com a sua mãe que não possuía recursos para custear os seus estudos dos dois filhos. Durante um período de tempo exerce funções diversificadas de trabalhador indiferenciado, de forma bastante precária, em diversas organizações, tanto públicas como privadas.

2.2. Em 1997 decide candidatar-se a oficial de justiça. É admitido a estágio e depois passa a integrar a carreira de técnico de justiça nos serviços do Ministério Público, do Tribunal de Instrução Criminal de Lisboa, passando depois a desempenhar funções no ex-Grupo de Recuperação de Inquiridos, do Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa (DIAP), alocado na sede da Polícia Judiciária. Inicia junto do Ministério da Justiça a sua primeira grande experiência profissional, ela durará sete anos.

2.2.1. Cumpre referir que ao Ministério Público - onde estará três anos -, compete em termos gerais, de acordo com o disposto na Constituição (art.º 219.º da CRP): representar o Estado, participar na execução da política criminal, exercer a acção penal e defender a legalidade democrática (4).

⁴ De acordo com o disposto na Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto (que aprova o “Estatuto do Ministério Público”), compete ainda ao Ministério Público:

- a) representar o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;
- b) exercer a acção penal;
- c) exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social; Nesta matéria, o Código do Processo de Trabalho (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 272-A/781, de 30 de Setembro) atribui ao Ministério Público a representação do Estado, das instituições de previdência, incluindo suas federações e fundos, dos serviços de conciliação do trabalho e dos hospitais e instituições de assistência, nas acções e execuções sobre questões de enfermagem ou hospitalares, de fornecimento de medicamentos, de prestação de serviços clínicos, de aparelhos de prótese e de ortopedia ou de quaisquer outros serviços ou prestações efectuados ou pagos em benefício de vítimas de acidentes de trabalho ou doenças profissionais. Ao Ministério Público está, por outro lado, atribuído o patrocínio officioso de: (i) trabalhadores e seus familiares; (ii) pessoas que, por determinação do tribunal, houverem prestado os serviços ou efectuado os fornecimentos a que acima fizemos referência.
- d) defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis;
- e) promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade;
- f) dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades;
- g) promover e cooperar em acções de prevenção criminal;
- h) fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos;
- i) intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público;

Neste sentido, a lei estabelece que a investigação criminal é dirigida pelo Ministério Público, ainda quando realizada por outras entidades. Significa que o Ministério Público é o “*dominus*” do processo de inquérito. Neste contexto, a investigação criminal é sempre realizada sob delegação (genérica ou específica) do Ministério Público ⁽⁵⁾. As autoridades judiciárias (juiz e Ministério Público) dirigem a instrução ou o inquérito assistidos pelos órgãos de polícia criminal. Quer isto dizer que, para além dos casos em que lhes é delegada a competência para a investigação, podem as polícias ser solicitadas para coadjuvar as autoridades judiciárias ⁽⁶⁾. Ao autor competia intrinsecamente os processos crime a seu cargo, através da execução plena dos despachos exarados pelo(s) magistrado(s) do M.º P.º, procedendo entre outras coisas, a interrogatórios de arguidos, à recolha de prova (depoimentos de testemunhas, acompanhamento de perícias, etc.), e todas as demais diligências burocráticas indispensáveis ao andamento do inquérito. Trata-se de uma profissão de grande desgaste, onde a exigência técnica e a responsabilidade são elevadíssimas, não acompanhadas pelas necessárias condições de trabalho, e onde os recursos materiais disponibilizados são normalmente escassos.

2.2.2. Ainda no âmbito da carreira de técnico de justiça, passará a seguir pelo Palácio da Justiça - 15.ª Vara Cível de Lisboa. Nos termos previstos na Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais ⁽⁷⁾, revogada pela actual Lei da Organização do sistema judiciário ⁽⁸⁾, competia às então Varas Cíveis: (i) a preparação e julgamento das acções declarativas cíveis de valor superior à alçada do tribunal da Relação em que a lei preveja a intervenção do tribunal colectivo; (ii) exercer, nas acções executivas fundadas em título que não seja judicial, de valor superior à alçada dos tribunais da relação, as competências previstas no Código de Processo Civil, em circunscrições não abrangidas pela

Por esta norma, que sendo de competência é também de legitimidade, o Ministério Público fica habilitado a intervir em qualquer processo que envolva interesse público.

j) exercer funções consultivas;

l) fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal;

m) recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa;

n) exercer as demais funções conferidas por lei.

⁵ Em certos tipos de crime de especial complexidade ou gravidade a lei presume encontrar-se deferida à polícia (ex: Polícia Judiciária) a investigação criminal. Incluem-se nestes crimes, entre outros, o tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, a falsificação de moeda, títulos de crédito e outros valores, as fraudes e a corrupção, o terrorismo, o homicídio, desde que o agente do crime seja desconhecido e as associações criminosas (cfr. artigo 4º do Decreto-Lei nº 295-A/90, de 21 de Setembro).

⁶ Ficam também na disponibilidade dos órgãos de polícia criminal as chamadas medidas cautelares e de polícia. Aqui, trata-se de atribuir aos órgãos de polícia criminal uma competência própria que tem por objecto a realização de diligências destinadas a evitar o perigo na demora (o exame ao local, a recolha de vestígios do crime, a identificação de suspeitos e testemunhas, etc).

⁷ Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro

⁸ Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

competência de outro tribunal; (iii) a preparação e julgamento dos procedimentos cautelares a que correspondam acções da sua competência; e (iv) exercer as demais competências conferidas por lei (⁹).

Competia ao autor, na qualidade de Escrivão-Adjunto, coadjuvar o Escrivão no exercício das suas funções de direcção da secção, ordenar e praticar os actos indispensáveis à boa intrução das acções cíveis que corriam naquela instância, na ocasião a mais importante em termos de volume de acções e de responsabilidade no país.

2.2.3. No ano de 2003, o autor ingressa na Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa, hoje Balcão Nacional de Injunções, onde passará a coordenar, embora de forma oficiosa, a 1.^a Secção de Processos . Refira-se quanto à injunção que é um procedimento que permite a um credor de uma dívida ter um documento (a que se chama “título executivo”) que lhe possibilita recorrer a um processo judicial de execução para recuperar junto do devedor o montante que este lhe deve. Assim, após a apresentação do requerimento de injunção pelo credor, o eventual devedor é notificado desse requerimento e, se não se opuser ao mesmo, é emitido o referido título executivo. Caso o devedor se oponha a ele, o processo é remetido para tribunal, para efeitos de julgamento. O procedimento de injunção apenas pode ser aplicado quando esteja em causa uma dívida igual ou inferior a € 15.000, ou uma dívida que resulte de uma transação comercial (mas neste último caso, só quando o contrato não tenha sido celebrado com um consumidor), tendo como principais vantagens: (i) ser um procedimento célere e simplificado (em 2011, o tempo médio de resolução das injunções era de menos de 3 meses); (ii) evitar o recurso a uma ação num tribunal (exceto se o devedor apresentar oposição à injunção); (iii) ser bastante mais barata do que uma ação judicial. Hoje o procedimento de injunção é tramitado eletronicamente no Balcão Nacional de Injunções, o que permitiu não só aumentar os níveis de eficiência e eficácia no trabalho, em consequência da especialização, mas também retirar estes procedimentos dos tribunais que até 2008 tramitavam as injunções, libertando-os para os restantes processos e procedimentos judiciais (¹⁰). Outra das características da injunção reside no facto dos cidadãos não serem obrigados a

⁹ Onde não houvesse tribunais de família e de comércio, era extensivo às acções em matéria de família e de comércio o disposto no ponto (i). Eram também remetidos às Varas Cíveis os processos pendentes nos Juízos Cíveis em que se verificasse alteração do valor susceptível de determinar a sua competência. Finalmente, eram também remetidos às Varas Cíveis, para julgamento e ulterior devolução, os processos que não sendo originariamente da sua competência, a lei previsse em determinada fase da sua tramitação a intervenção do tribunal colectivo.

¹⁰ O requerimento de injunção pode ser apresentado em papel ou em ficheiro informático em qualquer ponto do país, junto dos tribunais competentes em cada comarca para o receber. Nestes casos, são estes tribunais que

constituir advogado. Dado ser um procedimento eletrónico permite o acompanhamento da evolução do procedimento através de meios eletrónicos, dispensando deslocações desnecessárias. Na Secretaria Geral de Injunção experimentou dirigir uma Secção onde o stress quotidiano se aliava ao funcionamento de um sistema quase tayloriano de processamento de em massa de processos.

2.3. Mas em 2004 o autor decide candidatar-se à carreira de Técnico Superior. Após a comissão de serviço extraordinária (de um ano) para a realização de estágio de ingresso, é admitido como técnico superior no quadro de pessoal da ex-DGTF (¹¹). O Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. É um organismo central, com jurisdição sobre todo o território nacional, tem sede em Lisboa e dispõe de serviços desconcentrados (Direções Regionais de Mobilidade e Transportes do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), prossegue as atribuições do Ministério da Economia, sob superintendência e tutela do respetivo ministro, sucedendo nas atribuições ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P (INIR), Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM); e à Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres (CPETT) (¹²)¹³. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a entidade que sucede ao IMT, I.P., nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos. O IMT, I.P. tem por missão: (i) o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento no setor dos transportes terrestres, fluviais e respetivas infraestruturas e na vertente económica do setor dos portos comerciais e transportes marítimos; e (ii) a gestão de contratos de concessão em que o Estado seja concedente, nos referidos setores ou em outros setores, nomeadamente relativos a transporte aéreo e infraestruturas aeroportuárias, de modo a satisfazer as necessidades de mobilidade de

remetem o requerimento, por via eletrónica, para o Balcão Nacional de Injunções. Mas se a apresentação for efectuada por advogado ou solicitador, este só pode ser apresentado através do sistema “Citius”.

¹¹ Consultar: Despacho DGTT (extracto) n.º 9505/2004 (2.ª série), publicado no DR, II Série, n.º 113, de 14 de Maio de 2004, e Despacho DGTTF (extracto) n.º 17 187/2005 (2.ª série), publicado no DR, II Série, n.º 153, de 10 de Agosto de 2005.

¹² O IMT, I.P. integra ainda as atribuições da SIEV (Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, S.A.), respeitantes à exploração e gestão do sistema de identificação eletrónica de veículos.

¹³ A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a entidade que sucede ao IMT, I.P., nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

pessoas e bens ⁽¹⁴⁾. No seio deste organismo o autor passou por três departamentos, com funções distintas: primeiro desempenha funções jurídicas no Núcleo de Fiscalização e Contra-Ordenações da então Delegação de Transportes de Lisboa (DTL); depois na Unidade de Regulação Ferroviária, e finalmente (desde 2011 até à data) no Gabinete Jurídico e de Contencioso do IMT.

3.1. Numa primeira fase desempenha tarefas de fiscalização e de instrução de processos de contra-ordenação no domínio dos transportes terrestres. Trata-se de uma tarefa complexa e exigente, obrigando o jurista a lidar com toda a legislação desta área de actividade, bem como, subsidiariamente, com o direito penal, processual penal e regime contra-ordenacional. Ao jurista desta área compete não só fiscalizar de forma sistemática a actividade dos operadores de transporte (ex: táxis, transportes expressos, carreiras urbanas e suburbanas, pronto-socorro, transporte de crianças, transporte de mercadorias nacionais e internacionais, mercadorias perigosas, etc.), como de outros sectores conexos (ex: escolas de condução, centros de inspecção periódica de automóveis, centros de exames de condução; etc) , como ainda instruir os competentes procedimentos por contra-ordenação por violação às disposições legais aplicáveis ⁽¹⁵⁾.

3.2 Numa segunda fase desempenha tarefas de regulação na URF. A URF é uma estrutura integrada no IMT, I.P., dotada de independência funcional e autonomia técnica, que nos termos da legislação comunitária e nacional possui funções de regulação económica e técnica das actividades ferroviárias, incidindo designadamente na relação entre o(s) gestor(es) da infra-estrutura e os operadores de transporte ferroviários. Trata-se de uma entidade reguladora “*suis generis*”, pois apesar de possuir independência funcional e autonomia técnica, encontra-se organicamente alocada num outro instituto público de regime geral (IMT), não possuindo assim, como deveria, plena autonomia orgânica, a exemplo do que sucede com outros reguladores de transporte ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Compete à URF enquanto organismo regulador do sector ferroviário as seguintes tarefas:

(i) regular o acesso à infraestrutura, de modo a que seja livre e não discriminatório, impondo condições de acesso, bem como o inerente processo de aceitação de operadores;

¹⁴ As atribuições do IMT, I.P. encontram-se previstas no DL n.º 236/2012, de 31 de outubro, alterado e republicado pelo DL n.º 77/2014, de 14 de maio.

¹⁵ Em conformidade com o previsto no Regime Geral de Contra-ordenações e coimas (DL n.º 433/82, de 27 de Outubro).

¹⁶ Caso do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC).

¹⁷ O dirigente da URF, é nomeado directamente pelo membro do Governo responsável pela área dos transportes e não depende funcionalmente do Conselho Directivo do IMTT, I.P.

- (ii) promover a atualização, modernização e harmonização da regulamentação técnica do sistema ferroviário;
- (iii) definir regras e atribuir prioridades para repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, arbitrando e decidindo em caso de conflito;
- (iv) definir as regras e critérios de taxação da utilização da infraestrutura ferroviária e homologar as tabelas de taxas propostas pelas respetivas entidades gestoras;
- (v) fiscalizar o cumprimento, por parte das empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, das disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como das disposições com relevância em matéria de regulação constantes dos respectivos estatutos, licenças, contratos de concessão ou outros instrumentos jurídicos que regulem a respetiva atividade;
- f) Definir ou aprovar, na prossecução das suas atribuições de regulação, regimes de desempenho da infra-estrutura e operadores, de observância obrigatória para as empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, particularmente em matéria de fiabilidade e de pontualidade e dos correspondentes sistemas de monitorização, aplicando penalidades por insuficiências de desempenho;
- g) Apreciar e decidir sobre reclamações dos operadores em relação ao gestor da infra-estrutura;
- h) Colaborar com os órgãos de defesa da concorrência, e, em particular, proceder à identificação de comportamentos de empresas e entidades sujeitas aos seus poderes de regulação, que sejam susceptíveis de infringir o disposto na lei de defesa da concorrência em matéria de práticas proibidas, promovendo a organização e instrução dos respectivos processos e verificando o cumprimento das decisões neles proferidas.

O autor participou nas tarefas de regulação jurídico-económica deste sector, envolvendo-se em especial na feitura do instrumento legal de base ⁽¹⁸⁾, e na colocação em funcionamento do *sistema de melhoria de desempenho da rede ferroviária nacional* ⁽¹⁹⁾, cujo aspecto mais visível para os utentes consistiu em assegurar extrema pontualidade nos comboios da rede ferroviária nacional. Graças à entrada em funcionamento do sistema de melhoria de desempenho, os atrasos sistemáticos dos comboios deixaram de constituir dor de cabeça. Enquanto jurista da URF, participou ainda na feitura do regime tarifação da rede ferroviária nacional ⁽²⁰⁾.

¹⁸ Regulamento n.º 470/2010, de 06 de Maio, publicado no DR, 2.ª série, n.º 98, de 20 de Maio de 2010.

¹⁹ A que alude o artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de Outubro, alterado pelo DL n.º 231/2007 de 14 de junho (diploma que define as condições de prestação dos serviços de transporte ferroviário por caminho de ferro e de gestão da infra-estrutura ferroviária nacional, que transpõe para o ordenamento nacional as disposições comunitárias do sector).

²⁰ Regulamento n 63012011, de 5 de Dezembro, publicado no DR, 2.ª série, n.º 236, de 12 de Dezembro de 2011.

3.3. Numa última fase, tem desempenhado funções de apoio jurídico à tomada de decisão do Conselho Directivo do IMT nas diversas áreas que constituem atribuições deste instituto (²¹), Possui responsabilidades exclusivas em todas as questões do domínio público ferroviário (²²), e responsabilidades partilhadas com os demais juristas do Gabinete no tocante aos processos de contencioso administrativo. O apoio jurídico é normalmente uma área nevrálgica do funcionamento de qualquer organismo público (dado o princípio da legalidade a que está especialmente adstrita a actuação da Administração Pública e não só), que requer elevado nível de empenho pessoal e profundos conhecimentos técnicos, bem como actualização permanente.

Poucas coisas haverá a dizer mais sobre si e sobre o seu percurso académico e profissional. Apenas o significado destas palavras, que o autor tenta que dêem sentido ao seu dia a dia:

"Não te rendas

Por favor não cedas

Apesar de que o frio queime

Embora o sol se esconda

E se cale o vento

Ainda há fogo na tua alma

Ainda há vida nos teus sonhos".

(Mario Benedetti)

²¹ As suas atribuições encontram-se determinadas no Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio.

²² Lei n.º 276/2003, de 4 de Novembro.

PARTE III
ESTUDO: CIENTÍFICO:
*A INDEPENDÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS:
DA DOCTRINA À PRÁTICA*

INTRODUÇÃO

Na generalidade dos países, a intervenção do Estado na economia era até há pouco tempo definida pelos governos através dos ministérios e dos diversos departamentos da administração pública. As empresas públicas participavam na implementação das políticas públicas na medida em que o Estado tinha monopólios em alguns setores fundamentais da economia. As empresas públicas eram geridas de acordo com o interesse público, por gestores nomeados directamente pelo governo e dele dependentes através de mecanismos delegação (superintendência e tutela). A problemática da independência das entidades administrativas não constituía, face ao modelo institucional então vigente, objecto de particular interesse ou estudo.

Este modelo de regulação começou contudo a mudar em meados dos anos oitenta do século XX. O fenómeno inicia-se nos EUA há muito tempo atrás, mas desde então estende-se à Europa. A nova orientação da intervenção pública vai passar pela “liberalização”, “desintervenção” e “desregulamentação”. O Estado keynesiano tinha chegado ao fim. Os defensores das novas doutrinas políticas e económicas managerialistas e neomanagerialistas, discípulos dilectos da “*Public Choice*”, “*Reinventing Government*” e “*New Public Management*”, apontavam falhas graves ao setor público (“*government failures*”), tal como anteriormente os defensores do keynesianismo tinham apontado falhas à “mão invisível” de Adam Smith e ao mercado. A onda neo-liberalizadora, privatizadora e desregulamentadora dá então lugar a um novo modelo de regulação, denominado “re-regulação”, de que as agências reguladoras independentes (ARI’s) são exemplo paradigmático. Estas novas organizações públicas, criadas e regulamentadas por lei, irão doravante operar sem controlo hierárquico e sem quaisquer mecanismos de delegação de poderes do governo, desenvolvendo a sua atividade verdadeiramente à margem do aparelho administrativo clássico. A sua independência exercer-se-á sobre as entidades reguladas (o que sempre se esperaria de um poder público), mas também sobre o governo e o parlamento. A burocracia pública, tradicionalmente hierarquizada e centralizada, vê-se subitamente obrigada a coabitar com um novo tipo de administração, a administração independente.

O íter analítico que nos propomos seguir no tratamento da temática da independência das ARI’s é o seguinte:

No primeiro capítulo debruçamo-nos sobre a regulação pública, particularmente sobre a problemática da *heteroregulação* e das *falhas de mercado*.

No segundo capítulo centramos a nossa atenção na independência das ARI's. Fazemos uma breve anotação à regulação em geral. Realizamos o enquadramento das ARI's nos seus espaços geográficos de referência (EUA, Reino Unido e Europa Continental), bem como no contexto da globalização. Focamos por fim a nossa análise no fenómeno das ARI's em Portugal, a partir de dois ângulos específicos: a sua inserção na orgânica da administração pública e o seu enquadramento constitucional.

A REGULAÇÃO ECONÓMICA

1. A regulação pública da economia

A “regulação” é um conceito ambivalente. Se por um lado apela à regularidade de um sistema, por outro reclama o estabelecimento de regras para reequilibrar esse mesmo sistema. Este conceito anda normalmente a par com outro, o de “Estado Regulador”, ambos se encontrando relacionados com a crise do Estado-providência, orientado para a redistribuição da riqueza e para a justiça social. Na concepção liberal clássica a regulação era considerada uma característica própria do mercado. A noção de “auto-regulação” dominava a doutrina económica. Os ideólogos do liberalismo não se limitavam a afirmar que a economia não precisava de ser regulada, prescreviam que não devia ser regulada externamente pelo Estado para que não se desregulasse o seu funcionamento. Por este motivo o liberalismo ficou associado ao paradigma da economia não regulada. Segundo as concepções monetaristas hoje dominantes, não compete ao Estado produzir bens de carácter geral, mas apenas regular, supervisionar e facilitar a produção e distribuição de bens e serviços por agentes económicos privados ⁽²³⁾.

Tendo em conta a comprovada inadequação do modelo “*statocentrique*” de sociedade (Gerard Timsit, citado por Morrone, 2005: 18), fala-se de regulação em sentido estrito como um processo de “estabelecimento de regras para a actividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos” (Vital Moreira, 1997: 34-35). Em sentido amplo a regulação consubstancia todo um “conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas por meio das quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes económicos, com o intuito de evitar efeitos nefastos para interesses socialmente legítimos, e orientá-los em direcções socialmente desejáveis” (Santos et al, 2011: 181). A regulação pública é uma condição “*sine qua non*” do bom funcionamento da economia. Todavia, a economia de mercado coexiste hoje com uma forma específica de regulação pública: a hétero-regulação.

²³ Para esta perspectiva contribuiu a experiência europeia de construção do mercado único. O sistema político comunitário é dado por muitos como exemplo paradigmático do Estado Regulador. Entre outros: Chevallier, 1986:23.

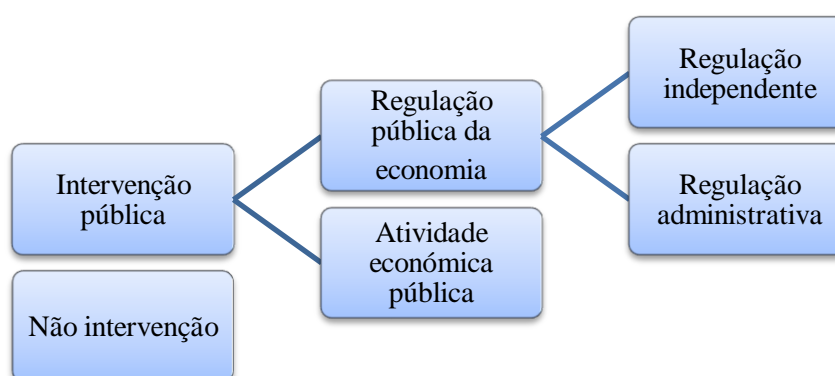
Quadro 1.1: Etapas de intervenção pública na economia:

ÉPOCA	REGULAÇÃO	ESTADO
Século XIX	Polícia geral	Concessão de serviços e obras públicas
Depois da I Guerra	Regulação do mercado de trabalho e de alguns setores económicos	Prestação direta dos serviços públicos
Depois da II Guerra	Coordenação global da economia	Empresas públicas e institutos públicos em setores determinados
Desde os anos 80	Formas de delegação e hétero-regulação	Autoridades reguladoras independentes

Fonte: Adaptado de Vital Moreira (1997)

A hétero-regulação implica a alteração do comportamento dos sujeitos económicos ⁽²⁴⁾ face ao que teriam se a regulação não existisse, isto é, se apenas se fizessem sentir as regras do mercado e pressupõe diferentes amplitudes, sendo a hierarquização e a interdependência entre diferentes patamares regulatórios uma das suas características principais. A representação gráfica seguinte mostra a articulação existente entre o Estado e a economia nas modernas economias capitalistas.

Figura 1.1 – Formas de intervenção do Estado na economia:



Adaptado de Vital Moreira (1997).

Existe uma relação inversa entre a intervenção económica pública e a hétero-regulação. Em regra, quanto maior for aquela menor será esta. A vaga de privatizações dos anos oitenta do

²⁴ Produtores, distribuidores, consumidores.

século passado, ao fazer retornar grande parte das “*public utilities*” para a propriedade/gestão privada, conduziu os Estados para a hétero-regulação. Na verdade, segundo Vital Moreira (1997: 44):

O movimento das privatizações, se implicou a contracção da esfera pública, resultou também numa expansão da regulação, dado que “a retirada do Estado dos sectores da economia abriu sistematicamente a via para a regulação mais ou menos pormenorizada e duradoura das regras de produção e prestação nessas áreas” (Ferrari, 1994:56). Como observam os especialistas, a chamada desregulação produziu não tanto “menos regulação, mas sim uma regulação de tipo novo, e por vezes mesmo mais regulação” (Majone & La Spina, 1992: 267). Do que se tratou, na expressão de Cassese (1986: 59), foi de substituir a filosofia do “Estado-dirigente da economia” por um “Estado-regulador-do-mercado”; o “Estado intervencionista”, dominante até final dos anos setenta, deu lugar ao “Estado (simplesmente) regulador” (Torchia, 1993). Em vez de uma economia dirigida, uma economia de mercado regulado.

O novo movimento regulador dos anos 80 do século XX representa uma contra-revolução aos princípios fundantes do Estado intervencionista. Os críticos deste “novo consenso regulatório” sustentam que a pretexto do primado da concorrência e do mercado livre, o Estado esvaziou-se de todo o seu conteúdo social (Nunes, 2011: 2). O facto da atividade de regulação ser prosseguida por autoridades reguladoras independentes (ARI’s), comporta a substituição do modelo de Estado democrático por um novo modelo de Estado: o Estado neutro. Sustentam ainda os mesmos críticos que doravante o Estado só poderá garantir aos cidadãos (agora “clientes”) o fornecimento dos serviços essenciais, se apoiar as empresas privadas através de contrapartidas de serviço público. Mas tais garantias poderão não representar uma situação de “*win-win*” para os cidadãos, pois, para além de pagamentos a título de compensação pela prestação dos serviços públicos, poderão ocorrer ainda alterações na qualidade, segurança dos serviços e aumentos das tarifas. Até que ponto a transformação operada nos serviços públicos beneficia o interesse público é algo que merecia uma análise mais detalhada, ultrapassa no entanto o objeto deste trabalho.

As directrizes passam agora pela retirada do Estado da economia, pelo primado da concorrência e pelo princípio do mercado. Este movimento de “desregulação” comporta três dimensões: (i) a *privatização* de empresas públicas e de participações públicas e a sua transformação em sociedades de capitais mistos ou em empresas privadas; (ii) a *liberalização* de actividades desde sempre reservadas ao sector público, e (iii) a liberalização de actividades

dependentes de concessões e autorizações públicas como é o caso das “*public utilities*” (²⁵). Tal fenómeno ficou conhecido pelo termo “*re-regulação*”, que Vital Moreira (Moreira, 1997:45) resume assim: *desregulação = re-regulação*.

As situações em que o mercado não consegue responder sozinho ou não responde de forma satisfatória, denominam-se na gíria económica “falhas do mercado”. As falhas de mercado podem ser corrigidas ou através da *intervenção direta do Estado* ou através da *hétero-regulação* (Ferreira, 2004: 84) ²⁶. A hétero-regulação passou, no entanto, a ser a regra com a vaga neo-liberal dos finais dos anos setenta do séc. XX. O Estado deixou desde então ter o encargo de prestar diretamente os serviços públicos essenciais, assumindo apenas o dever de regular o modo como o mercado presta tais serviços. A redução da intervenção pública estadual à mera função reguladora, implicou, todavia, uma clara rutura com o modelo anterior de “Estado de serviço público” (Gonçalves e Martins, 2004: 11-12) (²⁷). Assim, a função de regulação compete cada vez menos à administração direta e mais a agências reguladoras autónomas criadas com esse fim, dotadas de independência técnica, orgânica e funcional relativamente ao governo. Este movimento de diferenciação e especialização (orgânica e funcional) caracteriza a administração do moderno Estado-regulador. A sua marca distintiva são as ARI’s. Tratamos disso no próximo capítulo.

²⁵ Distribuição de electricidade, água, gás, redes de transportes públicos e comunicações, as rádios e televisões públicas, etc.

²⁶ Questão importante consiste em identificar as situações em que se verificam falhas de mercado. A doutrina económica aponta “*grosso modo*” as seguintes: o monopólio natural, a concorrência imperfeita, as externalidades (positivas e negativas), os bens públicos, as flutuações macro-económicas e a assimetria informativa. Para mais detalhe: Confraria, 2005.

²⁷ É usual distinguir duas modalidades de hétero-regulação: a *económica* e a *social*. A primeira dirige-se à regulação dos mercados recém privatizados, assentando baterias nos obstáculos à entrada de novos operadores, nos preços e na qualidade dos serviços. A regulação social dirige-se a sectores exteriores à actividade económica (protecção ambiental, segurança alimentar, direitos dos consumidores, outros direitos fundamentais). A primeira corresponde à designada “*old style regulation*”, ao passo que a segunda se insere na vaga da “*modern style regulation*”.

II

A INDEPENDÊNCIA DAS AUTORIDADES REGULADORAS:

DA DOCTRINA À PRÁTICA

1. Aspectos de ordem geral

A regulação pública consiste genericamente na capacidade de corrigir as falhas do mercado. Esta função teve início na Europa após a II Guerra Mundial (1939-1945), com a intervenção direta do Estado na economia (²⁸). Nos EUA foi diferente, a opção passou por privilegiar a regulação da prestação de bens e serviços de interesse geral por empresas privadas. O Estado prestador entrou em crise na Europa por três razões: (i) *razões político-económicas e institucionais*, ligadas à crise do “*welfare state*”, resultado do reduzido crescimento económico (ou mesmo de estagnação), de taxas de inflação elevadas (ou mesmo de estagflação), do aumento dos défices públicos e da alteração do cenário político e económico (²⁹) (ii) *razões ligadas ao processo de integração comunitária* (³⁰), associadas ao desenvolvimento do mercado único europeu e à eliminação dos obstáculos à concorrência (eliminação dos auxílios de Estado, de práticas protecionistas no âmbito da contratação pública e de outras decorrentes de intervenções públicas no mercado); e (iii) razões decorrentes do *processo de globalização* da economia (Ferreira et all, 2009:15; e Azevedo, 2013: 117) que conduziram à homogenização das políticas públicas em áreas-chave da intervenção do Estado.

²⁸ Como refere Ferreira (Ferreira et all: 2009: 14), “a propriedade de activos empresariais correspondeu desde sempre à forma característica de regulação pública da economia na Europa”.

²⁹ “New Right” e escolas da “*Public Choice*”, “Teoria da Agência”, “*New Public Management*”, “etc.

³⁰ Que Giandomenico Majone classifica como “europeização da formulação das políticas públicas”, e que se traduz na crescente interdependência das políticas domésticas face às políticas supranacionais da União Europeia (UE), cujas consequências são: (i) a posição central da atividade da regulação na formulação das políticas públicas no seio da UE, e (ii) o impacto que essas mesmas políticas e seus desdobramentos regulatórios tiveram nos Estados membros. Majone considera que a delegação de poderes dos Estados-membros em instituições europeias, em vez de diminuir, na verdade aumentou a importância das políticas e dos órgãos reguladores a nível nacional (Majone, 2006, 35).

Quadro 1.2. – Formas organizatórias dos serviços públicos:

	SECTOR PÚBLICO:			SECTOR PRIVADO:		
Tipos de organismo	<i>Régie</i> directa (estabeleciment o público sem personalidade jurídica)	Serviço público personalizado (estabelecimento público com personalidade de direito público)	Ente empresarial de direito público (empresa pública em sentido estrito)	Empresa pública com personalidade de direito privado (sociedade de capitais públicos)	Empresa privada concessionária	Empresa privada legalmente ou contratualmente sujeita a obrigações de serviço público
Natureza da gestão	Administrativa	Administrativa	Empresarial	Empresarial	Empresarial	Empresarial
Regime jurídico	Direito público	Direito público	Predominante/ de direito privado	Direito privado	Direito privado	Direito privado
Regime económico	Monopólio público	Monopólio público	Monopólio público	Monopólio público	Monopólio privado sob controlo público	Concorrência

Fonte: adaptado de Vital Moreira, 2001.

A arquitectura do Estado regulador apresenta-se mais ou menos complexa consoante os níveis de regulação existentes. Podem existir três níveis ou patamares de regulação públicos distintos ⁽³¹⁾: (i) a “*regulação directa*”, que inclui os ministérios, direcções-gerais e demais departamentos da administração directa; (ii) a “*regulação indirecta*”, composta por organismos relativamente dependentes do governo (institutos públicos e empresas públicas), com relativo grau de autonomia, mas sujeitos a superintendência ⁽³²⁾ e tutela ⁽³³⁾; e (iii) a

³¹ Vital Moreira, 1997: 118; Eduardo Paz Ferreira et all, 2009: 28.

³² A *superintendência* é o poder conferido ao Estado, exercido pelo governo, de definir os objetivos a seguir (i.e., directrizes e recomendações) e guiar a actuação (i.e., orientações) das pessoas coletivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência (institutos públicos e empresas públicas). É ainda a modalidade de relação típica que, na sequência do processo de devolução de poderes determinante da criação da administração estatal indirecta, liga o Estado, através do governo, à Administração indirecta, embora também exista a tutela administrativa que, como veremos a seguir, consiste num poder menos intenso e menos forte. A superintendência não se presume, existindo apenas se e quando expressamente prevista na lei.

³³ A *tutela* consiste no conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva pública, a fim de assegurar a legalidade e/ou mérito da sua actuação (tutela de legalidade ou de mérito). A tutela pressupõe a existência de duas pessoas colectivas públicas distintas: a pessoas colectiva tutelar e a pessoa colectiva tutelada. O fim da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e, caso a lei o permita, garantir que sejam adoptadas as soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público. Quanto ao fim, a tutela pode ser *de legalidade*, quando visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada; ou *de mérito*, quando visa

hétero-regulação, efectuada por agências reguladoras independentes (ARI's). Para além destes níveis clássicos de regulação há ainda formas de regulação específicas, como a co-regulação e a auto-regulação (privada ou pública) que não se enquadram no contexto deste trabalho.

Quadro 1.3. – As instâncias reguladoras da economia:

TIPO DE REGULACÃO	INSTANCIA REGULADORA
Regulação estadual directa	Governo
Regulação estadual indirecta	Institutos públicos e empresas públicas
Regulação pública independente	Autoridades reguladoras independentes
Co-regulação	Organismo misto Estado-sector actividade
Auto-regulação pública	Organismo profissional público
Auto-regulação privada	Organismo profissional privado

Fonte: Adaptado de Vital Moreira (1997: 114).

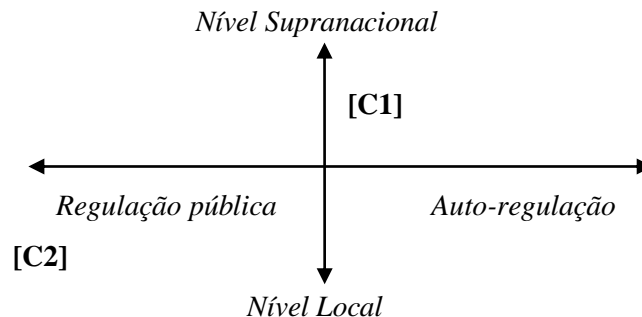
Os sistemas regulatórios contemporâneos podem agrupar-se em três grupos (Moreira, 1997: 120): (i) *o sistema regulatório europeu continental*, baseado na regulação pública clássica (directa e indirecta), embora nas últimas décadas denote grande expansão das agências públicas, á semelhança das comissões reguladoras independentes norte-americanas; (ii) *o sistema regulatório britânico*, com um grande relevo para a regulação voluntária e pública; e (iii) *o sistema regulatório norte-americano*, assente essencialmente na regulação independente (ARI's).

Os vários sistemas regulatórios podem posicionar-se diferentemente consoante o lugar que ocupam quanto aos eixos local-supranacional e de auto-regulação-regulação pública. Este posicionamento pode ser demonstrado graficamente conforme a figura 3.1, em que a *coordenada CI* mede a distância entre o nível de regulação supra-nacional e o nível de

controlar a conveniência (administrativa, técnica ou financeira) e oportunidade das decisões da entidade tutelada. Quanto ao seu conteúdo, a tutela pode ser *inspectiva* (poder de fiscalizar o funcionamento dos órgãos ou serviços da entidade tutelada), *integrativa* (poder de aprovar ou autorizar os atos da entidade tutelada), *sancionatória* (poder de aplicar sanções por irregularidades detectadas), *revogatória* (poder de revogar ou anular os atos da entidade tutelada) e *substitutiva* (poder de suprir as omissões da entidade tutelada, praticando em vez dela e por conta dela, os atos que forem legalmente devidos). Só pode haver lugar a tutela de mérito sobre os institutos públicos, as empresas públicas, ou as ARI se e nas circunstâncias determinadas na lei. Tal como sucede com a superintendência, só há tutela se e quando previsto na lei.

regulação local, e a *coordenada C2* a distância que medeia entre a entre regulação pública e a auto-regulação.

Figura 1.2 - Coordenadas institucionais da regulação:



Fonte: Adaptado de Vital Moreira (1997: 116).

1.1. A “agencificação”

A alteração no modelo de governo directo para o modelo de governo indirecto (Majone, 2006: 10) é uma das marcas do moderno Estado regulador. Aspectos importantes como a descentralização administrativa, a divisão de entidades públicas de fins múltiplos em unidades de uma só finalidade e orçamento próprio, a delegação de poderes em entidades que operam fora do quadro do poder executivo e a responsabilização contratual que caracterizaram a reforma pública contemporânea, estão em conexão com a expansão das ARIS’s⁽³⁴⁾⁽³⁵⁾. A transformação dos departamentos públicos clássicos em agências autónomas designa-se “agencificação”. As agências públicas são caracterizadas por um elevado grau de autonomia jurídica, administrativa e financeira (Gains, citado por Araújo e Silvestre, 2013: 25-26)⁽³⁶⁾⁽³⁷⁾ e possuem as seguintes características (Araújo e Silvestre, 2013: 35): (i) estão distantes da

³⁴ As ARI que surgem no contexto europeu durante os anos oitenta, são uma consequência directa das políticas de reorganização administrativas da Nova Gestão Pública, e podem resumir-se no seguinte (Gomes, 2003): (i) orientação para a qualidade dos serviços aos clientes, (ii) esforços para a redução dos custos e transparência, (iii) diferenciação do financiamento, aquisição e produção de serviços, (iv) independência organizacional de unidades administrativas, (v) descentralização das responsabilidades de direcção, (vi) introdução da avaliação do desempenho e de indicadores de resultados, (vii) integração dos valores da concorrência e do mercado, (viii) flexibilização do emprego público. As ARI’s inserem-se neste quadro teórico de referência.

³⁵ Neste sentido, Ramos, 2005: 43.

³⁶ No caso da Administração portuguesa, a figura que mais se aproxima das agências são os “institutos públicos”, entes administrativos nos quais se subsumem as *entidades administrativas independentes* (art.º 267, n.º 3 da CRP).

³⁷ As agências apresentam grande variedade fisionómica e morfológica. A multiplicidade de estruturas, de funções, de grau de autonomia e de mecanismos de controlo, dificultam a identificação de uma única categoria uniforme de ARI’s. Algumas agências situam-se na estrutura dos ministérios (não têm personalidade jurídica), gozando contudo de grande liberdade funcional, caso das “*next steeps agencies*” (Reino Unido); outras são unidades situadas fora da estrutura orgânica dos ministérios (com personalidade jurídica), e sem ligações hierárquicas aos departamentos ministeriais, caso das “*independent regulatory agencies*” (EUA).

estrutura hierárquica dos ministérios, ou seja, são estruturas desagregadas dos departamentos da administração central; (ii) executam tarefas públicas específicas (fornecimento de serviços de regulação, adjudicação, certificação, etc), ao nível do governo; (iii) o seu pessoal não faz parte da estrutura da administração pública; (iv) o seu financiamento é em regra realizado pelo Estado (³⁸); (v) estão sujeitas a determinados procedimentos de direito público; (vi) e a processos de contratualização de desempenho (³⁹).

Quadro 1.4. – Departamentos ministeriais vs. agências públicas

DEPARTAMENTOS MINISTERIAIS	AGÊNCIAS PÚBLICAS
Estrutura organizacional com múltiplas divisões	Estrutura organizacional simples
Múltiplas responsabilidades	Responsabilidade única ou exclusiva
Promove a integração	Promove a diversidade
Uniformidade	Adaptabilidade
Comportamento orientado por regras	Comportamento orientado por objectivos

Fonte: Schick, adaptado por Araújo e Silvestre, 2013.

As agências possibilitam menor interferência política e menor risco de parcialidade nos processos de tomada de decisão. Menor interferência política significa menor responsabilização do governo na prossecução das políticas das agências, conseqüentemente menor responsabilização pelos seus resultados. Dentre os problemas mais salientados no que se refere ao “modelo de agência” refere-se (i) o risco de não colaborarem com os objectivos da governação, (ii) a perda de controlo político e administrativo sobre a sua actividade, (iii) a abdicação da responsabilidade política pela execução das políticas públicas, (iv) a evasão às regras da gestão do pessoal e do orçamento; (v) a exposição a riscos financeiros; e (vi) a abertura de uma janela de oportunidade para o clientelismo. Em geral, os governos sentem-se atraídos pelo “modelo de agência” porque não comporta custos de implementação elevados, permite certa isenção de responsabilidades pela execução das políticas, a sua avaliação necessita de poucos recursos e o impacto político e mediático é grande (Jordana, 2007: 94).

³⁸ Não é no entanto o caso das ARI, cujas receitas normalmente cobrem as despesas.

³⁹ Objectivos, avaliação, monitorização.

1.2. A independência

Há uma característica que aproxima todos estes organismos autónomos: a sua independência face ao poder político (governo e parlamento). ⁽⁴⁰⁾⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾. A independência é pois a característica que melhor distingue estas entidades da administração pública. A independência face ao poder político encerra dois sentidos distintos (Moreira, 2003): um sentido orgânico e um sentido funcional. Organicamente, a independência das agências públicas determina-se a partir (i) do acto normativo da sua instituição (lei, decreto-lei), (ii) do grau de autonomia administrativa e financeira face ao governo (iii) da independência estatutária dos seus órgãos dirigentes, (v) dos requisitos pessoais de designação dos membros, e (vi) da duração, renovação e inamovibilidade do mandato dos seus dirigentes. Na perspectiva funcional, a garantia da independência implica que estas autoridades possuam auto-organização dos serviços, desenvolvam a sua actividade sem sujeição a ordens ou instruções do governo, possuam um adequado controlo democrático da sua actividade (“*accountability*”) ⁽⁴³⁾, e fontes de financiamento próprias. De salientar que a independência se estendendo aos interesses dos “*stakeholders*”, que tanto podem ser públicos como privados ⁽⁴⁴⁾.

A configuração destes organismos é múltipla. Em regra, os seus órgãos são colegiais, podendo ter ou não personalidade jurídica, possuem geralmente autonomia administrativa e financeira, os seus dirigentes são nomeados directamente pelo governo ou pelo parlamento

⁴⁰ Em traços largos, podem considerar-se características diferenciadoras destas “autoridades”: (i) a *autonomia* face ao poder político (designadamente ao Governo) e ao aparelho administrativo tradicional (administração estadual directa), e (ii) a *independência* dos seus membros relativamente aos poderes públicos e aos interesses das entidades reguladas. As autoridades administrativas independentes não estão sujeitas a qualquer controlo governamental. Por isso, são muitas vezes apelidadas de “administração independente” ou “administração neutral”. No fundo, como nota Majone (1996: 118), a questão política mais difícil reside em conciliar e tornar eficazes dois conceitos aparentemente contraditórios: o conceito de independência e o de responsabilização política.

⁴¹ Podemos distinguir três tipos de actos regulatórios (Vicente, 2012: 39): (i) actos que relevam quanto ao funcionamento do mercado nos sectores que exigem uma disciplina específica no que toca ao acesso à rede (“*essential facility*”), de acordo com os princípios da igualdade, objectividade, imparcialidade e transparência; ao relacionamento entre os diversos operadores (interconexão ou interoperabilidade), ao estabelecimento de critérios para a distribuição de recursos escassos (ex: direito de atribuição de frequências), e à existência de um operador histórico; (ii) actos que têm que ver com a garantia do serviço universal e obrigações de serviço público que possam recair sobre os operadores privados (ex: garantia da regularidade e da segurança do fornecimento); (iii) actos tarifários, sejam eles regulamentos tarifários, actos tarifários em sentido estrito, contratos de regulação cujo objecto seja o método de cálculo da tarifa ou a própria tarifa, ou actos que garantam a posição de clientes vulneráveis.

⁴² Tendo em conta que estas autoridades podem concentrar em si poderes extensos, que se aproximam dos três poderes típicos do Estado, a doutrina norte-americana tende a qualificá-las como um “quarto poder” do Estado (Rosenbloom, 1994: 321).

⁴³ Traduz-se na obrigação dos membros de um órgão prestarem contas perante instâncias controladoras ou aos seus representados. Outro termo usualmente utilizado é o de “responsabilização”.

⁴⁴ O termo foi usado pela primeira vez pelo filósofo Robert Edward Freeman, referindo-se aos elementos essenciais do planeamento estratégico de negócios. “*Stakeholders*” são os “destinatários”, as “partes interessadas” ou “envolvidas” no processo regulatório. São as entidades reguladas.

(ou de forma mista), por um período certo que pode ou não ser renovável, e o mandato dos seus membros não é livremente revogável pelo governo. As suas atribuições encontram-se genericamente especificadas nos seus estatutos, são limitadas à prossecução de uma certa actividade ou sector de actividade ⁽⁴⁵⁾, englobando diversos poderes funcionais ⁽⁴⁶⁾. Na perspectiva funcional, a garantia da independência implica que possuam auto-organização dos seus serviços, que desenvolvam a actividade sem sujeição a ordens ou instruções do governo, que possuam um adequado controlo democrático da sua actividade (“*accountability*”) ⁽⁴⁷⁾, e fontes de financiamento próprias. As desvantagens normalmente apontadas pela doutrina prendem-se com o perigo da sua “captura” pelos “*stakeholders*”, com a falta de legitimidade democrática, com o perigo de criação de “*vested interests*” ⁽⁴⁸⁾ e com a ausência de “*accountability*” democrática.

2. Enquadramento específico

2.1. As “*independent regulatory commissions*” (EUA)

As autoridades de regulação independentes (“*independent regulatory commissions*”) ⁽⁴⁹⁾ surgem nos EUA nos finais do século XIX. A primeira agência reguladora norte-americana foi a “*Interstate Commerce Commission*” (1889), considerada o marco da emergência do Estado regulador. Seguiu-se a *Federal Trade Commission*, criada em 1914. Mas o grande impulso verificou-se durante o “*New Deal*”, na presidência de Franklin Roosevelt (1933-1944) ⁽⁵⁰⁾. Neste período foram criadas, entre outras, a “*Federal Communications Commission*” (1934), a “*Securities and Exchange Commission*” (1934) e o “*Civil Aviation Board*” (1948).

Tudo começou no ano de 1889, quando o Congresso dos EUA, para demonstrar a sua desconfiança relativamente à atuação do presidente Benjamin Harrison, no âmbito da

⁴⁵ Regulação do audiovisual, ambiente, mercados financeiros, energia, telecomunicações, etc.

⁴⁶ De regulação, de decisão administrativa, de fiscalização e sancionatórios.

⁴⁷ Traduz-se na obrigação dos membros de um órgão prestarem contas perante instâncias controladoras.. Outro termo usualmente utilizado é o de “responsabilização”.

⁴⁸ Significa que a actuação se pode fazer em nome de interesses próprios, em vez da prossecução do interesse público.

⁴⁹ Segundo a doutrina norte-americana, uma comissão reguladora independente é uma comissão, junta ou autoridade, que existe fora dos departamentos regulares do executivo, e que tem como tarefa principal o exercício de uma qualquer forma de controlo restritivo ou disciplinar sobre a conduta privada ou sobre a propriedade privada” (R. E. Cushman, citado por Moreira, 1997: 48; Rosenbloom, 1994: 157).

⁵⁰ A experiência regulatória norte-americana teve dois grandes momentos: o “*New Deal*” (1933-1940) e a “*New Social Regulation*” (1965-1980). No primeiro momento a finalidade foi o controlo do poder monopolista e a regulação da concorrência. No segundo momento a preocupação centrou-se na correção dos problemas decorrentes da assimetria informativa, visando sobretudo a protecção do consumidor e o meio ambiente.

política de transportes, aprovou uma lei que procedeu ao destaque da “*Interstate Commerce Comission*” da estrutura orgânica do Departamento do Interior, no âmbito do qual o Congresso a havia criado em 1887. Esta comissão seria incumbida da regulação da actividade dos transportes no seio do território da União, função a cargo dos serviços do “*executive branch*”⁽⁵¹⁾, deixando assim de estar sujeita ao poder hierárquico do presidente. O processo de criação das “*independent regulatory agencies*” não conheceu uma evolução linear nos EUA. Numa primeira fase, o congresso norte-americano limitou-se a criar esporadicamente agências em alguns setores de actividade. Todavia, a partir de 1930, assiste-se a um surto das “*agencies*”, que passam a marcar presença nos mais variados domínios da administração americana, assegurando a regulação de múltiplos setores e actividades. A atitude inicial de desconfiança do Congresso em relação ao presidente manteve-se inalterada nos seus aspectos essenciais durante todo o “*welfare State*”. A partir de 1970, o Congresso instituiu algumas “*independent agencies*” relacionadas com a realização dos direitos fundamentais (ambiente, saúde, consumo), adequadas a assegurar o princípio do “*due process of law*”. Quanto às garantias de independência para o exercício do mandato, os estatutos das “*agencies*” estabelecem que o presidente americano só pode exercer o poder de demissão dos seus titulares com fundamento em justa causa⁽⁵²⁾. As “*independent regulatory agencies*” exercem poderes funcionais diversos, destacando-se a sua competência normativa (“*rule-making power*”) e a arbitragem de conflitos (“*adjudication*”). Para a doutrina norte-americana, a tipologia dos motivos de garantia de independência resume-se ao (i) *critério orgânico*, segundo o qual são independentes todos os serviços públicos que não se encontrem organicamente integrados no “*executive branch*”, logo, que não estão sujeitos a ordens do presidente; (ii) ao *critério das garantias do exercício do mandato*, segundo o qual são independentes todos os órgãos públicos relativamente aos quais existam restrições ao poder do presidente livremente demitir os seus altos funcionários; e (iii) ao *critério da composição das “agencies”*, segundo o qual são independentes todas as estruturas administrativas que possuam uma composição colegial. De todos os critérios assinalados é o segundo (o critério da irrevogabilidade do mandato) que recolhe o aplauso maioritário da doutrina. Quanto aos limites à sua actividade, as “*independent regulatory agencies*” estão sujeitas aos poderes de controlo do Congresso, do Presidente e dos tribunais. O controlo presidencial reside na competência exclusiva para nomear os titulares dos seus órgãos, designados pelo Congresso.

⁵¹ O “*executive branch*” ou “*executive departement*” são termos sinónimos e representam a administração dependente do presidente dos EUA.

⁵² Este é também o critério invocado pela doutrina para distinguir as “*independent regulatory agencies*” dos restantes serviços pertencentes ao “*executive branch*”.

O controlo parlamentar comporta o dever de responderem perante as comissões de inquérito (do Congresso e do Senado), com vista à realização de uma avaliação periódica às suas funções, para sujeição ao “*legislative veto*”⁽⁵³⁾ e às “*sunset laws*”⁽⁵⁴⁾(⁵⁵). A sua actividade está sujeita a controlo jurisdicional por via do “*judicial review*”⁽⁵⁶⁾.

Em suma, as “*independent regulatory agencies*” constituem no sistema político-administrativo norte-americano um verdadeiro quarto poder, legitimado pela doutrina da “*rivalidade vigilante*” entre legislativo e executivo⁽⁵⁷⁾, assente na ideia de idêntica legitimidade democrática entre o Congresso e o Presidente. Refira-se que as “*independent regulatory agencies*” não encontram qualquer arrimo constitucional, tendo apenas acolhimento na lei ordinária.

2.2. Os “*Quangos*” (Reino Unido)

No ordenamento jurídico britânico cedo marcaram presença organismos “*suis generis*”, conhecidos por “*Quangos*”, com um estatuto de relativa independência face ao governo. Depois de um longo período de evolução, em finais dos anos oitenta do século passado, assiste-se a uma vaga expansionista destes organismos. O termo “*Quango*” corresponde à abreviatura “*Quasi-Autonomos Non Governmental Organizations*”, que a literatura anglo-saxónica associa a um conjunto de entidades administrativas com relativa autonomia relativamente ao poder central. Alguns autores defendem que estes “*fringe bodies*”⁽⁵⁸⁾ surgem da tradição secular britânica de delegar em autoridades locais e em corpos profissionais a responsabilidade de administrar os serviços públicos. Esta prática tem subjacente uma estratégia adoptada pelos políticos britânicos desde pelo menos os séculos XVIII e XIX, que consistente em associar as elites sociais e económicas à aplicação das

⁵³ Permite ao Congresso delegar algumas das suas tarefas nas “*agencies*”, reservando para si sempre a última palavra. A “*delegação*” é normalmente acompanhada do poder de avocação do diploma para efeitos de apreciação, com a possibilidade da sua revogação mediante aprovação de uma resolução (Rosenbloom, 1994: 179).

⁵⁴ Determinam a avaliação periódica dos resultados obtidos com as leis programáticas e a actuação das “*agencies*” que as executam, obrigando-as a justificarem periodicamente a sua própria existência. Caso a avaliação seja negativa, pode haver lugar a revogação das leis ou à extinção das “*agencies*” que executaram os programas de reformas nelas previstos (Rosenbloom, 1994: 179).

⁵⁵ Alguma doutrina menciona ainda outro tipo de controlo: a consignação das dotações orçamentais á prossecução de um fim determinado por parte das “*independent regulatory agencies*” (fundos que são aplicados através do “*General Accounting Office*”), situação que faz com que o órgão legislativo possa indirectamente fazer prevalecer a sua vontade (Rosenbloom, 1994: 180).

⁵⁶ Recurso judicial das decisões administrativas (Rosenbloom, 1994: 186).

⁵⁷ Doutrina dos “*cheks and balances*”.

⁵⁸ “Corpos estranhos”. Também conhecidos como “*non departmental bodies*” (organismos não governamentais).

políticas públicas, com o objectivo de evitar conflitos com a sociedade civil ⁽⁵⁹⁾. Existem vários tipos de “*Quangos*”. Há “*Quangos*” com funções de regulação que constituem um decalque das “*independent regulatory agencies*”, outros que são verdadeiros serviços executivos, havendo ainda casos em que um Quango acumula as duas funções ⁽⁶⁰⁾. Apesar da sua heterogeneidade, os “*Quangos*” apresentam alguns aspectos comuns. No tocante à sua composição revestem em geral forma colegial ⁽⁶¹⁾. A designação dos seus dirigentes é competência do ministro responsável pelo sector em que se inserem, sendo recrutados de uma lista de virtuais titulares a cargos públicos elaborada pelo “*Civil Service*”. Não existem garantias de inamovibilidade dos seus membros e de irrevogabilidade dos seus mandatos. A actividade dos “*Quangos*” é controlada “*ex ante*” através da densificação de normas nos seus estatutos e através de legislação extravagante, e “*ex post*” mediante o exercício do poder de superintendência.

Os “*Quangos*” respondem perante o poder político através de duas vias: (i) perante o ministro do sector, dentro dos limites estabelecidos nos seus estatutos, e (ii) perante o Parlamento (directamente, através das comissões parlamentares respetivas, ou indirectamente, através da acção de fiscalização da comissão para a administração pública). Estes “*fringe bodies*” constituem um afastamento ao princípio democrático desenvolvido no século XIX, segundo o qual os indivíduos que desempenhem cargos públicos deverão ser responsáveis perante o eleitorado, quer por via do ministro responsável perante o Parlamento quer por via de um conselho local eleito. A explosão dos “*Quangos*” com funções de regulação significou o enfraquecimento do princípio democrático da responsabilidade parlamentar dos membros do governo ⁽⁶²⁾. A responsabilidade dos ministros ficou significativamente reduzida. São na realidade apenas responsáveis perante o Parlamento pelas grandes opções de política regulatória e pela aprovação dos orçamentos dos “*Quangos*”.

⁵⁹ Alguma doutrina anglo-saxónica costuma referir que as administrações independentes são a regra no que concerne à organização dos serviços públicos britânicos.

⁶⁰ Apesar de ter prometido realizar uma verdadeira caça aos Quangos, a primeira ministra Margaret Thatcher viria a criar muitos organismos deste género, com a finalidade de controlar a actividade das entidades privadas, aquando da apresentação das conclusões do “*Next Steps Report*”. O “*Next Steps Report*” foi um relatório elaborado por um grupo de trabalho nomeado para estudar a reforma da administração pública britânica, com vista a promover o aumento da eficiência e a redução dos custos do serviço público.

⁶¹ Nos “*Quangos*” criados a partir do “*Next Steps Reform*”, emergiu como figura de topo o “chefe executivo”, personalidade responsável pela prossecução dos objectivos estabelecidos pelo governo, que poderá ser demitido se os mesmos não forem alcançados. O chefe executivo é normalmente consultado na definição das políticas a seguir para o sector regulado, apesar da consagrada separação entre definição e a execução das políticas públicas.

⁶² No Reino Unido vigora o sistema de governo parlamentar de gabinete.

2.3. As “*entités administratives indépendants*” (Europa continental)

Depois do Reino Unido, país de tradição administrativa descentralizada e com forte participação dos cidadãos, o fenómeno das “*agencies*” alargou-se aos demais países do modelo administrativo continental, regra geral, centralizados e hierarquizados, em que o governo, órgão superior da administração pública, responde directamente em termos políticos perante o parlamento (63). Na Europa continental, as “*agencies*” subsumem-se ao quadro geral das “*entités administratives indépendants*” (64) de tradição francesa. Regra geral, estas entidades administrativas independentes não estão sujeitas a superintendência ou tutela governamental. Do ponto de vista subjectivo, exercem funções tipicamente administrativas, devendo as suas atribuições respeitar o quadro normativo da actividade jurídico-pública. Quanto à relação com o poder político, as “*entités administratives indépendants*” caracterizam-se pela não subordinação ao governo, quer quanto ao exercício das suas atribuições e competências, quer quanto ao estatuto dos seus dirigentes. Além disso, também não respondem funcionalmente perante o parlamento, resultando daqui a impossibilidade dos seus órgãos serem demitidos ou dissolvidos por qualquer instância do poder político. Existe uma comunhão real de características entre as americanas “*independent regulatory agencies*” e as europeias “*entidades administrativas independentes*”, nomeadamente quanto ao facto de ambas serem públicas, quanto à sua independência orgânica e funcional, e quanto à sua neutralidade política e de gestão. Todavia, enquanto que as “*independent regulatory agencies*” e os “*Quangos*” são fenómenos naturais nos sistemas administrativos americano e britânico, as “*entités administratives indépendants*” são uma realidade “*suis generis*” no contexto dos sistemas administrativos de tipo continental. Elas não se enquadram em quaisquer das categorias clássicas de direito público, dispendo de um estatuto de independência sem quaisquer antecedentes históricos na tradição jurídico-administrativa continental.

2.4. O contexto da globalização

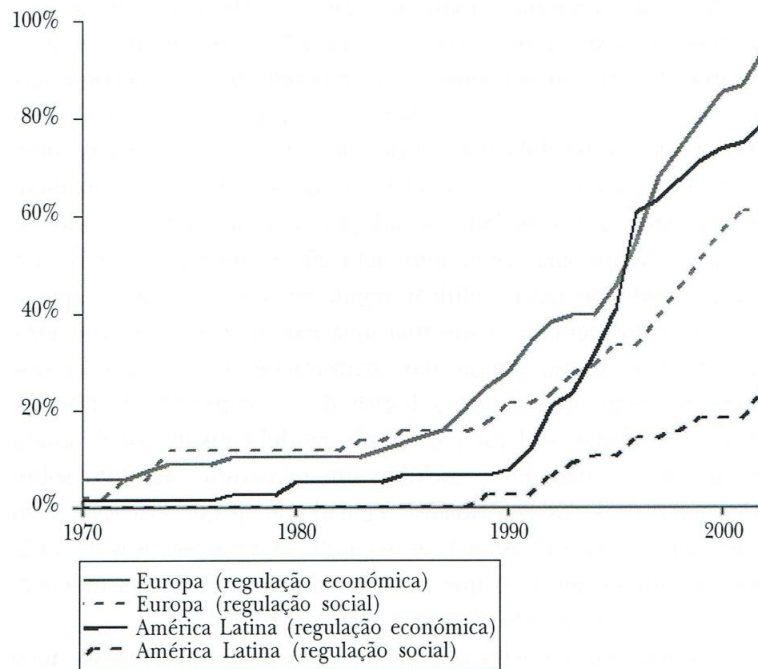
A influência do novo Estado regulador não se limita a alguns sectores produtivos ou de serviços, representa antes um fenómeno amplo, com sérias implicações sobre a acção política

⁶³ Na maioria dos países europeus, especialmente nos países do sul da Europa (Portugal, Espanha e Itália), só nos finais do século passado foram criadas as primeiras autoridades administrativas independentes, quase sempre por influência de legislação comunitária. De facto, foi a “sugestão” comunitária de separar a função regulatória do aparelho público estadual que esteve na origem da eclosão da grande maioria destas autoridades administrativas, significando isso a ruptura do princípio da subordinação de toda a Administração ao poder executivo.

⁶⁴ Entidades ou autoridades administrativas independentes.

e profundo impacto sobre a economia (Jordana, 2004: 95-96). A figura abaixo permite verificar a proliferação das ARI's na Europa e na América Latina. Consta-se uma explosão da criação de ARI's a partir dos anos noventa, verificando-se que a sua expansão é semelhante na Europa e na América Latina. Não se trata portanto de um fenómeno somente europeu nem específico da América Latina, trata-se sim de um fenómeno à escala global.

Figura 1.3. – Difusão das ARI's na Europa e América Latina



Fonte: Boavida, 2007.

3. ARI's em Portugal

Em Portugal utiliza-se a expressão *entidades administrativas independentes* ⁽⁶⁵⁾ para designar estruturas integrantes da organização administrativa que, de forma cumulativa, reúnem as seguintes características:

⁶⁵ Entre nós, o termo utilizado é o de “entidade administrativa independente”, foi esse o termo que o legislador constitucional consagrou na revisão constitucional de 1997 (cfr. n.º 3 do art.º 267.º).

Quadro 1.5 – Características das entidades administrativas independentes.

As entidades administrativas independentes devem possuir

Independência orgânica - traduzida na exigência de requisitos pessoais de designação dos titulares dos órgãos dirigentes, um regime de incompatibilidades expressamente definido, mandato fixo e inamovibilidade do mandato.

Independência funcional - traduzida na inexistência de ordens ou instruções, ou sequer de diretivas vinculantes do governo, ausência de controlo de mérito ou da obrigação de prestação de contas sobre a orientação de gestão.

Independência face aos regulados - traduzida na ausência de título representativo na designação dos titulares dos órgãos dirigentes e na escolha de personalidades independentes.

Fonte: adaptado de Vital Moreira, 1997.

Uma definição tecnico-jurídica rigorosa destas estruturas administrativas é dada por Blanco de Morais (Morais, 2001: 103), segundo o qual uma entidade administrativa independente é:

Toda a instância de natureza pública criada pela Constituição ou pela lei, tendo em vista o exercício predominante da função administrativa, sem que, para esse efeito, o centro de poder ou os seus membros se encontrem sujeitos a vínculos de subordinação a qualquer órgão jurídico-público, ou a interesses organizados que respeitem ao domínio sobre o qual incide a sua actividade.

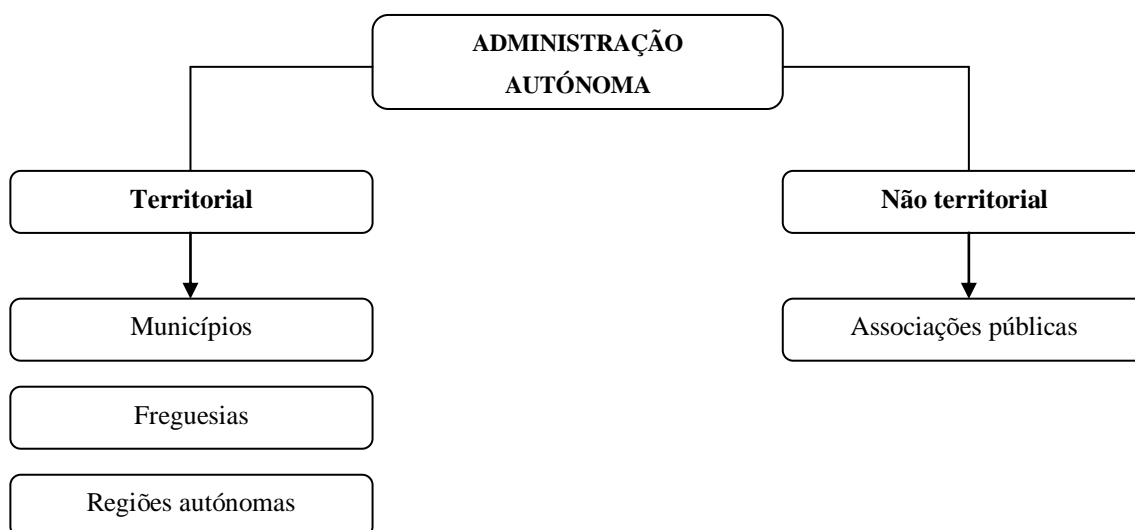
As entidades administrativas independentes são entidades públicas criadas pelos órgãos de soberania para a prossecução de fins de que o Estado está constitucionalmente incumbido (⁶⁶), sendo os seus titulares designados pelo governo. As entidades administrativas independentes inserem-se na categoria da administração *infra-estadual*, prosseguida por instâncias administrativas não integradas na administração directa do Estado e livres da orientação e da tutela estadual, sem todavia corresponderem à auto-determinação de quaisquer interesses organizados (Vital Moreira, 1997: 127). Integram assim a categoria de ARI's entre nós, todas as “instâncias administrativas situadas fora da órbita do governo, de um departamento ministerial ou dos seus delegados, que recebem do Estado a missão de efectuar a regulação de um determinado sector da vida em sociedade” (Vital Moreira, 1997: 127-128).

⁶⁶ Nomeadamente, “a garantia da efectivação dos direitos fundamentais e a realização da democracia económica, social e cultural, mediante a vigilância do funcionamento eficiente dos mercados, e a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores, a manutenção da estabilidade da moeda e dos preços” (cfr. art.º 81.º da CRP).

3.1. A administração pública

A inclusão das ARI's na estrutura organizacional da administração pública não tem sido objecto de estudo da nossa ciência jus-administrativa. Sendo complexa, diferenciada e multifacetada, a administração pública portuguesa costuma, por razões de sistematização, ser dividida em vários sectores, dos quais se destacam dois importantes: a administração estadual e a administração autónoma. A distinção entre estes dois sectores reside no seguinte: enquanto que a *administração estadual* visa prosseguir interesses gerais e indiferenciados de carácter nacional, a *administração autónoma* visa prosseguir apenas interesses específicos de uma certa comunidade ⁽⁶⁷⁾. A *administração autónoma* divide-se em dois sub-setores distintos: a administração territorial e não territorial. A figura 3.3 representa graficamente a administração autónoma.

Figura 1.4. – Administração autónoma portuguesa:



Fonte: Adaptado de Dias e Oliveira, 2011.

Na *administração estadual* ⁽⁶⁸⁾ é possível distinguir entre administração directa e indirecta. Enquadra-se na administração estadual directa toda a actividade administrativa levada a cabo pelos serviços administrativos da pessoa colectiva Estado, sob direcção do governo, órgão superior de direcção da Administração Pública (cfr. art.º 182.º da CRP). Os serviços da administração pública estadual estão organizados em pirâmide, o que significa que se

⁶⁷ São características das entidades que pertencem à administração autónoma, a prossecução de interesses próprios, a representatividade dos órgãos e a auto-administração, ié, a auto-definição da sua orientação político-administrativa sem dependência de qualquer instrução ou orientação heterónoma. (Dias e Oliveira, 2011, 72).

⁶⁸ Estão neste âmbito as entidades públicas que visam prosseguir a satisfação de interesses públicos de carácter nacional.

estabelece entre as diversas estruturas administrativas uma relação hierárquica ⁽⁶⁹⁾. A administração estadual indirecta designa-se assim porque é realizada por conta do Estado, por outros entes que não o Estado propriamente dito através dos seus próprios serviços ⁽⁷⁰⁾. Da administração indirecta pública fazem parte os institutos públicos e as EPE's ⁽⁷¹⁾. As *entidades administrativas independentes* são, na verdade, institutos públicos de regime especial ⁽⁷²⁾. Inserem-se por isso na administração pública indirecta do Estado, apesar de se entender que se trata de uma administração com autonomia reforçada – a designada “administração independente” -, em virtude dos organismos que a compõem não se encontrarem sujeitas aos poderes de superintendência nem a controlo de mérito por parte do órgão executivo (tutela de mérito). A administração estadual apresenta-se graficamente assim:

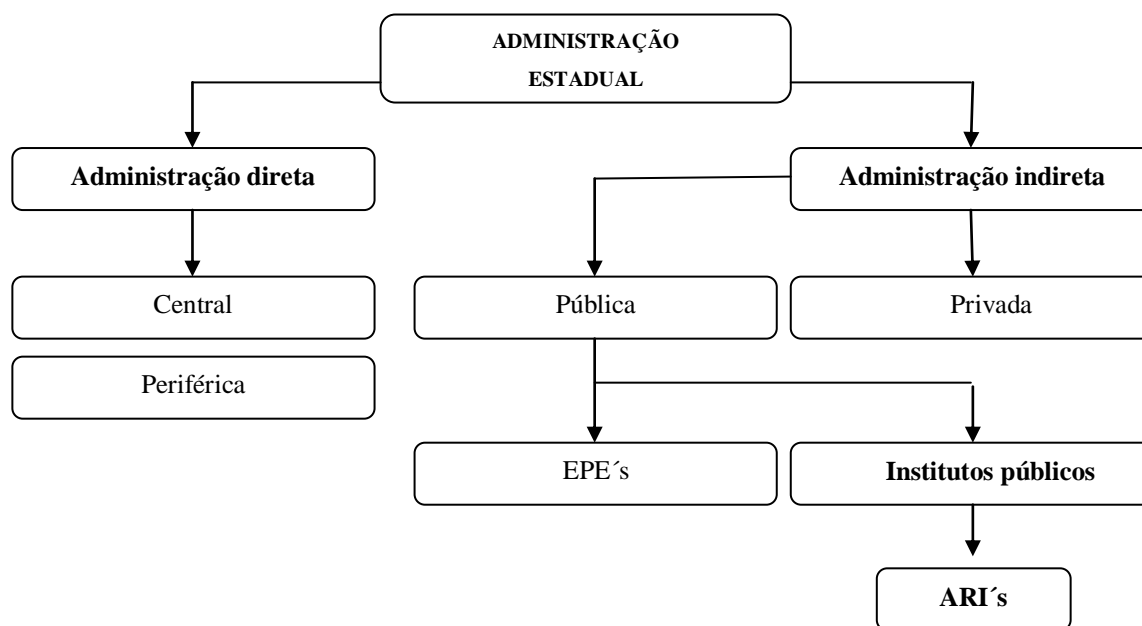
⁶⁹ A administração directa compõe-se de *órgãos centrais*, cuja competência se estende a todo o território nacional (ex: ministérios, direcções gerais), e de *órgãos locais ou periféricos* (órgãos da pessoa colectiva Estado que na dependência directa ou hierárquica do governo, exercem uma competência limitada a uma certa circunscrição administrativa, caso das Direcções Regionais).

⁷⁰ O surgimento da Administração estadual indirecta deveu-se ao constante alargamento e complexificação da vida política-administrativa, facto que acabou por reclamar a constituição de pessoas colectivas públicas diferentes da pessoa colectiva Estado, com vista à prossecução, em nome próprio, de certos fins deste, designadamente fins de carácter técnico, económico, cultural e social, na convicção de que seriam melhor realizados num clima de relativa autonomia relativamente ao Governo.

⁷¹ As Entidades Públicas Empresariais integram a noção ampla de Empresa Pública, que engloba ainda as sociedades privadas de capitais integralmente públicos e as sociedades de capitais mistos em que o Estado exerça ou possa exercer controlo ou influência dominante sobre a sua actividade, desde logo porque detém a maioria do capital, a maioria dos direitos de voto, o direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização, ou ainda porque dispõe de participações qualificadas ou direitos especiais que permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adoptadas. Estas últimas não integram o conceito de administração indirecta pública do Estado, mas o de administração indirecta privada. As entidades públicas empresariais (EPE's) são pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado. Consulte-se o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3/10.

⁷² De acordo com o n.º 1 do artigo 48.º da Lei-quadro dos institutos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17/01, as entidades administrativas independentes gozam de um regime especial, com derrogação do regime comum dos institutos públicos, na estrita medida necessária à sua especificidade. São pois institutos públicos de regime especial.

Figura 1.5. – Administração pública estadual



Fonte: Adaptado de Dias e Oliveira, 2011.

As ARI's desenvolveram-se entre nós de forma desordenada, não tendo a sua criação sido precedida de uma intervenção legislativa que lhes fixasse o desenho orgânico e uma estrutura uniforme. Na ausência de um quadro unitário de referência, as entidades administrativas independentes caracterizam-se pela diversidade orgânica, estrutural e funcional, e pela indeterminação das suas funções regulatórias.

Com a entrada em vigor da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (⁷³), o problema ficou neste particular domínio resolvido. Na verdade, este diploma-quadro define um figurino estrutural comum para todas as ARI's incumbidas da regulação da actividade económica em Portugal. Relativamente ás restantes ARI's o problema da sua heterogeneidade orgânica e funcional mantém-se.

⁷³ Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Quadro 1.6. – ARI’s com funções de regulação da actividade económica:

REGULAÇÃO ECONÓMICA:	ESTATUTOS
1. Instituto dos Seguros de Portugal (ISP)	DL 289/2001 de 13/11
2. Comissão do Mercado de Valores Mobiliário (CMVM)	DL 473/99 de 08/11
3. Autoridade da Concorrência (AdC)	DL 125/2014 de 18/08
4. Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)	DL 84/2013 de 25/09
5. Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)	DL 309/2001 de 07/12
6. Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC)	DL 145/2007 de 27/04
7. Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) (*)	DL 78/2014 de 14/05
8. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)	Lei 10/2014 de 06/03
9. Entidade Reguladora da Saúde (ERS)	DL 127/2009 de 27/05

(*) A AMT destacou-se do IMT, IP, cujos estatutos se encontram definidos no DL n.º 236/2012 de 31/10.

3.2. A problemática constitucional

A primeira referência expressa à regulação económica surge na constituição de 1933 e refere-se às *Comissões de Regulação Económica*. Estas comissões estavam ainda longe daquilo que hoje se designa regulação económica. Não era apanágio destas comissões corrigir quaisquer falhas de mercado, mas apenas actuar na definição da quantidade dos bens a importar, em coerência com o reconhecimento do papel central do Estado na economia. Perante o fracasso destas comissões, as tarefas de regulação passam a recair sobre os então designados *Organismos de Coordenação Económica*. Criados nos anos trinta do século XX como organismos da administração indirecta do Estado, mantiveram-se em vigor durante todo o Estado Novo, soçobrando apenas aquando da adesão de Portugal à CEE. O estado das coisas só se alterará neste domínio com as revisões constitucionais de 1989 e 1997. A revisão constitucional de 1997 abriu definitivamente o caminho para o advento das ARI’s em Portugal, um caminho marcado pela presença de um novo normativo constitucional, o artigo 267.º, n.º 3⁽⁷⁴⁾, que habilita o legislador ordinário a criar entidades reguladoras independentes⁽⁷⁵⁾. O desenvolvimento destes organismos criou dificuldades à doutrina e à jurisprudência constitucionais. Em Portugal, como na maioria dos países de tradição continental, as ARI’s

⁷⁴ O art.º 267.º, n.º 3 da CRP: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

⁷⁵ A primeira autoridade reguladora independente surgiu, na realidade, na vigência da Constituição de 1976, tendo sido a Comissão Nacional de Eleições (CNE), órgão criado pela Lei n.º 71/78, de 27/12, que lhe atribuiu competência para regular o regularidade, o esclarecimento e a isenção dos actos eleitorais. O n.º 2 do artigo 1.º deste mesmo diploma qualificava-a como um “órgão independente que funciona junto da Assembleia da República”, sendo os seus membros designados pelos órgãos de soberania representativos das funções legislativa, administrativa e judicial.

provocam a ruptura com o princípio segundo o qual o governo comanda a administração pública, competindo-lhe gerir e tutelar toda a sua actividade. Surgiram assim dúvidas sobre a possibilidade do executivo, ao arrepio da lei fundamental, determinar a criação de ARI's não sujeitas aos poderes de superintendência e de tutela (⁷⁶). Durante largos anos a CRP não previu sequer a possibilidade do legislador ordinário criar tais organismos administrativos (⁷⁷). O problema só foi parcialmente resolvido através da Lei Constitucional n.º 1/1997 (4.ª revisão constitucional). O n.º 3 do artigo 267.º da CRP (⁷⁸), aditado nessa ocasião, dará o fundamento à existência das ARI's na ordem jurídica portuguesa. O legislador só a partir desta data ficou habilitado com a necessária norma de autorização (⁷⁹). Todavia, o problema não ficou definitivamente resolvido. O governo continua a ser o órgão superior da administração pública (art.º 182.º da CRP), responsável perante os demais órgãos de soberania (art.º 190.º da CRP). Por conseguinte, sempre que o legislador português cria uma entidade administrativa independente sem lhe impor o dever de responder perante o governo, está virtualmente a infringir o princípio do Estado de direito democrático. Por outro lado, se as autoridades administrativas independentes não se encontram na dependência de qualquer órgão de soberania, sendo possuidoras de competências administrativa (e nalguns casos de competências para-jurisdicionais), então o princípio constitucional da separação de poderes é também virtualmente objecto de mutações. Parafraseando Morais (Morais, 2001: 110–114), podem ser encontradas três objecções à solução constitucional em vigor. A primeira é de natureza técnica e refere-se à expressão utilizada. É que na gíria de direito público a noção “entidade administrativa” reporta-se apenas às pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica, o que como é sabido, não abarca a totalidade das ARI's criadas entre nós. A segunda objecção é de política legislativa e censura o facto de se ter concedido ao legislador ordinário

⁷⁶ Excepção feita para os casos em que a constituição expressamente o consagre (cfr, art.º 39.º da CRP).

⁷⁷ Na ausência desta previsão normativa, que não existia à data da instituição quer da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) quer da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE), alguma doutrina sustentou a sua inconstitucionalidade com base: (i) na violação do princípio da separação de poderes, na medida em que tais autoridades combinavam o exercício das três funções públicas clássicas (poder normativo, executivo e sancionatório); (ii) na violação do princípio constitucional que dispõe que é ao governo que compete conduzir a política geral do país, pois é o órgão superior da administração pública (art.º 182.º da CRP); e ainda (iii) na violações do princípio constitucional da democracia representativa, dado que estas entidades não respondiam perante qualquer órgão legitimado pelo voto popular, facto que as tornava virtualmente irresponsáveis do ponto de vista jurídico-político.

⁷⁸ A revisão constitucional de 1997 aditou ao artigo 267.º o actual n.º 3, que dispõe o seguinte: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

⁷⁹ Da análise dos trabalhos preparatórios da 4.ª revisão constitucional, ressaltam como razões para a constitucionalização das entidades administrativas independentes, além da resolução da controvérsia constitucional assinalada, a necessidade de erigir um “poder neutro” na administração pública, em contraponto com a administração tradicional corporizada pelo governo; e ainda a necessidade de suprir as deficiências da administração estadual directa em termos de celeridade, flexibilidade e eficiência (Morais, 2001: 118-119).

uma verdadeira “habilitação legal em branco” para criar novas ARI’s, uma vez que a norma constitucional não referencia quais os domínios onde a sua instituição pode ter justificação material, nem sequer o fim que preside à actividade que essas ARI’s desenvolverão. Daí que seja conveniente que os diplomas que futuramente criem instâncias desta natureza revistam carácter reforçado ⁽⁸⁰⁾, isto é, devem ser aprovadas por maioria parlamentar reforçada. A terceira objecção é de natureza orgânica. Contrariamente ao manifestado nos debates preparatórios ocorridos na revisão constitucional de 1997, não foi erigida nenhuma reserva de competência parlamentar quanto aos actos legislativos criadores de ARI’s. Ora, a criação do regime jurídico das entidades independentes situadas no âmbito dos direitos fundamentais deve subsumir-se ao âmbito da reserva relativa de competência da AR (art.º 165., n.º 1, al. b) da CRP), o que não invalidaria a faculdade de delegação legislativa ao governo (n.º 1). Nos restantes casos, nomeadamente nos domínios económico e financeiro, não existindo reserva parlamentar explícita (art.ºs 164.º e 165.º), a sua instituição deve recair no domínio da competência concorrential entre AR e governo ⁽⁸¹⁾.

Como o legislador da 4.ª Revisão Constitucional não resolveu definitivamente este problema, face à insuficiência de norma constitucional expressa, haverá que operar sempre alguma concordância prática ⁽⁸²⁾ entre os preceitos e princípios constitucionais materiais e a faculdade conferida constitucionalmente ao legislador ordinário. Por conseguinte, entende-se que o legislador ordinário português só está habilitado formalmente a criar uma entidade administrativa independente se for capaz de identificar no texto constitucional o fundamento material legitimador dessa mesma opção político-legislativa, desde que esse seja o modelo organizatório concretamente adequado ao objectivo a prosseguir (Cardoso, 2002: 447; Canotilho, 2010: 810: 812). Isto porque o legislador constituinte impôs ao Estado um conjunto de responsabilidades, referidas entre outros no artigo 81.º da CRP ⁽⁸³⁾, sendo à luz

⁸⁰ As leis de valor reforçado.

⁸¹ Em aberto fica também a possibilidade das Assembleias Legislativas Regionais criarem, elas próprias, entidades administrativas independentes em matérias de interesse específico regional.

⁸² Harmonização de normas.

⁸³ De acordo com o Artigo 81.º da CRP, são *Incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social* as seguintes: a) promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal; c) assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público; d) promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior; e) promover a correcção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional; f) assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a

deste tipo de finalidades, e de outras análogas, que o legislador ordinário deve ponderar a opção da intervenção pública sob a forma de entidades administrativas independentes. Como nota a propósito Saldanha Sanches (2000:21):

A regulação e a desregulação têm de ser consideradas como uma realidade instrumental, que podem colocar problemas constitucionais apenas se forem colocadas ao serviço de objectivos que colidam com princípios básicos que a Constituição contém para a relação entre o Estado e a economia no sentido mais amplo deste termo.

De facto, a lei suprema portuguesa não contém uma permissão ilimitada para a criação de ARI's, apenas uma faculdade vinculada à prossecução de fins de interesse público com salvaguarda constitucional. Não se ignora que na prática as decisões de criação destas entidades se têm enquadrado quase sempre numa pretensa “liberdade conformativa” do governo para ditar o sentido e o alcance das políticas públicas, mas discorda-se desta forma de analisar a questão. Mais, entende-se que se o legislador continuar a criar entidades independentes sem que sobre elas faça impender rigorosos deveres de prestação contas perante os órgãos políticos legitimados democraticamente, tal infringe o princípio democrático, concretamente o princípio da democracia representativa. Se tal continuar acontecer, corre-se o sério risco de uma mutação da arquitectura institucional do Estado, consubstanciada na debilitação do princípio da democracia representativa. Esta última questão levanta ainda outro problema: quem custodia o custódio? Dito por outras palavras, quem controla a actividade das ARI's? Nos termos da al. a) do art.º 162.º da CRP “compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização, vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração”. Resulta daqui que é a Assembleia da República que dispõe de competência para fiscalizar a administração em qualquer das suas modalidades (directa, indirecta e autónoma). Trata-se de uma fiscalização política, mas pode traduzir-se na realização de audições parlamentares, em inquéritos parlamentares, na elaboração de relatórios, etc. E as conclusões a que chegar

reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral; g) desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país; h) eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio; i) garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores; j) criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social; l) assegurar uma política científica e tecnológica favorável ao desenvolvimento do país; m) adoptar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo, neste domínio, a cooperação internacional; n) adoptar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídrico

podem vir a ser públicas (⁸⁴). Tendo em conta os riscos que estas entidades administrativas “*suis generis*” colocam ao moderno Estado de direito, a única solução razoável passa pelo controlo destas estruturas administrativas pelo parlamento, mesmo que à primeira vista tal possa constituir um afastamento da tradição europeia dos parlamentos solicitarem contas apenas aos governos. Tal atitude contribui para uma maior “*accountability*” democrática, obrigando os dirigentes das ARI’s a prestarem contas regularmente perante os representantes eleitos da comunidade, apesar de, como refere Cardoso (2002: 541), tal circunstância poder vir a frustrar de certo modo a sua tão almejada “independência”.

⁸⁴ Do disposto no n.º 2 do art.º 266.º da CRP resulta ainda a subordinação dos órgãos e agentes da administração à constituição e à lei. Esta vinculação abrange os órgãos das ARI’s e o resultado é a faculdade dos cidadãos poderem impugnar contenciosamente (na jurisdição administrativa ou comum) os actos e regulamentos aprovados por estas instâncias que violem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos (cfr. n.º 4 e 5 do art.º 268.º da CRP).

CONCLUSÃO

São várias as fragilidades que ameaçam as ARI's. Alguns autores referem a “captura” do poder político como factor determinante da decisão de regular (Stigler, citado por Ferreira, 2004: 185; Rosenbloom, 1994: 378). Outros autores sustentam existir um “*market for regulation*”, no qual os agentes privados aparecem como compradores da regulação e o Estado como vendedor dessa mesma regulação. O mercado regulatório pode trazer vantagens para ambos os lados ⁽⁸⁵⁾, mas poderá trazer poucas vantagens para os cidadãos. Não sendo as ARI's entidades oniscientes nem omnipresentes, estão sujeitas a falhas e a erros, possibilidade que é potenciada pela existência de “*assimetrias informativas*”, que podem levar a que as decisões regulatórias assentem sobre pressupostos errados. Tal poderá acontecer por deficiência da agência reguladora ou simplesmente porque os regulados promovem deliberadamente essa “*misrepresentation*”. Outra fragilidade reside no facto do regulador poder ser capturado pelas entidades que pretende regular. Isso poderá suceder por três motivos: (i) ou porque é junto do sector regulado que o regulador recruta o seu pessoal técnico, o qual se encontra numa situação fragil, dado ter de regressar a ele um dia (“*revolving door*”); (ii) ou porque a “interacção próxima” que se estabelece entre regulador e regulados poder ser susceptível de vir a desenvolver comportamentos desviantes; (iii) ou porque o regulador não consegue obter informações da actividade dos regulados, ficando assim capturado pelos próprios regulados. Também é comum que as empresas reguladas recrutem quadros no regulador, o que resulta a médio prazo na sua debilitação, estratégia muito utilizada por empresas com “*deep pockets*”. O relacionamento pautado por contactos frequentes e múltiplas interacções entre regulador e regulados poderá também acabar num “casamento de conveniência” (Ferreira, 2004: 200), isto é, em atitudes de “cooperação estratégica”. Razões de ordem política e prática recomendam prudência na intenção de avançar “a torto e a direito” com a criação de ARI's. Carlos Blanco de Morais (Morais 2001: 150 - 151) explica o que está em causa:

Não parecem convincentes as construções “autopoiéticas”, que, sob um disfarce pós-modernista, pretendem revolucionar a eficácia da Administração Pública através de uma devolução de poderes para uma constelação imensa de entes autónomos e instituições independentes em relação ao Governo.

Longe de se poder comprovar a consecução da almejada eficiência, criam-se ao invés, todos os fundamentos necessários para um poder executivo contraditório, conflituante e imanejável, em razão da ausência de uma

⁸⁵ Notoriedade ao sector regulado, cargos de prestígio, influência económica e social, lugares de nomeação política, etc.

unidade de acção coerente». Além de que, «a banalizar-se o instituto, o risco de criação a médio ou longo prazo de uma “casta de funcionários” autoreferentes, incontroláveis e herméticos não apenas à representação política, como à própria sociedade civil, e que, à semelhança da tecnoburocracia comunitária, se arroguem, com o tempo, à protagonização fáctica de um novo poder político, magnificado pelo prestígio técnico-profissional e pela mística da imparcialidade de uma “Alta Administração” isolada na sua torre de marfim”

O verdadeiro problema das ARI’s reside, afinal de contas, na expansão exagerada de um “enclave” não democrático de administração (Morais, 2001: 150), que ameaça colocar em causa o Estado de direito democrático, nos termos do qual, em última instância a “*ratio essendi*” do poder de criar as leis e de lhes dar execução reside na vontade dos cidadãos expressa em eleições. A hétero-regulação é um instrumento de modernização da administração que contribui para a maximização do bem-estar social. Mas é preciso que as ARI’s transcendam a mera composição dos interesses particulares, introduzindo sempre acima deles o interesse público. A função das ARI’s consiste em disciplinar a desorganização do mercado. “Regular” deve significar negar a acção da “mão invisível”, “Deus ex machina” da economia capitalista (Sanches, 2000: 5–6). E se no estádio actual do capitalismo “*The only acceptable alternative is regulation*”, então “*for the inescapable imperfections of regulation, the only available remedy is to make it work better*”⁽⁸⁶⁾.

⁸⁶ “A única alternativa aceitável é a regulação. E para as inevitáveis imperfeições da regulação, o único remédio disponível é fazê-la funcionar melhor” (in Kahn, Alfred (1988), *The economics of regulation: Principles and institutions*, MIT Press: 15).

BIBLIOGRAFIA

- Amayuelas, Alazne Eimendi (2011), *Últimas tendencias de la administración independiente español*, RVAP, 91, Sep.-Dic.
- Amaral, Diogo Freitas (1997), *Curso de direito administrativo*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Amaral, João Ferreira (1996), *Política Económica. Metodologia, concepções e instrumentos de actuação*, Lisboa, Cosmos.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2013), “Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública”, em Hugo Consciência e Joaquim Filipe Araújo (orgs), *Coletânea em administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves e Hugo Consciência Silvestre (2013), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Azevedo, Maria Eduarda (2013) *Temas de direito da economia*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Baldwin, Robert (1999), *Understanding regulation, Theory, strategy and practice*, Norfolk, Oxford University Press.
- Baldwin, Robert, Martin Cave et al (2010), *The Oxford handbook of regulation*, Hampshire, Oxford University Press.
- Barcelos, Cristina (2008), *O poder normativo das agências reguladoras no direito norte-americano e no direito brasileiro: um estudo comparado*, dissertação de mestrado, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Bastos, Maria Isabel (2012), *A relação da Autoridade da Concorrência com as autoridades de Regulação sectorial. Em particular o caso ICP-ANACOM*, Dissertação de mestrado em Direito, Porto, Universidade Católica Portuguesa.
- Bauby, Pierre (1998), *Service public: de la tutele à la regulation*, Flux, n.º 31-32, Jan-Jun.
- Bauby, Pierre (2002), *L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation*, Politiques et Management Public, Vol. 20. n.º1.
- Boavida, Nuno e Reinhard Naumann (orgs.) (2007), *O Estado e a Economia. O modelo económico e social europeu no século XXI*, s/l, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento/Fundação Friedrich Ebert Stiftung.
- Boletim da Faculdade de Direito. Studia Iuridica (2001), Os caminhos da privatização da administração pública, Colóqui luso-espanhol de direito administrativo, Universidade de Coimbra/Coimbra Editora.
- Botelho, António José Junqueira (2002) “Globalização, regulação e neoneoliberalismo: uma análise das agências reguladoras”, *Revista de Sociologia e Política*, 18: 11-31 (Jun. 2002). O Estado e a Economia.
- Braun, Dietmar (2002), *State Intervention and delegation to independent regulatory agencies*, Swiss Science Review, 8(1).
- Canotilho, J.J. Gomes (2009), “O princípio democrático sobre a pressão dos novos esquemas regulatórios”, *Revista de Direito Público e Regulação*, CEDIPRE -FDUC, n.º1.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (2010), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Carapeto, António Carlos Caeiro (2002) *Serviço Público e regulação: independência e participação nas autoridades reguladoras do setor da electricidade*, dissertação em administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL.

- Carapeto, António Carlos Caeiro (2003), “Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado. Independência e participação”, em Juan Mozzicafreddo et al (orgs), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Cardona, Maria Celeste (2010), “As agências na União Europeia”, Augusto de Athayde et. al (orgs), *Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Cardoso, José Lucas (2002), *Autoridades administrativas independentes e constituição. Contributo para o estudo da génese, caracterização e enquadramento constitucional da Administração Independente*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Catarino, Luis Guilherme Carvalho Pina (2009), *A hétero-regulação dos mercados bolsistas pela CMVM e as garantias processuais fundamentais: da justiça administrativa às autoridades administrativas independentes*, tese de doutoramento em direito, FDUC.
- Chevallier, Jacques (1986), “Réflexions sur l’institution des autorités administratives indépendantes”, *Semanaire Juridique. Doctrine – jurisprudence – Textes*, n.º 60, 6, Out.
- Chevallier, Jacques (1995), “Les autorités administratives indépendantes et la régulation des marchés”, *Revue Générale de Droit Processuel*, Paris, n.º 1 (Jan.-Jun.).
- Christensen, Tom e Per Laegreid (2006), *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing
- Clarke, John e Janet Newman (1997), *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London, SAGE Publications.
- Colliard, Claude-Albert e Gérard Timsit (s/d), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF.
- Confraria, João (2005), *Regulação e Concorrência. Desafios do século XXI*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Dias, José Eduardo Figueiredo e Fernanda Paula Oliveira (2011), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª Ed., Coimbra, Livraria Almedina.
- Eberlein, Burkard (1999), “L’Etat régulateur en Europe”, *Revue française de science politique*, 49 e année, n.º 2.
- EU Working Papers (2009), *Comparing regulatory agencies. Report in the reslts of a worldwide survey*, Robert Shuman Centre for advanced Studies.
- Feintuck, Mike (2004), *The public interest in regulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferreira, Eduardo Paz, Luis Silva Morais et al (2009), *Regulação em Portugal: Novos tempos, novo modelo?* Coimbra, Livraria Almedina.
- Ferreira, Eduardo Paz (2010), “Em torno da regulação económica em tempos de mudança”, em *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano I, n.º1 (Jan – Mar.).
- Ferreira, Marco Capitão (2012), *A regulação económica como instrumento de (des)intervenção do Estado na economia*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Figueiredo, José Manuel Marques de (1997), *Enquadramento institucional e regulação da economia portuguesa desde a revolução de 1974*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Fonseca, Eduardo Morato (2010), *Regulação, poder normativo das agências reguladoras e princípio democrático*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Gentot, Michel (1991), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien.

- Geradin, Damien, Rodolphe Muñoz et al (2005), *Regulation through agencies in the EU*, Cheltenham , Edward Elgar.
- Girardi, Fabrizio, (2002), “Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis”, *Journal of European Policy*, 9:6.
- Girardi, Fabrizio (2005), “The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors”, *Swiss Political Science Review*, 11 (4).
- Gilardi, Fabrizio (2008), *Delegation in the regulatory state*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Glaeser, Edward e Andrei Shleifer (2001), *The rise of the regulatory state*, working paper 8650, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Gomes, João Salis (2003), “Perspectiva da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política. Perspectiva de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2010), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania”, em Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória Garcia (orgs.), *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Gonçalves, Pedro Costa (2013), *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Gouveia, Rodrigo (2001), *Os serviços de interesse geral em Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Jordana, Jacint e David Levi-Faur (2004), *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Koressawa, Elayne da Silva Ramos (2005), *A eficiência administrativa e a função reguladora*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Levi-Faur, David (2011), “Regulatory networks and regulatory agencification: towards a single european regulatory space”, *Journal of European Public Policy*, 18:6 (Set.).
- Lisboa, Armando de Melo (2000), *A crítica de Karl Polanyi à utopia do mercado*, SOCIUS Working Paper, n.º 2/00, ISEG.
- Machado, Santiago Muñoz (2009), “Los principios del derecho de la regulación: la actividad de las agencias y su control”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 20.
- Maças, Maria Fernanda (2006), “O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes”, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, CEJUR, n.º 58 (Jul.–Ago.).
- Majone, Giandomenico e Antonio la Spina (1993), *El Estado regulador*, Gestión y Política, vol. II, n.º2 (jul.-Set.).
- Majone, Giandomenico (2006), “Do Estado positivo ao Estado Regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança”, *Regulação Económica e Democracia: o debate europeu*, São Paulo, Editora Singular.
- Marques, Maria Manuel Leitão, João Paulo Simões de Almeida et al (2005), *Concorrência e Regulação*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Martins, Aluisio de Sousa (2010), *Agências reguladoras e os riscos da captura pelos entes regulados: estudo comparativo entre o direito regulatório norte-americano e o brasileiro*, dissertação em direito internacional económico, Brasília, Universidade Católica de Brasília.

- Martins, Guilherme d'Oliveira (2001), "A constituição económica portuguesa – Novas perspectivas", em Jorge Figueiredo Dias et al (orgs.), *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora.
- Martins, Paulo Emílio Matos e Octávio Penna Pieranti (2006), *Estado e Gestão Pública*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- McGowan, Francis e Helen Wallance (1996), *Towards a european regulatory state*, *Journal of European Public Policy*, 3: 4 Dec.
- Miranda, Jorge (2002), *Teoria do Estado e da Constituição*, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- Moncada, Luís Cabral de (2012), *Manual Elementar de Direito da Economia e da Regulação: uma perspectiva luso-brasileira*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Morais, Carlos Blanco de (2001), "As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa", em *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61 (Jan.).
- Moreira, Vital (1979), *Economia e Constituição*, 2.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (1997), *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, Vital e Maria Manuel Leitão Marques (1998), "O Estado, a economia e as empresas", em *Economia & Prospectiva*, vol. II, n.º 3-4.
- Moreira, Vital (2001), "Serviço público e concorrência. A regulação do setor eléctrico", em *Boletim da Faculdade de Direito, Stydia Ivrídica*, n.º 60, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2003), *Autoridades reguladoras independentes. Estudo e projecto de lei-quadro*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2004), "Regulação económica e serviços de interesse geral", em Vital Moreira (org.), *Estudos de Regulação Pública*, Coimbra, CEDIPRE/Coimbra Editora.
- Moreira, Vital (2004-a), "Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado regulador", em Vital Moreira (org.), *Estudos de Regulação Pública*, Coimbra, CEDIPRE/Coimbra Editora.
- Moreira, Vital e Maria Manuel Leitão Marques (2008), *A mão invisível. Mercado e Regulação*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Morrone, Michelle Ribeiro (2005), *Estado Regulador: seus objetivos, conceito, características*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da administração pública e poder político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política, Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Nunes, José Avelãs (2011), "As duas Máscaras do Estado Capitalista", em *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, Universidade de Fortaleza.
- Nunes, José Avelãs (2013), *O Estado Capitalista e as suas máscaras*, Lisboa, Edições Avante.
- Pereira, Daniel Fernandes Vieira (2008), *Regulação de Serviços públicos de infra-estruturas em Portugal. Emergência da concorrência*, dissertação de mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso et al (2012), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pierson, Christopher (2004), *The modern state*, New York, Routledge.
- Pisier, Evelyne (1998), "Vous avez dit indépendantes? Réflexions sur les AAI", *Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, Paris, n.º 46.

- Ramalho, Pedro IVO Sabba (2007), *A gramática das agências reguladoras: comparação entre Brasil e EUA*, dissertação de doutoramento em ciências sociais, Brasília, Universidade de Brasília.
- Rojas, gabriel Fernandez (2003), “La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América”, *Universitas*, n.º 106, Dez, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
- Rosenbloom, David H. E Richard D. Schwartz (1994), *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York, Marcel Dekker.
- Santos, António Carlos, Maria Eduarda Gonçalves et al (2011), *Direito Económico*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Scott, Collin (2000), “Accountability in the regulatory state”, *Journal of law and society*, vol. 27, n.º 1.
- Sifontes, Domingo (s/d), *Regulación económica y agências regulatórias independientes: una revisión de la literatura*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Silva, Paula Costa (2000), “As autoridades independentes. Alguns aspectos da regulação económica numa perspectiva jurídica”, em *O Direito*, ano 138, III.
- Spulber, daniel F. (1989), *Regulation and markets*, Massachusetts of Technology Press
- Unay, Sadik (2011), “The rise of the regulatory state in Europe”, *Turkish Journal of Politics*, vol. 2, n.º 1.
- Vasques, Sérgio (cord.) (2008), *As taxas de regulação económica em Portugal*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Vicente, Marta de Sousa Nunes (2012), *A quebra da legitimidade material na actividade normativa de regulação económica*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Versos, Rodrigo Semeão (2000), *Autoridades administrativas independentes. Ensaio da integração constitucional da figura*, dissertação de mestrado em direito, FDUL.