

## ENTIDADES REGULADORAS: UM ANO DE LEI-QUADRO

Tânia Cardoso Simões<sup>1</sup>

*“Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules.”*

DOUGLASS NORTH

*ABSTRACT: Law n. 67/2014, of August 28, approved the Regulatory Authorities' Framework Law, pursuing the harmonization of the legal framework applicable to these Authorities. A year past from its entry into force this paper analyses if this harmonization was achieved. The principles and objectives underlying the Law are explained with a reference to the creation and evolution of the regulatory agency movement in Portugal since the 80s, emphasising the instruments implemented to ensure independency, accountability and efficiency. The framework implementation was more complex than expected, as only a part of the bylaws was revised until the present moment. Nonetheless, at this point, it is possible to conclude that, on a first phase, concerning the transposition of the legal framework to the bylaws, harmonization is being achieved. However, the fact that the rigidity of some of the norms is also being transposed to the bylaws, with little or no adaptation, raises the question of whether the harmonization achieved will not suffer an erosion in the future. As for efficiency concerns, this paper concludes that no more than a very shy step was taken in the Law, and that the lack of a general provision concerning ex ante e ex post impact analysis is an important gap in the pursuance of that objective.*

**SUMÁRIO:** Introdução. I. Da génese das entidades reguladoras à lei-quadro. II. Âmbito da lei-quadro. III. Regime da lei-quadro e transposição estatutária. Conclusão.

---

<sup>1</sup> O presente artigo expressa exclusivamente a posição da autora e foi escrito tendo em conta as alterações legislativas publicadas até 31 de dezembro de 2014.

## INTRODUÇÃO

No passado dia 2 de setembro de 2014 completou-se um ano da entrada em vigor da lei-quadro das entidades reguladoras com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, aprovada pela Lei n.º 67/2014, de 28 de agosto (que também se refere simplesmente como “lei-quadro”)<sup>2</sup>.

A lei-quadro resultou de um processo legislativo cuja génese se prende com a necessidade, assinalada há mais de uma década, de criar um quadro comum para as várias entidades reguladoras existentes e com o reforço de independência destas entidades. Este objetivo foi mais recentemente previsto como um dos compromissos assumidos pela República Portuguesa no contexto da concessão de assistência financeira pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, tendo sido estabelecido no *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* de maio de 2011.

Completado um ano de vigência, revisita-se agora as principais alterações introduzidas pela lei-quadro, procedendo-se a uma reflexão sobre o impacto das mesmas na prossecução do objetivo de aproximação das entidades reguladoras abrangidas pelo diploma de um modelo de verdadeira eficiência.

Importa sublinhar, antes de mais, que a lei-quadro, sem ter um valor reforçado em termos constitucionais<sup>3</sup>, tem, contudo, um ascendente político, na medida em que se configura como um diploma de enquadramento geral das entidades de regulação. Tal é denotado pela expressamente pretendida adequação dos estatutos das entidades ao seu preceituado.

Assim, apenas com a publicação dos novos estatutos das entidades reguladoras vai sendo possível aferir, por um lado, qual o grau de harmonização conseguido e, por outro, qual a medida da flexibilização das soluções encontradas, em adaptação à realidade.

Esta adaptação tornou-se, antes de mais, mais complexa do que o previsto. Efetivamente, não obstante a previsão legal de que os estatutos seriam harmonizados com a lei-quadro até 1 de dezembro de 2013, um ano após a

---

2 A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, denominada lei-quadro das entidades reguladoras com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, contém um conjunto de normas de natureza preambular, aprovando em anexo a “lei-quadro das entidades reguladoras”, expressão que se utilizará no texto, entendendo-se ser uma simplificação daquele seu verdadeiro *nomen iuris*, como se verá, mais próximo do seu objeto (*vide* nota de rodapé 28).

3 Cfr. artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa.

entrada em vigor da mesma apenas se encontravam em vigor os novos estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), constantes do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, da Autoridade da Concorrência (AdC), plasmados no Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, e da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), previstos no Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto.<sup>4</sup>

Note-se que a harmonização estatutária da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) havia sido já prosseguida com a publicação do Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho, que, não obstante publicado previamente à lei-quadro, antecipa o respetivo regime. Efetivamente, ao completar a transposição das Diretivas do Terceiro Pacote Energético, este diploma reforça estatutariamente um regime de autonomia e de independência funcional para a ERSE.<sup>5</sup>

## I. DA GÉNESE DAS ENTIDADES REGULADORAS À LEI-QUADRO

- 1 Recorda-se que a origem das entidades reguladoras independentes remonta às comissões reguladoras independentes norte americanas, estabelecidas desde o final do século XIX para regular a prestação de serviços económicos de rede, considerados monopólios naturais, como os transportes, as comunicações, a eletricidade, o gás e a água e o saneamento (*utilities*). Este modelo, transposto pelo Reino Unido no final da década de setenta do século seguinte, através da criação de agências e comissões reguladoras, acompanhou a liberalização e a privatização da economia.
- 2 O modelo da regulação independente foi difundido na Europa do século XX nos anos 90, acompanhando a mudança de paradigma do Estado Providência para o Estado Regulador, em que a intervenção direta do Estado na economia, tributária das conceções keynesianas, é progressivamente

---

4 Nestes termos, e atenta a alteração dos estatutos da ERSE que se refere em seguida, aguarda-se ainda a transposição dos estatutos do Instituto de Seguros de Portugal (ISP) – cuja denominação passará a ser Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) – da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P. (INAC).

5 O Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho, refere expressamente que o regime previsto é estabelecido no decurso dos trabalhos preparatórios da legislação de enquadramento das entidades reguladoras e que respeita as opções já efetuadas quanto aos aspetos de natureza financeira e administrativa das entidades reguladoras, constantes da proposta de lei já aprovada, à data, em Conselho de Ministros, e já remetida à Assembleia da República.

transposta para uma atuação indireta. Nesta, o Estado perde progressivamente o seu papel de operador e prestador para ter um papel de regulação da economia, verificando-se, assim, uma desregulação e, em paralelo, uma reregulação próprias da liberalização.<sup>6 7</sup>

- 3 Neste novo paradigma, as entidades reguladoras independentes, mediante a diminuição da intervenção direta do Estado na Economia, assumiram como principal papel a garantia dos interesses dos utilizadores dos serviços públicos considerados essenciais – numa lógica de prestação universal, com qualidade, regularidade e continuidade – e do acesso equitativo dos diversos operadores à atividade, como forma de implementar concorrência entre estes.
- 4 Como reconhece o próprio legislador português na motivação do diploma que aprova os anteriores estatutos da ERSE, o Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, a solução das “entidades reguladoras independentes” foi ditada, tanto pela preocupação de separar os papéis do “Estado regulador” e do “Estado operador” (dada a permanência de uma forte posição do Estado nos sectores em vias de liberalização), de modo a garantir a imparcialidade da regulação, como pelo objetivo de tornar a regulação independente dos ciclos e conjunturas político-eleitorais, reforçando assim a confiança dos operadores e consumidores.
- 5 O modelo das entidades reguladoras independentes conforma-se, assim, com uma lógica transversal em que a nova conceção de intervenção deve enformar menores custos, combinando uma elevada competência técnica com uma maior flexibilidade.<sup>8</sup> Tal vai ao encontro dos objetivos das entidades de regulação, de colmatar as falhas de mercado e de tutelar os interesses dos utilizadores dos serviços considerados essenciais, numa lógica de regulação social como a que subjaz ao conceito de serviço universal.

---

6 Moreira (2001: 1), caracteriza o “Estado regulador” com base sobretudo na “desintervenção” do Estado na atividade económica, acompanhada de uma “desgovernamentalização” da atividade reguladora, expressada nas autoridades reguladoras independentes.

7 *Vide* Calvão da Silva, 2008; Cardoso, 2002: 39-215; Gonçalves, 2006; Maçãs, 2006: 21; Majone, 1997a e 1997b; Morais, 2012; Moreira, 2001; Otero, 2001; Paz Ferreira & Morais, 2009: 26 e Vera-Cruz Pinto, 2005: 160.

8 Tal como refere Majone (1997a e 1997b), as entidades reguladoras independentes justificam-se, nomeadamente, quando a sua criação levar a uma diminuição dos custos de agência, em resultado da eliminação das limitações próprias da relação *principal-agent* decorrentes da delegação da competência decisória na entidade detentora do conhecimento específico do setor e da inerente independência de atuação. Note-se ainda que, na análise custo-benefício inerente à criação das entidades reguladoras independentes, devem ser tidos em conta os custos de coordenação advinentes de uma eventual desconcentração de competências dispersas por várias entidades reguladoras. *Vide* ainda Majone, 2005.

- 6 Não obstante os objetivos de eficiência e tecnicidade que perpassam o modelo, este assume, contudo, características específicas e diferenciadoras nos diversos Estados, como a detenção de poderes de autoridade nas autoridades administrativas independentes francesas e na “*ministerialfreie Verwaltung*” alemã, que coloca a tónica na independência face ao poder executivo. Esta característica, especialmente relevante na regulação financeira e, sobretudo, nas componentes de emissão monetária e fixação das taxas de juro, estará na base da utilização do modelo do Bundesbank na criação do Banco Central Europeu e do Sistema Europeu de Bancos Centrais.
- 7 Os contributos alemão e francês para o desenho da conceção europeia de administração independente levaram a uma expansão do modelo das entidades administrativas independentes, vocacionadas *a priori* para a regulação económica, passando estas entidades a abarcar outras atribuições de natureza não primordialmente económica, como as relacionadas com a defesa de direitos, liberdades e garantias, adotando, em paralelo, uma grande heterogeneidade de estatutos jurídicos.
- 8 Em paralelo, também ao nível europeu se verifica uma proliferação de entidades reguladoras independentes na esfera da União Europeia.<sup>9</sup>
- 9 É nesta confluência genética, congregada com a situação de elevada intervenção direta do Estado em Portugal que, no entanto, acompanha as tendências europeias de modelização económica – não só pela pressão natural dos sistemas europeus comparados, mas sobretudo pelas diretrizes resultantes da adesão ao modelo europeu a 1 de janeiro de 1986 –, que surgem as entidades administrativas independentes no plano nacional.
- 10 Verifica-se, assim, o surgimento de entidades reguladoras independentes em Portugal nas décadas de 80 e, sobretudo, 90, num processo de reforço de independência gradual, traduzido na transferência de competências da administração direta para a administração indireta do Estado, como é o caso do Instituto das Comunicações de Portugal. Ocorre ainda um reforço progressivo das características orgânicas e funcionais de independência através de intervenções legislativas pontuais a nível setorial.<sup>10</sup>

---

9 Vaz Freire, 2012: 433. Para uma análise da regulação independente na Europa antes de 2000 *vide* Majone, 1997.

10 Sobre os conceitos de independência orgânica e funcional *vide* Maçãs, 2006: 23.

- 11 Com o objetivo de eliminar quaisquer dúvidas quanto à constitucionalidade da criação das entidades administrativas independentes, a revisão constitucional de 1997 introduziu expressamente uma referência ao modelo, prevendo a respetiva criação por ato legislativo. Com a revisão constitucional, explicita-se mesmo que a proteção de dados pessoais é garantida por uma entidade administrativa independente e que os objetivos constitucionais relativos aos meios de comunicação social são também conduzidos por uma entidade administrativa independente<sup>11</sup>.
- 12 Neste quadro, nas décadas de 80 e 90 verifica-se, como referido, o surgimento do Instituto das Comunicações de Portugal, bem como do Instituto de Seguros de Portugal (ISP), da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e da ERSE.
- 13 O Instituto das Comunicações de Portugal, redenominado Autoridade Nacional de Comunicações – ANACOM, entidade reguladora dos setores das comunicações e postal, é criado em 1981. Os respetivos estatutos, aprovados em 1989, vêm a ser substancialmente alterados em 2001, tendo em vista o reforço dos seus poderes de autoridade.<sup>12</sup>
- 14 O ISP é criado em 1982 para regular a atividade seguradora e resseguradora, fundos de pensões e mediação de seguros<sup>13</sup>. Por sua vez, a CMVM surge em 1991, com funções de regulação dos mercados de valores mobiliários e das atividades dos intermediários financeiros<sup>14</sup>. *In fine*, a atual ERSE é criada em 1995 para supervisionar o setor elétrico, tendo passado a regular os setores do gás natural e da eletricidade em 2002<sup>15</sup>.

---

11 Cfr. art.º 35.º, n.º 2, e art.º 39.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, respetivamente.

12 O ICP-ANACOM foi criado em 1981, pelo Decreto-Lei n.º 188/81, de 2 de julho, sendo legalmente qualificado como entidade reguladora pela Lei das Comunicações de 1997 (Lei n.º 91/97, de 1 de agosto). Assume também funções como entidade reguladora postal, como decorre da Lei n.º 102/99, de 26 de julho. Os atuais estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro.

13 O ISP, criado pelo Decreto-Lei n.º 302/82, de 30 de julho, substituindo o Instituto Nacional de Seguros e a Inspeção-Geral de Seguros, vê os respetivos estatutos serem revistos pelo Decreto-Lei n.º 251/97, de 26 de setembro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 289/2001, de 13 de novembro, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 195/2002, de 25 de setembro.

14 A CMVM é criada pelo Decreto-Lei n.º 142-A/91, de 10 de abril, vindo os respetivos estatutos a ser autonomamente previstos no Decreto-Lei n.º 473/99, de 8 de novembro, sucessivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 232/2000, de 25 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 183/2003, de 19 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 169/2008, de 26 de agosto.

15 A Entidade Reguladora do Sector Elétrico (ERSE) foi criada pelo Decreto-Lei n.º 187/95, de 27 de julho, tendo os respetivos estatutos sido aprovados pelo Decreto-Lei n.º 44/97, de 20 de fevereiro, passando em 2002 a regular os setores do gás natural e da eletricidade e a ter a atual designação, pelo Decreto-

- 15 Em 1998 é ainda criado o Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), redenominado pela lei-quadro como Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), com funções de regulação do setor da aviação civil<sup>16</sup>, e o Instituto Regulador de Águas e Resíduos, I. P. (IRAR, I. P.), atual Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)<sup>17</sup>, com a missão de regular os sectores dos serviços de abastecimento público de água e de saneamento.
- 16 Mediante a multiplicação de entidades reguladoras, desde cedo se identificou a necessidade de colocar ordem na “desordem”<sup>18</sup> criativa de estatutos diferenciados, sendo um marco a Declaração de Condeixa saída do Fórum com o mesmo nome, realizado em Portugal, entre os anos 2000 e 2001.
- 17 A questão foi, assim, objeto de um estudo e de um projeto de lei-quadro das autoridades reguladoras independentes (ARI) elaborado por Vital Moreira e Fernanda Maças, concluídos em fevereiro de 2002<sup>19</sup>. O referido projeto foi então publicado, ainda que, por vicissitudes políticas, não em Diário da República<sup>20</sup>, tendo as soluções que preconizava influenciado diversos estatutos de entidades de regulação nacionais.
- 18 Em 2004 foi aprovada uma lei-quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro), regime aplicável às entidades reguladoras que assumem estatutariamente a natureza jurídica de instituto público, não tratando este diploma, atenta a sua natureza, das especificidades inerentes às entidades reguladoras, no universo dos institutos públicos.

---

-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril. Os estatutos, aprovados por este diploma, foram revistos pelo Decreto-Lei n.º 212/2012, de 25 de setembro e, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 84/2013, de 25 de junho, de forma a assegurar a transposição do “Terceiro Pacote Energético” europeu. Foi também aprovado o regime sancionatório correspondente pela Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro.

16 O INAC foi criado em 1998 pelo Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de maio, herdando os poderes de regulação detidos no âmbito do transporte aéreo pela Direção-Geral de Aviação Civil, tendo os respetivos estatutos sido alterados pelo Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril, que vem reforçar as respetivas competências normativas e poderes de supervisão, inspeção e fiscalização.

17 O IRAR foi criado através do Decreto-Lei n.º 362/98, de 18 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, tendo sido reestruturado pelo Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, e então redenominado Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

18 *Vide* Decoopman, 2002: 15 ss. e Maças, 2006: 24, também referindo a mesma autora.

19 O referido estatuto foi elaborado com base em solicitação do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública do XIV Governo Constitucional de Portugal.

20 Moreira & Maças, 2003.

- 19 Já nos anos 2000, e após a primeira tentativa de criação de um quadro normativo comum para as entidades reguladoras independentes com o projeto de lei-quadro das autoridades reguladoras independentes e sob a égide da lei-quadro dos institutos públicos, surge a Autoridade da Concorrência, criada em 2003 para assegurar a aplicação das regras de concorrência em Portugal<sup>21</sup> e, no mesmo ano, a ERS<sup>22</sup>. Procede-se, então, à revisão dos estatutos da generalidade das entidades reguladoras.
- 20 Também no setor dos transportes, terrestres, fluviais e marítimos, foram historicamente criados diversos institutos públicos de regulação, como o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF), em 1998, o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos – IPTM criado em 2002 ou o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres – IMTT e o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias – InIR, criados em 2007. Trata-se de um setor cuja estrutura regulatória tem sido objeto de sucessivas alterações, sendo o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P), resultante da reestruturação operada em 2011 e 2012, agora objeto de nova alteração nos termos do artigo 4.º da lei-quadro.
- 21 Após 2002, os vários estatutos jurídicos das entidades reguladoras independentes, enquanto organismos públicos dotados de existência jurídico-administrativa própria, destacados da administração direta e indireta do Estado (em sentido estrito), assumiam, com maior ou menor força, um conjunto de características gizadas de forma a assegurar a respetiva independência face ao poder executivo, mantendo, contudo, o caráter de entidades ou autoridades públicas.
- 22 Trata-se de entidades públicas, de natureza administrativa<sup>23</sup>, com o objeto de efetuar regulação económica, com toda a variação de recorte correspondente, não só ao termo regulação (aqui utilizada em sentido amplo),

---

21 A AdC é criada pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, que confere unidade orgânica às funções previamente repartidas entre a Direção-Geral do Comércio e da Concorrência (DGCC) e o Conselho da Concorrência.

22 A ERS foi criada pelo Decreto-Lei n.º 309/2003, de 10 de dezembro, que aprovou, à data, os respetivos estatutos, posteriormente alterados pelo Decreto-Lei n.º 127/2009, de 27 de maio, que prevê uma reestruturação desta entidade, atendendo à reforma em curso do Sistema Nacional de Saúde (SNS), no âmbito da qual se previa que parte das entidades prestadoras de cuidados de saúde do SNS, públicas, sociais ou privadas, operando por delegação ou concessão de serviço público, deixavam de estar sujeitas ao comando administrativo do Estado, passando, na generalidade, a estar sujeitas a uma lógica empresarial.

23 Relativamente à natureza das entidades reguladoras independentes veja-se Maças, 2006: 24, Moreira & Maças, 2003: 24 ss. e Magide Herrero, 2000.

mas também à delimitação do que é a regulação com caráter económico. Refere-se, assim, a entidades que não correspondem a fenómenos de auto-determinação e autorregulação de interesses organizados.

- 23 No que concerne à característica da independência, essencial ao modelo, há desde logo que apontar que o grau de independência era distinto entre as várias entidades reguladoras, dependendo do regime concretamente aplicável em termos funcionais, orgânicos e financeiros.
- 24 Nos projetos da Revisão Constitucional de 2010 previa-se já uma alteração do processo de nomeação dos titulares do órgão de administração das entidades reguladoras, no sentido do reforço da respetiva autonomia governamental<sup>24</sup>.
- 25 Em maio de 2011, no âmbito dos compromissos assumidos pela República Portuguesa no contexto da concessão de assistência financeira pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, estabelece-se como objetivo a garantia de que as “Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) têm a independência e os recursos necessários para exercer as suas responsabilidades”.<sup>25</sup>
- 26 Nesse sentido, prevê-se a elaboração de um relatório independente sobre o âmbito da atividade, os poderes de intervenção, os recursos e as características que determinam o nível de independência “das principais ARN”<sup>26</sup> – o qual veio a ser elaborado pela AT Kearney – e a apresentação de uma proposta com vista ao reforço da independência dos reguladores.
- 27 A independência face ao poder executivo e, concretamente, ao Governo, pressupõe, nos termos em regra identificados pela doutrina, o preenchimento de um conjunto de requisitos traduzidos numa verdadeira autonomia administrativa, patrimonial, financeira e de gestão, sem sujeição a poderes de tutela ou superintendência governamental, na detenção de órgãos próprios com atribuições determinadas de forma clara e na atribuição de poderes discricionários à entidade administrativa independente na prossecução das respetivas atribuições. Traduz-se ainda num conjunto de requisitos relativos à nomeação e exoneração/inamovibilidade dos

---

24 *Vide* projetos de revisão constitucional (XI LEG/2.ªSL) n.º 1/XI-PSD e n.º 9/XI – PS *in* <http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/Revisao2011.aspx>. *Vide* ainda Blanco de Moraes, 2012: 183.

25 Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica de 17 de maio de 2011 (medida 7.21).

26 *Idem*.

titulares dos órgãos, à duração (longa) dos respetivos mandatos e à aplicação de um regime de incompatibilidades que assegure a independência face aos regulados e o fenómenos de *revolving door*.<sup>27</sup>

- 28 Ora, até à aprovação da lei-quadro, verificava-se uma transposição para os estatutos de quase todas as entidades (com exceção do Banco de Portugal), dos poderes de tutela próprios da administração indireta do Estado, o que, aliado a um sistema de nomeação governamental dos titulares dos órgãos de administração, tornava ténue e flutuante a fronteira das entidades independentes no seio da administração indireta do Estado.
- 29 Efetivamente, tendo a Constituição da República Portuguesa remetido a definição dos termos da criação e funcionamento das entidades reguladoras e das entidades administrativas independentes (em geral) para legislação ordinária, estas vêm a assumir diferentes graus de amplitude quanto aos poderes que lhes são conferidos, bem como diversas formas organizacionais e de concretização do estatuto de independência, cabendo ainda à lei a inerente definição do ponto de equilíbrio entre uma atuação autónoma e independente e o princípio democrático.
- 30 É, assim, precisamente no campo da diversidade criada, que se justifica a aprovação da lei-quadro.

## II. O ÂMBITO DA LEI-QUADRO

- 31 Como se referiu acima, o Memorando de Entendimento sobre as Condiionalidades de Política Económica, de 17 de maio de 2011, previa a elaboração de um relatório independente sobre as “principais ARN”.
- 32 No n.º 3 do artigo 3.º do diploma preambular são reconhecidas como entidades reguladoras, para efeitos de aplicação da lei-quadro, entidades de regulação financeira – o Instituto de Seguros de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, sendo expressamente excluído do âmbito da Lei o Banco de Portugal – e entidades reguladoras de *utilities*, caracterizadas por uma relevante componente de economias de rede, tradicionalmente consideradas como monopólios naturais justificativos do modelo de monopólio legal, demantelado por processos de liberalização que caracterizaram as últimas décadas, de forte influência europeia. É este o caso da ERSE, da ANACOM, da Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), da ERSAR e, em certa medida, da ERS.

<sup>27</sup> Vide Blanco de Morais, 2001 e 2012: 201 ss., Dumez & Jeunemaitre, 1999.

- 33 É ainda enquadrada como entidade reguladora a AdC que, contudo, não pode ser qualificada enquanto tal em sentido estrito, na medida em que não tem atribuições de regulação, sendo sobretudo uma entidade de controlo e supervisão, com uma atuação maioritariamente *ex post* (com exceção do controlo de operações de concentração). As suas funções podem, contudo, enquadrar-se num conceito de regulação em sentido amplo, de ordenação da economia, por contraposição a um intervenção direta do Estado, sendo nesta lógica, crê-se, que vem a ser integrada na lei-quadro.
- 34 Note-se que o universo de entidades administrativas independentes em termos materiais não se esgota nas entidades administrativas independentes definidas expressamente como entidades reguladoras na lei-quadro. Ficam excluídas da lei, que circunda o seu objeto com referência à regulação económica, as entidades que não seguem esse propósito, visando antes a proteção de direitos, liberdades e garantias, como a Comissão Nacional de Eleições e a Comissão Nacional de Proteção de Dados, cujo estatuto de independência tem por base uma relação especial com a Assembleia da República.
- 35 Quanto a este aspeto, a lei-quadro das entidades reguladoras representa assumidamente um recentrar do modelo de entidades reguladoras independentes, ao menos enquanto modelo harmonizado, na regulação económica, seguindo a lógica norte-americana num movimento do tipo “*back to the agencies*”.
- 36 Se esta delimitação resulta clara da própria lei-quadro e dos seus antecedentes<sup>28</sup>, já no que concerne à delimitação efetuada no âmbito das entidades com funções de regulação económica, a fundamentação não é tão evidente, apesar de a lei ter sido precedida de um estudo de avaliação de necessidade ou impacto, nos termos já referidos<sup>29</sup>.

---

28 O artigo 1.º da lei-quadro delimita expressamente o respetivo âmbito às entidades com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas (não obstante não defina o que deve entender-se como atividade económica). Deve, assim, interpretar-se restritivamente o disposto nos artigos 1.º e 2.º do diploma preambular, que qualifica a lei em anexo como “lei-quadro das entidades reguladoras”.

29 Não tendo sido divulgado, nesta data, o estudo prévio realizado pela AT Kearney, a justificação das opções efetuadas em termos legislativos são as que decorrem da exposição de motivos da Proposta de Lei 132/XII e dos documentos inseridos no respetivo processo de aprovação parlamentar. No que concerne à não inclusão do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no âmbito da lei-quadro, a exposição de motivos apenas refere que tal se deve ao facto de que se regerem por legislação própria e possuírem tratamento específico em sede constitucional.

- 37 Efetivamente, e devendo sublinhar-se que a solução da escolha de entidades reguladoras independentes não é um objetivo em si mesmo, não se encontra fundamentada nos termos previstos na própria lei-quadro, a justificação para a aplicação do modelo organizativo das entidades reguladoras independentes às nove entidades expressamente abrangidas.<sup>30</sup>
- 38 Note-se que o estudo subjacente à inclusão das entidades reguladoras no âmbito da lei-quadro deverá ainda efetuar, fundamentadamente, o recorte negativo simétrico, sendo assim mais perceptível se foi ou não efetuada uma ponderação sobre a inclusão no modelo das entidades reguladoras independentes e, conseqüentemente, no âmbito da lei, por exemplo do Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P. (InCI), que tem por missão regular e fiscalizar o setor da construção e do imobiliário<sup>31</sup>.
- 39 Pelos mesmos motivos, seria útil conhecer mais aprofundadamente os motivos que presidiram à decisão do legislador de não inclusão do Banco Portugal e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no âmbito da lei-quadro, ainda que tradicionalmente se admita que o Banco de Portugal, atenta a respetiva participação no Sistema Europeu de Bancos Centrais, e a ERC, tendo em conta a sua principal atribuição constitucional de salvaguarda do pluralismo, tenham regimes autónomos, não obstante tratar-se de entidades reguladoras de atividades económicas.<sup>32</sup>
- 40 Sublinhe-se que o catálogo das entidades reguladoras não é um catálogo fechado, decorrendo, contudo, do n.º 3 do artigo 6.º da lei-quadro um princípio de excecionalidade da respetiva criação, visando a não proliferação destas entidades, com os custos inerentes em termos de eficiência.

---

30 Confraria, 2010. Para uma análise crítica da escolha do modelo, *vide* Calvete, 2011.

31 O artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, prevê a alteração da denominação do InCI para “IMPIC, Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.” (a concretizar até final de março de 2014 nos termos do artigo 36.º do mesmo diploma, o que não ocorreu. Note-se que o artigo 35.º dos novos estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, qualifica o “IMPIC” como entidade reguladora.

32 O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 28 de janeiro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto (estatutos da AdC), que previa o regime de articulação da AdC com as autoridades reguladoras setoriais, enquadra expressamente no elenco legal (exemplificativo), quer o Banco de Portugal, quer o Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI), atual InCI e futuro IMPIC, como entidades reguladoras setoriais. A delimitação ora efetuada pela lei-quadro, replicada nos estatutos que vão sendo aprovados (*vide*, a título de exemplo, o artigo 9.º dos estatutos da AdC de 2014) coloca, assim, um conjunto de questões interpretativas, nomeadamente quanto ao âmbito de obrigações de consulta como as previstas no artigo 55.º da Lei da Concorrência, aprovada pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

- 41 Para futuro, a lei-quadro tem a preocupação de introduzir critérios justificativos da criação de entidades reguladoras independentes. Não obstante, o seu carácter genérico e algo circular em torno do conceito de independência, leva a que não se possa afirmar que a lei efetivamente proceda a um balizamento concreto dos critérios materiais que devem presidir à decisão de criação (e manutenção) de uma entidade reguladora independente.
- 42 Efetivamente, a previsão do artigo 6.º da lei-quadro limita a criação das entidades reguladoras aos casos em que a prossecução de atribuições de regulação de atividades económicas recomendem, face à necessidade de independência no seu desenvolvimento, a não submissão à direção do Governo.
- 43 Paralelamente, a lei-quadro estabelece obrigações de natureza procedimental e formal para a respetiva criação, como a realização de um estudo prévio, a criação por lei (em sentido amplo, entende-se) e a aprovação de estatutos por decreto-lei.
- 44 Em termos estatutários, a lei-quadro impõe que, para que a entidade reguladora seja considerada como tal, deve ser assegurado um conjunto de garantias de independência, como a detenção de autonomia administrativa, financeira (capacidade de asseverar condições financeiras de autossuficiência), de gestão e património próprio. Deve ser afiançada a respetiva independência orgânica, funcional e técnica, impondo-se que as entidades, para tal, tenham órgãos, serviços, pessoal e a tríade de poderes própria das entidades reguladoras.
- 45 Prevê-se ainda como objetivo que as entidades reguladoras garantam a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, desiderato que, no caso da Autoridade da Concorrência, é, nesta fase, mediato, já que a atuação desta entidade visa sobretudo proteger o processo concorrencial enquanto dinâmica geradora de eficiência e, como tal, de bem-estar.<sup>33</sup>
- 46 A ausência de critérios materiais suficientemente balizadores da criação de entidades reguladoras independentes pode ser parcialmente colmatada pela realização do estudo prévio acima referido e previsto no n.º 4

---

33 Note-se o afastamento da lei-quadro da conceção bem enraizada na doutrina de que o conceito de regulação inclui, e não ombreia com, poderes de supervisão, regulamentação e sancionatório – *vide* artigo 3.º, n.º 2, al. e). Para uma abordagem em que a intervenção da AdC nesta sede se efetiva de forma mais direta *vide* Hodges, 2014.

- do artigo 6.º da lei-quadro, na medida em que o mesmo se aproxime de um verdadeiro estudo de impacto norteado por critérios de eficiência<sup>34</sup>.
- 47 Numa aproximação à lógica de eficiência subjacente à teoria da regulação, cujo corolário último é, quando possível, o respetivo ocaso por desnecessidade, acolhido nas denominadas *sunset clauses*, o artigo 8.º da lei-quadro prevê o mesmo procedimento e forma para a extinção, fusão e cisão de entidades reguladoras, impondo a sua extinção nos casos em que se verifique que não subsistem as razões que ditaram a sua criação ou se tenha tornado impossível o desempenho da sua missão ou a prossecução das suas atribuições.

### III. REGIME DA LEI-QUADRO E TRANSPOSIÇÃO ESTATUTÁRIA

- 48 A harmonização de regimes constituiu um dos principais objetivos da lei-quadro das entidades reguladoras, importando verificar em que medida este desiderato foi conseguido e plasmado nos diversos estatutos. Como referido já, num horizonte mais longínquo, importará ainda verificar se, perante a ausência de valor reforçado da lei, a harmonização porventura conseguida em 2013 não sofrerá uma erosão com a sucessão dos diversos ciclos eleitorais.
- 49 Conforme referido *supra*, em paralelo com o desígnio de harmonização, o legislador pretendeu reforçar as garantias de independência, transparência e *accountability* das entidades reguladoras, procurando ainda uma flexibilização do quadro normativo aplicável, tornando-o potenciador de uma maior eficiência.
- 50 Para além destes aspetos nucleares, a lei-quadro das entidades reguladoras regulamenta, por vezes em grande pormenor, um conjunto de matérias, algumas das quais de natureza especificamente estatutária, o que poderá constituir uma fonte de rigidez com efeitos negativos na adaptação dos regimes estatutários à realidade própria de cada setor regulado.
- 51 Assim, em termos organizacionais, a lei-quadro prevê que as entidades reguladoras tenham dois órgãos, um conselho de administração e um órgão de fiscalização responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial, de natureza colegial ou

---

34 Estribando-se os estudos em causa numa análise económica e não estritamente financeira, como parece decorrer da Lei, deverão sempre ser ponderadas soluções alternativas com menores custos, como a criação de mercado numa lógica coasiana, eliminando-se, por natureza, os custos de intervenção que sempre existem na atividade regulatória.

individual, estabelecendo a possibilidade de constituição, pelos estatutos, de órgãos de natureza consultiva, de regulação tarifária ou de participação dos destinatários da respetiva atividade<sup>35</sup>.

- 52 A lei-quadro estabelece de forma detalhada as competências e modo de funcionamento do conselho de administração, órgão colegial responsável pela definição da atuação da entidade reguladora, bem como pela direção dos respetivos serviços, sendo em torno dos titulares deste órgão que naturalmente mais se desenvolveu o regime no sentido da pretendida independência da entidade reguladora<sup>36</sup>.
- 53 Efetivamente, sendo a salvaguarda da independência, como se referiu já, um dos principais objetivos da lei-quadro, é de sublinhar que, sem prejuízo da introdução de um conjunto de elementos de reforço da independência, que se analisará em seguida, a lei *decretou essa independência, i.e.*, encerrou a qualificação das entidades abrangidas pela lei como entidades independentes.
- 54 Ora “*a qualificação jurídica de uma entidade como autoridade reguladora independente é tarefa do prudente, não do legislador*”<sup>37</sup>, prevalecendo a substância da independência, não só com base nas salvaguardas legalmente estabelecidas, mas também na realidade de facto, em face da qualificação legal, dispensável e, porventura, enganadora.
- 55 Acresce que a exata delimitação do círculo de entidades reguladoras independentes não é unânime, dado o carácter subjetivo da ponderação dos fatores estatutários que permitem afirmar que as mesmas são material e organicamente independentes. Esta delimitação não é, também, estática, atentas as variações de intervenção em concreto porventura decorrentes de diversas conceções políticas sobre a independência. Em todo o caso, mantém-se como elementos a ter em conta o facto de continuar a ser o Governo o único órgão com poder decisório na nomeação dos

35 Nos novos estatutos, para além do conselho de administração e do fiscal único – únicos órgãos no caso da AdC (artigo 15.º) e da AMT (artigo 10.º) - apenas a ERSE e a ERSAR têm conselho consultivo e conselho tarifário (artigo 50.º e 15.º, respetivamente), tendo a ERS apenas conselho consultivo (artigo 33.º).

36 O n.º 8 do artigo 17.º da lei-quadro prevê uma regra de alternância de género e um sistema de quotas do âmbito da nomeação dos titulares do órgão de administração, importando determinar se a norma em causa constituirá um verdadeiro imperativo legal ou um mero princípio norteador dos critérios de nomeação a ter em conta pelos vários intervenientes no processo de nomeação – Governo, Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CRESAP) e Parlamento – impondo um maior ónus na justificação no caso de eventual não cumprimento.

37 Vera-Cruz Pinto, 2005: 172.

titulares dos órgãos de administração e a manutenção de algum (anda que menor) grau de intervenção no financiamento das entidades reguladoras independentes<sup>38</sup>.

- 56 Por esse motivo, e porque dificilmente se arredará a intervenção governamental no modelo de financiamento e de funcionamento das entidades reguladoras – veja-se a necessidade de aprovação de taxas e outras contribuições às entidades reguladoras, bem como o regime de contribuições extraordinárias dos próprios trabalhadores, em termos comuns à função pública em geral, e as limitações de contratação ao nível laboral, com impacto direto da capacidade de atuação destas entidades – maior relevância assume a transparência do diálogo entre governos e reguladores e a *accountability* de todo o sistema.
- 57 Atente-se, então, no regime trazido pela lei-quadro no sentido do reforço da independência.
- 58 Tal como referido, o artigo 3.º da lei-quadro estabelece expressamente um conjunto de salvaguardas jurídicas da independência das entidades reguladoras, prevendo que as mesmas disponham de autonomia administrativa e financeira, de autonomia de gestão, independência orgânica, funcional e técnica, tendo órgãos, serviços, pessoal e património próprio<sup>39</sup>. Tal é replicado nos estatutos das entidades publicados na sequência da lei-quadro<sup>40</sup>.
- 59 A lei elimina a previsão das diversas formas de tutela, prevendo, no seu artigo 9.º, a existência de um “ministério responsável”, ao qual entidade reguladora está adstrita, o qual corresponderá ao ministério cujo membro do Governo seja o responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora<sup>41</sup>.

38 Note-se que, tendo sido eliminadas as previsões relativas a dotações do Estado (com exceção do disposto no artigo 56.º, n.º 1, al. i), dos novos estatutos da ERS), a intervenção governamental ao nível do financiamento das entidades reguladoras independentes verifica-se agora sobretudo ao nível da competência governamental na fixação dos elementos das taxas e contribuições (em regra definidos por portaria) que estarão na base da receita. A título de exemplo, *vide* o n.º 2 do artigo 46.º dos novos estatutos da ERSAR.

39 Sobre os critérios relevantes para a determinação da independência das entidades reguladoras *vide* Hanretty, Larouche & Reindl, 2012 e Blanco de Morais, 2012: 183.

40 Cfr. os novos estatutos da AdC (artigos 1.º e 40.º), AMT (artigos 1.º e 44.º), ERS (artigo 6.º), ERSAR (artigos 2.º e 49.º) e ERSE (artigos 2.º e 58.º).

41 Esta definição constava já das leis orgânicas dos diversos ministérios. Cfr., a título de exemplo, o artigo 6.º da Lei Orgânica do Ministério da Economia, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 11/2014 de 22 de janeiro.

- 60 Desde logo, a previsão de critérios de nomeação com base em qualificações técnicas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da lei-quadro, em conjunto com a previsão de uma audição parlamentar no âmbito do processo de nomeação, contribui para diminuir aquilo a que Paulo Otero chamou a “colonização partidária”, aumentando a legitimação política das entidades reguladoras<sup>42</sup>.
- 61 Uma das principais alterações introduzidas pela lei no sentido do reforço da independência foi a alteração do processo de nomeação dos titulares dos órgãos de administração, passando a lei a prever um processo de nomeação mais democrático e alargado, mantendo-se a designação por resolução do Conselho de Ministros, traduzida em proposta governamental à Assembleia da República, acompanhada de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CRESAP), seguida de audição parlamentar na comissão competente<sup>43</sup>.
- 62 Não obstante esta alteração representar um passo significativo no sentido de uma maior democraticidade e independência<sup>44</sup>, importará não olvidar que a participação parlamentar não corresponde a um veto. Efetivamente, o processo de nomeação não é partilhado em termos decisórios, continuando a nomeação a ser essencialmente governamental, o que difere da tradição de regulação independente norte-americana. Não se encontra, assim, por esta via, totalmente assegurada a independência das entidades reguladoras.
- 63 Numa outra ótica de independência, agora face aos regulados e à respetiva tendência racional de captura do regulador, a lei-quadro contém alguns elementos relativos ao regime remuneratório dos titulares dos órgãos de administração, estabelecendo que o vencimento mensal e o abono mensal para despesas de representação dos membros do conselho de administração são fixados por uma comissão de vencimentos, cuja constituição (com uma

---

42 *Vide* Otero, 2012: 728 e 729.

43 Cfr. artigo 17.º, n.º 3, da lei-quadro. Esta solução tem sido expressamente acolhida pelos novos estatutos: da AdC (artigo 14.º), da ERS (artigo 35.º), da ERSAR (artigo 18.º) e da ERSE (artigo 28.º).

44 Os desafios relativos à criação de formas de *accountability* das entidades reguladoras, como mecanismo de compensação pelo custo correspondente à perda de legitimidade inerente ao modelo, é, desde logo, apontado por Majone (1997), que sublinha que, através da criação de mecanismos de controlo como a estrita e clara definição de objetivos, a previsão de controlo judicial, a existência de *peer review* técnico (resultante, por exemplo, da pertença a uma rede de reguladores a nível internacional) permite que a entidade reguladora esteja sob controlo, sem que nenhuma entidade a controle.

composição governamental determinante) e cujos critérios orientadores se encontram estabelecidos no artigo 26.º da lei-quadro.

- 64 Estes critérios têm uma natureza genérica, permitindo uma ampla discricionariedade na determinação concreta das remunerações, correspondendo, na realidade, a princípios orientadores, que atendem, em termos transversais, à prestação em contrapartida. Nesse sentido, a comissão de vencimentos deve atender à dimensão, complexidade, exigência e responsabilidade inerentes às funções.
- 65 Na determinação do valor em causa atende-se também, como referido, a preocupações de captura, na medida em que se prevê que sejam tidas em conta as práticas habituais de mercado no setor de atividade da entidade reguladora. Sendo um de entre vários elementos, necessariamente a análise de incentivos subjacente à remuneração não é totalmente prevalecente, de molde a evitar fenómenos de captura, sendo que esta não depende apenas de aspetos remuneratórios relativos ao mandato, mas também, nomeadamente, das relações passadas e das expectativas futuras dos titulares dos órgãos.
- 66 Como solução compromissória, claramente nascida do contexto em que a lei-quadro foi aprovada, prevê-se ainda que seja tida em conta a conjuntura económica e a necessidade de ajustamento e de contenção remuneratória em que o país se encontre, apontando-se o vencimento mensal do Primeiro-Ministro como valor de referência<sup>45</sup>.
- 67 À determinação das remunerações encontra-se ainda associada uma análise de impacto, prevendo a lei que deve atender-se aos efeitos no mercado regulado do regime de taxas, tarifas ou contribuições que a entidade reguladora estabelece e aplica.
- 68 Com relevo para a independência das entidades, a lei-quadro prevê ainda um aumento da duração dos mandatos dos titulares dos órgãos de administração, que passa a ser de 6 anos<sup>46</sup>, não sendo os mandados renováveis (regime anteriormente previsto apenas para o ICP-ANACOM), regra à

---

45 A lei-quadro das entidades reguladoras não aponta critérios de ponderação ou primazia dos princípios orientadores que inclui, denotando-se, contudo que o valor de referência apontado se encontra ao menos sistematicamente ligado a uma preocupação de limitação de custos da Administração Pública no âmbito da conjuntura económica desfavorável específica em que é aprovada a Lei. Cfr. a alínea *d*) do n.º 3 do artigo 26.º da lei-quadro.

46 A duração de mandatos era de 5 anos ao abrigo da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro; já os estatutos das diversas entidades reguladoras previam, também nesta matéria, soluções diversas.

qual se agrega uma norma de não coincidência de mandatos, de forma a assegurar uma menor dependência dos ciclos políticos<sup>47</sup>.

- 69 O regime de inamovibilidade dos titulares dos órgãos de administração das entidades reguladoras é outro dos elementos aferidores do grau de independência, devendo assegurar-se que os membros do conselho de administração apenas são destituídos em casos excepcionais e por justa causa<sup>48</sup>.
- 70 Não obstante ter sido introduzido um conjunto de salvaguardas em torno das decisões de destituição, não parece ter sido integralmente acautelada a impossibilidade de destituição dos titulares por decisão discricionária do Governo.
- 71 Na realidade, verifica-se que a destituição dos membros do conselho de administração (só) pode ocorrer mediante resolução do Conselho de Ministros “fundamentada em motivo justificado”, conceito que, apesar de concretizado na lei-quadro, se reconduz, ainda assim, a decisões com elevado grau de discricionariedade, nomeadamente nos casos em que releva o apuramento da violação (ainda que grave ou reiterada) de obrigações de transparência e informação.
- 72 Sendo o motivo justificado para a destituição apurado em inquérito instruído por entidade independente do Governo (objeto de parecer do conselho consultivo, quando aplicável, e da audição da comissão parlamentar competente), o efeito de salvaguarda da independência do regime, em matéria de inamovibilidade dependerá, em grande medida, do grau de independência da própria “entidade independente”, ainda por determinar.
- 73 Por outro lado, quanto ao modelo das entidades reguladoras, caracterizado por um princípio da colegialidade no seu funcionamento – em si mesmo um aspeto relevante para diminuir o risco de captura em termos orgânicos –, tem sido apontado como um entorse ao mesmo a previsão de um poder de veto do Presidente, no n.º 4 do artigo 23.º da lei-quadro<sup>49</sup>.

47 A regra da não coincidência de mandatos prevista no n.º 6 do artigo 17.º da lei-quadro prevê que, em caso de designação simultânea de dois ou mais membros do conselho de administração, o termo dos respetivos mandatos não possa coincidir, devendo divergir entre eles pelo menos seis meses (através, se necessário, da limitação da duração de um ou mais mandatos).

48 Verifica-se que, também em matéria de inamovibilidade, os novos estatutos replicam o regime da lei-quadro. Nesse sentido, cfr. os novos estatutos da AdC (artigo 15.º), da ERS (artigo 38.º), da ERSAR (artigo 21.º) e da ERSE (artigo 30.º).

49 O n.º 4 do artigo 23.º da lei-quadro estabelece que, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 14.º do Código do Procedimento Administrativo, o presidente ou quem o substituir pode vetar as deliberações do conselho de administração que repete contrárias à lei, aos estatutos ou ao *interesse público*, devendo o veto ser objeto de uma declaração de voto fundamentada e lavrada na ata.

Trata-se, efetivamente, de um elemento de presidencialização do sistema que não favorece o respetivo funcionamento em parâmetros democráticos, não sendo inteiramente justificado por motivos de eficiência.

- 74 Um dos principais elementos de reforço de independência apontado pela doutrina – o regime de incompatibilidades e impedimentos – foi também previsto na Lei.
- 75 Nesse sentido, prevê-se no artigo 19.º da lei-quadro um regime de incompatibilidades com efeitos durante o mandato e relativamente ao período de dois anos subsequente ao termo do mandato.
- 76 Durante o mandato, os membros do conselho de administração exercem as suas funções em regime de exclusividade, não podendo, designadamente, ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas. Tal visa assegurar a independência face ao Estado.
- 77 Não podem ainda os membros do conselho de administração manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências, ou deter quaisquer participações sociais ou interesses naquelas.
- 78 Regime idêntico ao do descrito no parágrafo anterior, previsto nas alíneas *b)* e *c)* do n.º 1 do artigo 19.º, é aplicável aos trabalhadores e aos prestadores de serviços. Relativamente a estes, o escopo das incompatibilidades é limitado aos casos relativamente aos quais possa existir conflito de interesses, designadamente quando se trate da prestação de serviços nas áreas jurídica e económico-financeira, cabendo ao conselho de administração, nos termos da lei-quadro, aferir e acautelar a existência daquele conflito.
- 79 No que respeita às incompatibilidades após o termo do mandato prevê-se que, durante um período de dois anos, os membros do conselho de administração não podem estabelecer qualquer vínculo ou relação contratual com as empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da respetiva entidade reguladora, tendo direito no referido período a uma compensação equivalente a metade do vencimento mensal<sup>50</sup>.

---

50 A lei-quadro prevê que, em caso de violação da obrigação de *stand-still*, os membros do conselho de administração ficam obrigados à devolução de todas as remunerações líquidas auferidas (artigo 19.º, n.º 6

- 80 A mesma limitação encontra-se prevista para os titulares dos cargos de direção e equiparados, não se estabelecendo, contudo, a contrapartida prevista para os membros do conselho de administração. Esta diferença de tratamento face aos membros do conselho de administração não se fundamenta num eventual menor âmbito de decisão destes titulares, uma vez que a incompatibilidade se reporta a todas as entidades abrangidas pela atuação da entidade reguladora e não àquelas abrangidas por procedimentos em que o titular em causa tenha tido participação. Considera-se, assim, ser esta norma discriminatória e potencialmente violadora do direito ao trabalho constitucionalmente consagrado<sup>51</sup>.
- 81 Trata-se de um regime de incompatibilidades extremamente limitativo, sem válvulas de escape – ou com escapes perniciosos<sup>52</sup> – ou cláusulas de flexibilização; é, como tal, inaplicável *qua tale*.
- 82 Se há exemplos evidentes do absurdo a que o regime poderia levar, como o da proibição de os membros do conselho de administração celebrarem contratos de prestação de serviços (alguns essenciais) como consumidores dos serviços objeto de regulação pela entidade de cujo órgão são titulares

---

da lei-quadro), aplicando-se regra idêntica aos dirigentes com limite até três anos (artigo 32.º, n.º 6 da lei-quadro). Entende-se que o referido n.º 6 do artigo 32.º, ao determinar a sanção com referência a “todas as remunerações”, a faz corresponder a um valor pré-determinado, relativo à totalidade das remunerações auferidas num período de exercício de funções de três anos ou no da duração efetiva do mandato, se inferior. Afasta-se, assim, a leitura de que o total remuneratório correspondente aos referidos três anos seria o limite máximo da sanção, cujo valor concreto seria determinado em concreto, solução porventura mais flexível ou mesmo proporcional, mas certamente menos consentânea com as regras de interpretação previstas no artigo 9.º do Código Civil, menos garante da segurança jurídica e menos eficaz. Não obstante o respetivo caráter fortemente penalizador, desconhece-se o fundamento exato da sanção prevista, aguardando-se que a prática demonstre se a mesma constitui fator suficientemente desincentivador de atuações do tipo *revolving door*.

51 Note-se ainda que o regime de incompatibilidades e impedimentos, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do diploma preambular à lei-quadro das entidades reguladoras não se aplica aos administradores com mandato em curso, mas já se aplica aos trabalhadores e aos titulares de cargos de direção o que, atenta a não remuneração da proibição de exercício de atividade após o termo do mandato, constitui uma dupla e desproporcional oneração destes últimos por comparação aos administradores. Deixa-se ainda a nota de que os novos estatutos da ERSE e da ERSAR, não obstante preverem um regime de incompatibilidades para os membros do órgão da administração idêntico, *mutatis mutandis*, ao previsto na lei-quadro, não prevêm uma obrigação de *stand still* relativamente aos diretores ou equiparados, ficando em aberto a questão de saber se o regime da lei-quadro, sendo imperativo, é aplicável *per se*.

52 Note-se que o n.º 8 do artigo 32.º da lei-quadro afasta o regime das incompatibilidades pós mandato nas situações de cessação de funções por iniciativa da entidade reguladora, o que inclui, inevitavelmente, as situações em que a entidade decida a cessação de funções de um diretor na sequência de ter apurado que a conduta do mesmo não respeitou a obrigação de independência a que estava adstrito. Num total esvaziamento de uma previsão legal que se pretende ser anti *revolving-door*, este mesmo diretor, liberto do regime de incompatibilidades pós mandato, pode livremente exercer funções, sem penalização, na entidade regulada beneficiária da sua atuação.

- “o caso do administrador da ERSE impossibilitado de contratar energia elétrica” – ou da proibição de cônjuge ter relação contratual com esses serviços, outras situações delicadas de recorte das incompatibilidades e impedimentos se colocarão, sobretudo no caso de entidades com intervenção transversal como a Autoridade da Concorrência ou a CMVM.
- 83 Efetivamente, a proibição de manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora e com outras entidades cuja atividade possa colidir com as suas atribuições e competências, ou deter quaisquer participações sociais ou interesses naquelas, no que tange a entidades cujas atribuições abrangem todas as empresas, do quiosque à multinacional, é de tal forma limitativa da liberdade de iniciativa económica particular, nomeadamente no que concerne a decisões de investimento e poupança, que claramente pode ser, se aplicada de forma rígida, considerada desproporcional e, eventualmente, inconstitucional.
- 84 A própria lei-quadro reconhece o problema subjacente à extensão do regime de incompatibilidades, pensado para os reguladores setoriais, à Autoridade da Concorrência, consagrando um regime especial em matéria de incompatibilidades para esta entidade<sup>53</sup>. Este regime limita efetivamente a incompatibilidade às empresas que tenham tido intervenção em processos ou sido destinatárias de atos da AdC durante o mandato correspondente, resolvendo parcialmente o problema relativo às incompatibilidades pós mandato. Não obstante, trata-se de matéria de recorte difícil, e não integralmente conseguida, na medida em que a concretização, necessária para repor alguma proporcionalidade, deixa a descoberto situações de premeditada ausência de decisão (nomeadamente em processos sancionatórios).
- 85 A este regime podem acrescer outras incompatibilidades e impedimentos previstos nos estatutos, “nos termos da lei”, *i.e.*, entende-se, em termos conformes ao regime constitucional dos direitos, liberdades e garantias<sup>54</sup>.
- 86 Tendo a lei tido uma intervenção tão limitativa no que concerne ao regime de incompatibilidades e impedimentos durante e após o mandato,

---

53 Vide o n.º 3 do artigo 19.º, aplicável aos titulares do órgão de administração, e o n.º 7 do artigo 32.º, ambos da lei-quadro, relativamente aos titulares dos cargos de direção e equiparados.

54 Tal previsão – com fins clarificadores, já que não seria necessária – decorre expressamente do n.º 7 do mesmo artigo 19.º e do n.º 7 do artigo 32.º, ambos da lei-quadro.

denota-se a ausência de qualquer previsão de incompatibilidades e impedimentos relativamente ao período prévio à nomeação. Ainda que se tenha considerado que a falta do mesmo pode ser colmatada pela CRESAP e pelo regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos<sup>55</sup>, verifica-se que as garantias de independência são muitíssimo assimétricas no que respeita à situação pré mandato face ao previsto para a situação pós mandato<sup>56</sup>.

- 87 Não obstante, considera-se que sempre será aplicável o normativo relativo aos impedimentos previsto no artigo 9º-A do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos<sup>57</sup> com referência à situação prévia à nomeação.
- 88 O regime de incompatibilidades, direcionado sobretudo para a independência dos titulares dos órgãos de administração face aos regulados (incluindo, nos regulados, quando aplicável, as empresas públicas), não contempla, contudo, um regime de incompatibilidades pré e pós mandato relativamente ao próprio poder político e, em concreto, ao próprio Governo, o que poderá também tornar mais opaca a independência dos reguladores face ao mesmo.
- 89 Como contraponto, de forma a assegurar que a atuação das entidades reguladoras não é condicionada pelo Governo, encontra-se prevista a respetiva autonomia decisória no plano administrativo e financeiro. Não obstante, subsistem limitações a uma atuação inteiramente independente das entidades reguladoras, como a da limitação da contratação e a da remuneração de trabalhadores, com impacto na capacidade de atuação das mesmas.

---

55 O Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos foi aprovado pela Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, cuja última alteração foi introduzida pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

56 Note-se que o projeto de lei-quadro das ARI de 2002 estabelecia, no artigo 17.º, uma limitação da nomeação para o órgão de direção de quem tivesse sido nos dois anos anteriores membro dos corpos gerentes das empresas sujeitas à jurisdição da ARI ou tivesse tido funções de direção nas mesmas. O artigo 29.º dos novos estatutos da ERSE prevê norma idêntica.

57 O artigo 9º-A do Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos, aplicável por remissão expressa do n.º 8 do artigo 19.º da lei-quadro das entidades reguladoras, prevê que os titulares que, nos últimos três anos anteriores à data da investidura no cargo, tenham detido, nos termos do artigo 8.º, percentagem de capital em empresas neles referida ou tenham integrado corpos sociais de quaisquer pessoas coletivas de fins lucrativos, não podem intervir em procedimentos administrativos em que aquelas empresas e pessoas coletivas intervenham e que possam suscitar dúvidas sobre a isenção ou retidão da conduta dos referidos titulares. Tal aplica-se, nomeadamente, à participação em procedimentos de concessão ou de modificação de autorizações ou licenças, de atos de expropriação, de concessão de benefícios de conteúdo patrimonial e de doação de bens. Este impedimento é expressamente afastado nos casos em que a referida participação em cargos sociais das pessoas coletivas tenha ocorrido por designação do Estado ou de outra pessoa coletiva pública.

- 90 O modelo de financiamento deve ainda assegurar uma não dependência financeira de dotações do Orçamento de Estado, prevendo a lei-quadro a possibilidade de cobrança de contribuições regulatórias, taxas e tarifas às empresas e outras entidades sujeitas aos seus poderes<sup>58</sup>.
- 91 Assim, no que concerne ao regime orçamental e financeiro, prevê o artigo 33.º da lei-quadro das entidades reguladoras que as mesmas dispõem de autonomia quanto à gestão financeira e patrimonial, afastando, como regra, as regras da contabilidade pública e o regime dos fundos e serviços autónomos, nomeadamente as normas relativas à autorização de despesas, à transição e utilização dos resultados líquidos e às cativações de verbas, o que representa um reforço de independência<sup>59</sup>.
- 92 Não obstante, atenta a exceção prevista para as verbas provenientes da utilização de bens do domínio público e para as que dependam de dotações do Orçamento do Estado, às quais é aplicável o regime orçamental e financeiro dos serviços e fundos autónomos, designadamente em matéria de autorização de despesas, transição e utilização dos resultados líquidos e cativações de verbas, poderá ainda manter-se um elevado espectro de limitação à atuação de algumas entidades independentes: as que mais dependam deste tipo de verbas para o seu financiamento.
- 93 A autonomia financeira das entidades dependerá, assim, da concretização dos meios do respetivo financiamento nos estatutos<sup>60</sup> e, mais concretamente, da respetiva capacidade de autofinanciamento – com base em fontes

---

58 A independência financeira das entidades reguladoras é um aspeto central para uma atuação verdadeiramente independente. Tendo existido alguma cautela em prever, nos novos estatutos, uma panóplia de receitas próprias, de molde a evitar o financiamento por dotações do Estado (*vide* artigos 35.º, 32.º, 56.º, 46.º e 50.º, respetivamente dos estatutos da AdC, AMT, ERS, ERSAR e ERSE), apenas uma análise concreta do equilíbrio financeiro das entidades ao longo de um período representativo pode permitir concluir no sentido de uma verdadeira independência quanto a este aspeto. Note-se ainda que a possibilidade de financiamento por via de dotações do Estado se encontra em todos os casos prevista como salvaguarda, seja expressamente, como nos casos da AdC e da ERS, seja com base numa cláusula geral relativa a “outras receitas”, como previsto nos estatutos da AMT, da ERSAR e da ERSE.

59 Atento o novo regime regra aplicável às entidades reguladoras, poderá questionar-se a validade da norma prevista no n.º 6 do artigo 3.º do diploma preambular, que prevê que a “remuneração dos membros do conselho de administração, dos trabalhadores e os pagamentos efetuados a prestadores de serviços de entidades reguladoras acompanham a alteração geral anual que vier a ser aplicada, de modo transversal, à globalidade das entidades públicas”, na medida em que as medidas justificadas pela contenção do défice público deixam de ter justificação direta no caso das entidades com autonomia financeira plena.

60 Para reforço da independência financeira das entidades reguladoras relevará ainda proceder a uma automatização dos regimes de financiamento, até à data por vezes dependentes de portarias governamentais nos casos de transferências entre entidades reguladoras, como era o caso da AdC até à entrada em vigor dos novos estatutos (*cfr.* artigo 35.º, n.º 5) e, ainda que não abrangida pela lei-quadro, da ERC.

não provenientes da utilização de bens do domínio público – prevista nos respetivos orçamentos.

- 94 Por fim, mas não de somenos importância, constitui ainda uma garantia de independência a atribuição de todos os poderes necessários à respetiva atuação, prevendo a lei-quadro, bem como os novos estatutos, a detenção de poderes de regulamentação, de supervisão e fiscalização e sancionatórios.
- 95 Neste âmbito, lembre-se que o reforço das garantias de independência não leva a que a Administração Pública seja politicamente neutra: na tradição jurídica de submissão, as entidades reguladoras executam as opções políticas assumidas pelo poder legislativo<sup>61</sup>, politização que se manifesta também ao nível da sua participação no processo legislativo.
- 96 A atuação em domínios económicos e sociais reflete a existência de um “*espaço de liberdade política*” das entidades reguladoras, assente em “*pressupostos políticos e envolvendo um conteúdo político*”, enquadrado na prossecução do interesse público subjacente à sua criação e atuação, conformado pela lei e em respeito dos direitos e interesses dos particulares<sup>62</sup>.
- 97 Nesta medida, a outra face da moeda da independência das entidades reguladoras corresponde ao necessário reforço de mecanismos de *accountability*, sendo inúmeras vezes criticado o modelo pela fraca democraticidade que decorre do afastamento do centro decisório que encerram dos órgãos democraticamente eleitos, bem como dos órgãos com legitimidade democrática mediata como o Governo.
- 98 Neste sentido, a lei-quadro das entidades reguladoras reforça os mecanismos de *accountability*, prevendo a apresentação de planos e relatórios ao Governo e à Assembleia da República, bem como deveres de resposta perante esses órgãos.
- 99 No mesmo sentido, o reforço das obrigações de transparência e de divulgação da atuação da entidade reguladora, próprias da transferência do modelo do “*Estado burocrático*” para o modelo do “*Estado transparente*”, permitindo um maior controlo político e social, reforçam também os mecanismos de responsabilização<sup>63</sup>.

61 Sobre a não neutralidade política da Administração na tradição do pensamento político ocidental *vide* Otero, 2012: 714 ss.

62 Otero, 2012: 730-733.

63 O artigo 48.º prevê a divulgação de conteúdos através da respetiva página eletrónica, sendo replicado nos novos estatutos das diversas entidades, nos artigos respetivamente indicados (AdC, 46.º; AMT, 90.º; ERS, 71.º; ERSAR, 50.º e ERSE, 7.º e 7.º-A). Sobre o modelo do “Estado Transparente” *vide* Renato Gonçalves, 2006: 812 ss.

- 100 Em contraponto, sendo certo que a divulgação de informação deve ser efetuada nos parâmetros estritos dos objetivos em causa, tutelados os direitos das empresas em causa, será excessiva a previsão de uma norma impeditiva de os membros do conselho de administração fazerem declarações ou comentários “sobre processos em curso ou questões concretas relativas a entidades sobre os quais atua a respetiva entidade reguladora, salvo para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo”<sup>64</sup>. Justificar-se-á porventura uma interpretação extensiva desta última exceção, em prol do princípio da transparência e da *accountability*, salvaguardados os direitos das empresas.
- 101 Deixa-se ainda algumas notas sobre o regime financeiro e patrimonial, que em outras sedes caberá explorar: determina-se na lei-quadro a aplicação supletiva do regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, estabelecendo-se a aplicação do regime patrimonial privado, impondo-se lembrar que o que está em causa é património do Estado.
- 102 Em termos laborais, estabelece-se, porventura por razões conjunturais, a aplicação do regime do contrato de trabalho, apartando-se a lei do desiderato de uniformização do regime da prestação de trabalho em funções públicas pretendida com a reforma de 2007/2008. Os novos estatutos, até à data, reiteraram esta opção<sup>65</sup>.
- 103 A lei-quadro estabelece ainda, como objetivo geral das entidades reguladoras independentes, a proteção dos direitos dos consumidores, prevendo que as entidades são reguladoras de conflitos, podendo emitir injunções relativamente à atuação dos regulados face aos consumidores, criando bases para a expansão do recurso à resolução extrajudicial de conflitos<sup>66</sup>.
- 104 Não obstante o caráter geral da previsão legal, atentas as atribuições e competências da Autoridade da Concorrência, verifica-se que, não tendo esta entidade natureza setorial nem, na realidade, funções de regulação,

---

64 Cfr. o artigo 18.º, n.º 1, da lei-quadro. Note-se que o dever de reserva não abrange as declarações relativas a processos já concluídos nem a prestação de informações que vise a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o do acesso à informação.

65 Cfr. os novos estatutos das entidades: AdC, 30.º; AMT, 27.º; ERS, 52.º; ERSAR, 40.º e ERSE, 54.º.

66 Cfr. os artigos 38.º, 28.º, 14.º e 20.º, respetivamente dos novos estatutos da AMT, da ERS, da ERSAR e da ERSE. Com referência ao enquadramento da resolução de conflitos pela Administração *vide* Machete, 2012: 826.

não se enquadram nas mesmas funções de resolução de conflitos (40.º, n.º 4, e 47.º)<sup>67</sup>. Neste sentido, os novos estatutos da AdC não prevêm este tipo de funções.

- 105 Por fim, denota-se que a solução de atribuição do produto das coimas às entidades reguladoras tem vindo a ser considerada criticável pela doutrina<sup>68</sup>. Não se ignora que, seguindo-se o paradigma da *public choice*, e entendendo-se que a racionalidade das entidades reguladoras incorpora, por definição, preocupações de financiamento, este sistema de participação financeira na sanção pode criar incentivos a uma aplicação de coimas ineficiente e inadequada do ponto de vista dos fins das sanções.

## CONCLUSÃO

Do que se expôs decorre que a Lei n.º 67/2014, de 28 de agosto constitui, desde já, um marco na regulação em Portugal, salvaguardando aspetos que, em termos orgânicos, financeiros e de funcionamento contribuem para uma atuação independente e mais eficiente das entidades reguladoras.

Releva, contudo, apurar como, em primeiro lugar, o regime é acolhido nos estatutos das diversas entidades reguladoras. Podendo afirmar-se que o acolhimento das soluções prescritas é quase integral nos estatutos já publicados (ERSE, ERSAR, AMT, AdC e ERS), importará futuramente verificar a consagração, não só na revisão estatutária das demais entidades reguladoras (ISP, CMVM, ICP-ANACOM e INAC), mas nas ulteriores revisões que se efetuem em diversos ciclos políticos, e, mais ainda, a tradução das garantias previstas *de iure*, na atuação *de facto* dos reguladores.

Não obstante, os efeitos da lei-quadro apenas se verificarão com a análise da atividade das entidades reguladoras, na qual se traduzirá o resultado do conjunto de elementos tendentes à independência e à atuação eficiente das mesmas. Efetivamente, a receita não é matemática, sendo neste aspeto de referir que muito se ganharia com a introdução de análises de impacto, *ex ante* e *ex post*, da atuação das entidades, ausente desta reforma.

67 Sobre a atividade arbitral das autoridades reguladoras independentes e o ato administrativo de resolução de litígios *vide* Maçãs, 2006: 44 ss..

68 A atribuição à entidade reguladora do produto da coima como receita encontra-se prevista em todos os novos estatutos: na totalidade no caso da AMT e da ERSAR (artigos 32.º e 46.º dos respetivos estatutos) e em 40% (revertendo o remanescente para o Estado) nos casos da AdC, ERS e ERSE (artigo 35.º, 46.º e 50.º, respetivamente dos novos estatutos destas entidades).

Encontrando-se bem presentes na lei-quadro – em normas que as visam combater – as tentações de intervenção política e de captura pelos regulados, bem estudados pela Teoria da Escolha Pública<sup>69</sup>, conclui-se, reafirmando-se a necessidade de continuar a reflexão sobre soluções que assegurem uma atuação verdadeiramente independente e eficiente das entidades reguladoras.

---

69 Sobre a teoria da escolha pública *vide* na doutrina nacional, por todos, Araújo, 2012: 612 ss.. *Vide* ainda North, 1994: 360 e Gonçalves, 2013.

**BIBLIOGRAFIA**

ARAÚJO, Fernando

2012 *Introdução à Economia*, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.

BLANCO DE MORAIS, Carlos

2001 “As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Jurídica Portuguesa”, in *ROA*, ano 61, tomo I, pp. 101-155.

2012 “O estatuto híbrido das entidades reguladoras da economia” in Rebelo de Sousa, Fausto de Quadros, Paulo Otero e Vera-Cruz Pinto (coord.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, pp. 183-217.

CALVÃO DA SILVA, João Nuno

2008 *Mercado e Estado. Serviços de Interesse Económico Geral*, Coimbra: Almedina.

CALVETE, Victor

2011 “Smoke & Mirrors”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, ano 2, n.º 7/8, pp. 63-113.

CARDOSO, José Lucas

2002 *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra: Coimbra Editora.

CONFRARIA João

2010 “Falhas do Estado e Regulação Independente”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, ano 1, n.º 3, pp. 33-52.

DECOOPMAN, Nicole

2002 “Peut-on Clarifier le Désordre?”, in Decoopman (dir.), *Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier*, Centre de Droit Privé et de Sciences Criminelles d'Amiens (CEPRISCA), Paris: Puf, pp. 15-38.

DUMÉZ, H. & JEUNEMAÎTRE, A.

1999 “Les institutions de la régulation des marchés: étude de quelques modèles de référence”, in *RIDE*, vol. 1, Bruxelas: De Boeck Université, pp. 11-30.

GONÇALVES, Pedro

2006 “Direito Administrativo da Regulação” in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, vol. II, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, pp. 535-573.

2013 “Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da *new public governance*”, in *O Governo da Administração Pública*, Coimbra: Almedina, pp. 7-33.

- HANRETTY, Chris, LAROCHE, Pierre & REINDL, Andreas  
2012 *Independence, accountability and perceived quality of regulators*, Centre on Regulation in Europe (CERRE), disponível em [http://www.cerre.eu/sites/default/files/report\\_container.pdf](http://www.cerre.eu/sites/default/files/report_container.pdf).
- HODGES, Christopher  
2014 “Fast, Effective and Low Cost Redress: How do Public and Private Enforcement and ADR Compare?” in B. Rodger (ed.), *Competition Law: Comparative Private Enforcement and Collective Redress Across the EU*, WoltersKluwer.
- MACHETE, Rui Chancerelle de  
2012 “A tutela administrativa e judicial dos direitos nas relações poligonais não reguladas nomativamente, in Rebelo de Sousa, Fausto de Quadros, Paulo Otero e Vera-Cruz Pinto (coord.), *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 819-831.
- MAÇÃS, Fernanda  
2006 “O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 58, pp. 21-49.
- MAGIDE HERRERO, Mariano  
2000 *Limites Constitucionales de las Administraciones Independientes*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MAJONE, Giandomenico  
1997a “The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union”, *Eipascope*, n.º 3, European Institute of Public Administration (EIPA).  
1997b “The new European agencies: regulation by information”, in *Journal of European Public Policy*, 4, n.º 2, pp. 262-275.  
2005 *Regulating Europe*, 1.ª ed. 1996, Londres: Routledge.
- MORAIS, Luís Silva  
2012 “O novo direito da economia e a constituição económica”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 453.
- MOREIRA, Vital  
2001 “Serviço Público e Concorrência. A Regulação do Setor Elétrico”, in *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Coimbra: Coimbra Editora.

MOREIRA, Vital & MAÇÃS, Fernanda

2003 *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projeto de Lei-Quadro*, CEDIPRE, Coimbra: Coimbra Editora.

NORTH, Douglass

1994 “Economic Performance Through Time”, *American Economic Review*, n.º 3, pp. 359-363.

OTERO, Paulo

2001 “Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública” in *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública*, IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, *Studia Iuridica* 60, Coimbra: Coimbra Editora.

2012 “A dimensão política da Administração Pública: a quebra do mito da separação de poderes entre política e administração” in Paulo Otero, Fausto de Quadros & Marcelo Rebelo de Sousa (coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora.

PAZ FERREIRA, Eduardo & MORAIS, Luís

2009 “A Regulação Setorial da Economia – Introdução e Perspectiva Geral”, in *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*, Coimbra: Almedina, pp. 7-8.

RENATO GONÇALVES, José

2006 “Estado burocrático e Estado transparente – Modelos institucionais de defesa do princípio da transparência: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano – No Centenário do seu Nascimento*, vol. I, Coimbra, 2006, pp. 812.

VAZ FREIRE, Paula

2012 “A nova governação económica da União Europeia” in Paulo Otero, Fausto de Quadros e Marcelo Rebelo de Sousa (coord.), *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Coimbra: Coimbra Editora, vol. V, pp. 433-451.

VERA-CRUZ PINTO, Eduardo

2005 “A regulação pública como instituto jurídico de criação prudencial na resolução de litígios entre operadores económicos no início do século XXI” in Menezes Cordeiro e Ruy de Albuquerque (coord.) *Regulação e Concorrência. Perspectivas e limites da defesa da concorrência*, Coimbra: Almedina.