

AS CARACTERÍSTICAS E OS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS
DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES
E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA DAS ENTIDADES
ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES EM PORTUGAL

FILIPE REVEZ NEVES



Publicação científico-jurídica
em formato digital
ISSN 2182-8242

Periodicidade anual
N.º 14 — Ano 2023

Propriedade e Edição:
© DataVenia
Marca Registada n.º 486523 – INPI

Internet: www.datavenia.pt
Contacto: correio@datavenia.pt

A Data Venia é uma revista científico-jurídica em formato digital, tendo por objeto a publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de *legal research* e de *legal writing*, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da Data Venia nem da sua administração.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respetivos Autores.

AS CARACTERÍSTICAS E OS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES

E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA DAS ENTIDADES
ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES EM PORTUGAL

Filipe Revez Neves

Doutorando em Direito

SUMÁRIO

Enquadramento das entidades administrativas independentes; EAI criadas pela Constituição da República Portuguesa; EAI criadas pela Lei-Quadro com funções de regulação da atividade económica; o surgimento da Lei-Quadro das EAI; o surgimento das EIA (EUA, Reino Unido, França, Espanha, União Europeia); evolução histórica das EAI em Portugal; evolução do papel do Estado na criação das EAI.

1. Introdução e objeto de estudo do relatório

O presente documento debruça-se, essencialmente, sobre duas temáticas: “As características e os elementos fundamentais das entidades administrativas independentes” e “A evolução histórica e política das entidades administrativas independentes em Portugal”.

O Estado Regulador Contemporâneo incorpora na sua organização administrativa, entidades administrativas independentes.

Em Portugal as entidades administrativas independentes integram a Administração Pública na categoria de administração independente do Estado.

As entidades administrativas independentes 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.

Nessa medida, o presente relatório visa fazer uma abordagem às características e aos elementos nucleares das entidades administrativas independentes, designadamente às criadas por força da Lei Fundamental, a Constituição da República Portuguesa, e as entidades económicas criadas ao abrigo do regime jurídico consta da Lei-Quadro n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Ao longo das últimas décadas, a regulação económica adquiriu uma consistência notável e passou a ser uma necessidade para o bom funcionamento dos mercados, com o objetivo primordial de colmatar as falhas de mercado.

Em Portugal, a situação não foi diferente da restante Europa, tendo as várias Constituições e suas revisões espelhado o trajeto da Regulação.

O interesse pela regulação tem sido largamente intensificado nas últimas décadas, seja ao nível dos tecidos empresariais, seja no Direito da Economia, bem como no Direito Administrativo, tendo o nosso país feito um esforço significativo para acompanhar as diretrizes europeias, que impõem cada vez mais um sentido regulatório, tendo Portugal, como se poderá constatar em alguns sectores, ido mais longe do que o recomendado.

Ora, é desiderato nosso incidir o estudo, também, na apresentação de breve resenha da evolução histórica das entidades administrativas independentes em Portugal, começando-se, a montante, pelo surgimento desta realidade em espaço europeu, para melhor enquadrar o aparecimento e evolução em solo português.

O aparecimento das entidades administrativas independentes está umbilicalmente relacionado com a evolução organizativa do estado, a qual vamos balizando a sua mutação ao longo do presente relatório.

2. Do enquadramento das entidades administrativas independentes

A montante de iniciarmos o nosso estudo sobre o proposto, e melhor referido na introdução e objeto de estudo, entendemos que deve ser feito o devido enquadramento das entidades administrativas independentes, ao nível conceptual.

Nessa medida, e sem prejuízo de não dedicarmos o tempo merecido a esta temática, fazemos uma breve exposição sobre a mesma, socorrendo-nos, essencialmente, das definições dadas pela Doutrina mais relevante nesta sede.

A conceptualização e definição das entidades administrativas independentes, é uma temática que ocupou os principais causídicos, e a qual foi objeto de algumas publicações e teses académicas.

Desde logo, para FREITAS DO AMARAL são *instituições que, sendo de carácter genérico, interessam por igual a todos os ramos e sectores da Administração pública.*¹

MARCELO REBELO DE SOUSA define como *os órgãos e serviços do Estado-Administração que não se integram em nenhum ministério, acabando em rigor, por servir todo o Estado-Administração e mesmo outras entidades integradas na administração pública portuguesa.*²

Para LUCAS CARDOSO, a administração independente, em sentido subjectivo, é *o conjunto de órgãos do Estado e de pessoas colectivas públicas de carácter institucional que asseguram a prossecução de tarefas administrativas de incumbência do Estado sem estarem sujeitos aos poderes de hierarquia, de superintendência, nem de tutela dos órgãos de direcção política.* Em sentido objetivo, é *a actividade administrativa exercida com vista a prossecução de fins do Estado, no respeito pela ordem jurídica mas sem subordinação à política.*³

¹ FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I.

² MARCELO REBELO DE SOUSA, Direito Administrativo Geral, Tomo I.

³ JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Administração Independente*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, p. 17

Uma definição técnico-jurídica das entidades administrativas independentes é dada por BLANCO DE MORAIS, 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 atividade*⁴.

Podemos assim dizer que as entidades administrativas independentes são autoridades públicas criadas pela Constituição da República Portuguesa ou pela lei, às quais se perpetra o exercício da função administrativa, sem que se encontrem sujeitas a vínculos de subordinação a qualquer órgão público (ou interesse corporativo).

Nos termos do n.º 3 do art.º 267.º da Constituição da República Portuguesa estatui-se que a lei pode criar entidades administrativas independentes, que podem ser órgãos públicos ou pessoas coletivas públicas.

De grosso modo, as principais características das entidades administrativas independentes, como administração “separada” ou quarto setor da Administração Pública:

- i) Natureza pública e desenvolvimento de atividades públicas, predominantemente administrativas;
- ii) ausência de sujeição a vínculos de subordinação política, de hierarquia ou de superintendência relativamente a outros órgãos públicos nacionais (podendo, ainda assim, as entidades estar sujeitas a uma tutela de legalidade);
- iii) Existência de garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade para os titulares de órgãos de direção e severo regime de incompatibilidades (admitindo-se a destituição excecional dos mesmos titulares, por faltas graves);

⁴ BLANCO DE MORAIS, “As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa”, em *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61 – Janeiro, pág. 103.

- iv) Designação dos titulares, por regra, através de processos especiais, nos quais se garanta um assentimento alargado ou a intervenção de diversos órgãos;
- v) Autonomia administrativa e financeira;
- vi) Responsabilidade informativa ante órgãos representativos (prestação de contas junto da Assembleia da República).

VITAL MOREIRA⁵ elenca e vinca a independência destas entidades administrativas, categorizando-as em três dimensões:

i. 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.

ii. 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.

iii. Independência face aos regulados⁶: traduzida na ausência de título representativo na designação dos titulares dos órgãos dirigentes e na escolha de personalidades independentes.

A neutralidade é, também, um critério determinante a par da independência. Contudo, estas características levantam alguma celeuma, atento a possível ingerência do poder executivo.

Neste sentido, secundamos o referido por MARIA CELESTE CARDONA, quando abordou este critério, ensinando que *a independência da ação das entidades administrativas independentes, a neutralização do poder executivo e a titularidade governamental da regra constitucional da unidade de ação determinam, assim, que as entidades administrativas independentes assumem uma posição jurídica face ao poder executivo que se pode traduzir por uma tensão constante entre*

⁵ VITAL MOREIRA, *Autorregulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina, 1997.

⁶ Também designados por dimensão não representativa dos sectores/interesses “regulados”, conforme nomenclatura dada por MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 295.

*a independência e os “poderes de intervenção” que se mostrem susceptíveis de garantir a unidade de ação da administração.*⁷

Todas as inclusões nos quadros dos órgãos das entidades administrativas independentes devem ser pautadas pelo critério da tecnicidade devendo essas inclusões terem como corolário a certeza de que as pessoas escolhidas detêm uma elevada preparação técnica, situação apelidada por VITAL MOREIRA e FERNANDA MAÇAS por “Governo dos Sábios”⁸.

Saliente-se que os titulares dos órgãos de direção destas entidades administrativas independentes gozam de especiais garantias em termos de irresponsabilidade, inamovibilidade e de ausência de vínculos de sujeição institucional, de forma a poderem exercer sem dependências as suas competências.

As entidades administrativas independentes podem ser criadas de duas formas:

i) pela Constituição, como é o caso do Conselho Superior da Magistratura, o Provedor de Justiça e o Conselho Económico-Social; ou

ii) por lei, com ou sem credenciação constitucional específica, como é o caso dos Conselhos Superiores dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público, da Comissão de Acesso a Documentos Administrativos, da Comissão Nacional de Eleições, da Comissão Nacional de Objeção de Consciência, do Conselho de Ética para as Ciências da Vida, da Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado, do Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informação e Segurança, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, e das entidades reguladoras da Economia.

Em traços muito gerais, as entidades independentes criadas pela Constituição, bem como outras que tutelam direitos fundamentais, dispõem de maiores garantias de independência do que as entidades independentes

⁷ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 286.

⁸ VITAL MOREIRA; FERNANDA MAÇAS, *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág.29.

reguladoras da economia as quais estão sujeitas a diversas formas de tutela e cujos membros dos órgãos de direção são nomeados pelo Governo e podem ser destituídos em caso de falta grave.

Saliente-se no que concerne às entidades reguladoras da economia - onde se contam autoridades como o Banco de Portugal⁹, Instituto de Comunicações de Portugal, o Instituto de Seguros de Portugal, a Autoridade da Concorrência e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, de entre outras, o seu regime jurídico consta da Lei-Quadro n.º 67/2013, de 28 de agosto, a qual será objeto de estudo mais perseverante no presente relatório.

No sentido de enquadrar devidamente esta realidade das entidades administrativas independentes, podemos socorrer-nos do referido por MARIA CELESTE CARDONA, quando escreveu que *as entidades administrativas independentes que se inserem na Administração Pública na modalidade de administração independente, são pessoas colectivas de direito público dotadas de personalidade jurídica pública, encarregadas por lei de prosseguir o interesse público concreto nela estabelecido, devem a sua institucionalização ao princípio do pluralismo da organização administrativa e exercem as suas actividades/competências ao abrigo e com observância estrita do princípio da unidade de ação da administração pública.*¹⁰

⁹ No que tange ao Banco de Portugal, esta entidade encontra-se diretamente submetida ao Direito Comunitário, conforme vamos poder constatar ao longo do presente relatório.

¹⁰ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 39.

3. Das entidades administrativas independentes criadas pela Constituição da República Portuguesa

Com a quarta revisão da Constituição da República Portuguesa, em 1997, as entidades administrativas independentes passaram a beneficiar de consagração genérica na Lei Fundamental.

O artigo 267.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa preceitua, sob a epígrafe "Estrutura da Administração" e sob o título IX relativo à "Administração Pública" que "a lei pode criar entidades administrativas independentes".

Conforme ensina MARIA CELESTE CARDONA, este *preceito constitucional está sistematicamente inserido no Título relativo aos princípios fundamentais da Administração Pública que determina, para além desta autorização, as formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração.*¹¹

Contudo, tal não significa que antes não existiam autoridades administrativas independentes, como é o caso do Banco de Portugal, que detinha esse estatuto constitucional nos termos do artigo 102.º da Constituição, ou da Alta Autoridade para a Comunicação Social, atualmente designada por Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a qual detinha já esse estatuto constitucional – nos termos do artigo 39.º da Constituição¹².

Saliente-se que as entidades administrativas independentes se integram na Administração Pública, embora de modo distinto da sua forma tradicional de organização.

Com a quarta revisão da Lei Fundamental veio reconhecer-se o seu papel num Estado contemporâneo cujos apelos a uma maior eficiência, celeridade, experiência e independência são evidentes.

¹¹ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 37.

¹² Neste sentido, vamos abordar esta temática quando debruçarmos o nosso estudo sobre a Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

Contudo, a criação destas entidades é uma temática controvertida, a qual tem sido objeto de discussão ao longo dos últimos anos.

Uma vez mais, e sem prejuízo do estudo aturado que esta realidade merecia, somos a aderir aos ensinamentos transmitidos por MARIA CELESTE CARDONA quando refere que *a criação de autoridades administrativas independentes repousa num universo de poderes legislativos controvertidos. Por um lado, e ao contrário do que aprecia resultar dos trabalhos preparatórios da revisão constitucional de 1997, em que se considerava que era necessário estabelecer uma reserva de competência parlamentar relativamente aos actos criadores destas autoridades, a mesma não foi efectivamente instituída. Por outro lado, como sabemos, o nosso quadro constitucional consagra o “princípio do dualismo legislativo”, ou seja, atribui competências legislativas primárias, quer à Assembleia da República, quer ao Governo.*¹³

Sem prejuízo deste facto, a verdade é que a tutela constitucional veio resolver de certa forma a constante tensão e dialética entre a Administração Pública estadual com estruturação tradicional e o exercício da regulação por entes que não se integram, plenamente, na pirâmide hierarquizada que caracteriza aquela última e que é ocupada, no seu vértice superior, pelo Governo.

Podemos dizer que a norma constitucional é uma norma em branco na medida em que apenas abre espaço a que o legislador crie "entidades administrativas independentes", na expressão dada pela Constituição.

Conforme ensina GOMES CANOTILHO, *é utilizada uma norma permissiva, em resultado da utilização da expressão pode e não uma norma que represente uma imposição constitucional normas constitucionais que impõem, através de ordens, instruções e diretivas, a realização de tarefas e a prossecução de fins*¹⁴.

Contudo, é importante compreender se o legislador pode constituir entidades administrativas independentes para a realização de qualquer tipo de

¹³ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 486.

¹⁴ GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, Coimbra Editora, 1982, pág. 289.

função, ou se se torna necessário fazer uma leitura integrada dos preceitos constitucionais que permitam indagar de um parâmetro material constitucionalmente adequado para legitimar a criação de entidades administrativas independentes pelo legislador ordinário.

A habilitação constitucional poderá entrar em colisão com a competência do Governo na direção da Administração Pública, pelo que a criação de entidades administrativas independentes acaba, inevitavelmente, por subtrair esse poder de direção ou superintendência, consoante o caso, ao Governo, provocando uma "alteração da função constitucional".

Estamos, por isso, de acordo com o pensamento de LUCAS CARDOSO que, numa busca hermenêutica de *"harmonização entre os preceitos constitucionais positivantes de ambos os pólos de interesses constitucionais em conflito"*, recorre à *"unidade da Constituição, do efeito integrador e da concordância prática"*¹⁵ para se pronunciar a favor de uma necessária razão material que permita ao legislador criar entidades administrativas independentes se isso constituir, não só um meio adequado, mas o meio mais adequado para atingir um determinado propósito, função ou fim do Estado.

Este parece ser o entendimento mais razoável que olha para além do puro plano lógico-formal que decorreria da leitura isolada do artigo 267.º, n.º 3 da Constituição.

Uma interpretação diferente da que aqui se apresenta correria o risco de admitir a emergência de entidades com funções de regulação que em nada se coadunam com a teleologia que orienta a criação das entidades administrativas independentes.

¹⁵ LUCAS CARDOSO, José, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, Outubro de 2002, pág. 443.

4. Das entidades administrativas independentes criadas pela Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo

4.1. Do surgimento da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes

O regime jurídico das entidades administrativas independentes surgiu em consequência da assinatura do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, o qual foi subscrito, em 17 de Maio de 2011, pelo Governo português, pela Comissão Europeia, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Central Europeu.

No ponto 7.21. do Memorando foi exigido ao Governo português a garantia de que as Autoridades Reguladoras Nacionais possuíssem a independência e os recursos necessários para exercer as suas responsabilidades.

Esta Lei-quadro era necessária, desde logo por razões sistemáticas e estruturais, na medida em que existia uma pluralidade de regime difusos, quanto às próprias entidades administrativas independentes.

Contudo, no início do século XXI, tinha sido já efetuada uma tentativa de regular esta realidade com a apresentação de um anteprojecto de Lei-quadro por Vital Moreira e Fernanda Maçãs quando apresentaram em 2003 várias justificações para a implementação desta Lei.

Aliás, muito deste estudo, veio a ser aplicado na génese da nova Lei-quadro, uma vez que, muitas das soluções adotadas pelo legislador na feitura da nova Lei, vão de encontro ao sugerido por estes dois autores.

Para justificarem a necessidade de uma Lei-quadro, estes dois autores indicaram três razões¹⁶ de fundo: i) o primeiro, existindo muitos organismos reguladores, é porém notória a falta de homogeneidade das soluções institucionais, dando lugar a soluções organizativas diferentes, ora sob a forma

¹⁶ VITAL MOREIRA/FERNANDA MAÇÃS, *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág.260.

de entidades independentes, perante situações idênticas, dependendo isso de fatores em grande medida conjunturais e aleatórios; ii) segundo, apesar dessa heterogeneidade institucional, observa-se uma incontestável tendência para a substituição de institutos tradicionais por entidades reguladoras independentes; e, por último, iii) o terceiro, apesar dessa tendência, está longe de haver homogeneidade nas soluções relativas às diversas autoridades reguladoras independentes, havendo consideráveis diferenças entre elas.

Todavia, só passados dez anos sobre este anteprojeto é que as razões e soluções avançadas por Vital Moreira e Fernanda Maçãs ganham vida, pois a Lei-quadro abarca alguma das soluções encontradas por estes dois autores.

Deste modo, foi apresentada a proposta de Lei n.º 132/XII do Governo que aprovou a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, dando origem à Lei n.º 67/2013 de 28 de Agosto.

Conforme ensina Maria Celeste Cardona *a Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, não pode ser entendida como uma Lei Geral da Administração Independente nem, tão-pouco, como uma Lei Geral da Regulação Económica*.¹⁷

Esta autora sustenta tal qualificação em dois motivos principais: a) *o novo regime tem apenas por objectivo a disciplina de entidades administrativas independentes com funções de regulação; (...)* b) *a nova lei exclui expressamente algumas entidades reguladoras - como é o caso do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora da Comunicação Social*.¹⁸

O novo diploma procede, assim, à definição de um quadro-geral que disciplina, *"(...) de forma integrada e sistematizada, o conjunto de regras que deve compor o enquadramento jurídico referente à criação, organização e funcionamento das entidades públicas com atribuições de regulação económica (...)"*.

¹⁷ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 203.

¹⁸ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 203.

O legislador na tentativa de criação de um quadro favorável à independência das entidades administrativas independentes, determinou:

a) a não submissão destas à tutela ou superintendência (o que, neste último caso, significa que as entidades de regulação que revestissem a forma de instituto públicos deixariam de estar integradas na Administração indirecta);

b) o financiamento através de taxas e contribuições, ao invés de transferência de recursos do Orçamento de Estado;

c) a harmonização do regime de incompatibilidades e impedimentos;

d) alterações ao modelo de governo interno;

e) os deveres de reporte;

f) a clarificação e determinação de regras sobre o mandato, incluindo a nomeação, exercício e cessação de funções.

Reforce-se que a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, não tem valor reforçado, na medida em que só constituem leis de valor reforçado, nos termos da Constituição, leis orgânicas, leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços ou leis que "*sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que outras devam ser respeitadas*" (art. 112.º, n.º 3 da CRP).

Atendendo ao facto de existir uma igualdade hierárquica entre Lei e Decreto-Lei (art. 112.º, n.º 2 da CRP), pode-se assistir à situação "bizarra" do Governo, através de Decreto-Lei de aprovação dos estatutos de uma entidade administrativa independente, poder afastar-se das soluções consagradas na Lei das entidades administrativas independentes.

Neste sentido, Maria Celeste Cardona refere que *caso o Governo pretenda legislar sobre esta matéria em "contradição" com a Lei-Quadro estará, segundo o regime jurídico aprovado, livre para o fazer, a não ser que aquele Decreto-lei invoque expressamente a LQ através de auto de vinculação material. O risco é acrescido na*

*medida em que a regulamentação da Lei é densa, sendo que estamos no domínio de uma Lei da área concorrencial entre o Governo e o Parlamento.*¹⁹

Do ponto de vista sistemático, a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras encontra-se em Anexo ao Diploma Preambular que define os destinatários do novo regime e um conjunto de disposições relativas à adaptação ao diploma.

Conforme referido *supra*, saliente-se que este diploma não engloba todas as entidades reguladoras nacionais, na medida em que é a própria que exclui especificamente o Banco de Portugal e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, quando no seu anexo diz que “a Lei-quadro em anexo à presente lei não se aplica ao Banco de Portugal e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social que se regem por legislação própria”.

A justificação do legislador para a exclusão destas duas entidades, deve-se, no caso do Banco de Portugal, ao facto desta entidade se reger por princípios pertencentes à entidade europeia de que pertence, o Sistema Europeu de Bancos Centrais, nos termos dos artigos 13.º e 131.º do Tratado da União Europeia, bem como a eventual inconstitucionalidade das normas que colocassem em perigo a sua necessária independência. Assim, entendeu o legislador deixar de fora esta entidade.

Por outro lado, no caso da Entidade Reguladora para a Comunicação Social deveu-se ao facto de para além da mesma não ter a natureza de entidade de regulação económica e concorrencial, os seus estatutos serem aprovados por uma lei de valor reforçado (alínea a) do n.º 6 do Artigo 168.º da CRP) e a sua institucionalização, atribuições e competências decorrerem diretamente da lei fundamental, nos termos do artigo 39.º.

Em termos de estrutura interna, a nova Lei está estruturada em três títulos: o primeiro relativo ao objeto e âmbito de aplicação; o segundo incide sobre os princípios e regras gerais e o terceiro destinado à organização, serviços e gestão.

¹⁹ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 205.

Decorre do art. 3.º (natureza e requisitos) da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, as entidades administrativas independentes são pessoas coletivas de direito público, pelo que a sua criação, extinção e fusão depende de lei (arts. 7.º e 8.º), aqui entendida em sentido amplo porque a mesma não se encontra sob matéria de reserva da Assembleia da República (arts. 164.º e 165.º da CRP *a contrario*).

A norma em branco prevista no art. 267.º, n.º 3 da CRP, encontra concretização no art. 6.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, onde se determina que só podem ser criadas entidades administrativas independentes para a prossecução de *"atribuições de regulação das atividades económicas que recomendem, face à necessidade de independência no seu desenvolvimento, a não submissão à direção do Governo"* (art. 6.º, n.º 1).

O Diploma Preambular da Lei n.º 67/2013 acaba por delimitar o seu âmbito subjetivo no art. 3.º do Diploma Preambular ao enumerar, taxativamente, as entidades reguladoras atualmente existentes sujeitas à nova Lei.

Contudo, nada impede o Governo de, por Decreto-Lei, afastar estas entidades da sujeição à nova Lei-Quadro das Entidades Reguladoras ou de criar soluções semelhantes para outras entidades de regulação por esta não identificadas.

Como é próprio das pessoas coletivas, as entidades administrativas independentes estão vinculadas ao princípio da especialidade, como por exemplo pela prática de atos jurídicos, o gozo de todos os direitos e a sujeição a todas as suas obrigações está condicionada a um princípio de necessidade relativo à prossecução das suas atribuições (art. 12.º, n.º 1).

Na Lei-Quadro das entidades administrativas independentes define-se, no art. 11.º, uma orientação genérica de cooperação entre as autoridades reguladoras, tendo em vista a resolução de problemas de interesses e a atribuições comuns.

O modelo institucional não fica completo sem se referir o modelo de organização estipulado na Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (Capítulo I).

Como órgãos obrigatórios, a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras prevê um Conselho de Administração e uma Comissão de Fiscalização ou Fiscal Único (art. 15.º, n.º 1), existindo ainda, paralelamente, uma Comissão de Vencimentos (art. 26.º) que funciona junto da entidade administrativa independente.

Em termos facultativos, poderão existir "órgãos de natureza consultiva" (art. 15.º, n.º 2).

O Conselho de Administração é um órgão colegial, composto por um presidente e até três vogais (admitindo-se, ainda, a existência de um vice-presidente embora tenha de se assegurar, na globalidade, um número ímpar de membros - art.º 17.º, n.º 1).

Porém, a colegialidade (art. 16.º) fica em crise, na medida em que a Lei confere ao presidente do órgão de administração um poder de veto sobre deliberações do órgão que sejam "contrárias à lei, aos estatutos ou ao interesse público" (art. 23.º, n.º 4).

Em relação aos titulares dos órgãos de Administração, façam-se ainda dois pontos de ordem: o mandato tem a duração de seis anos não renováveis (art. 20.º) e a remuneração dos membros do Conselho de Administração é definida pela Comissão de Vencimentos cuja composição provém de maioria governamental, tendo-se, como referência na fixação de valores, entre outros elementos, o vencimento do Primeiro-Ministro (art. 26.º, n.º 3, alínea d)).

Em relação ao regime orçamental, podem identificar-se três regimes embora apenas dois sejam suscetíveis de aplicação às entidades administrativas independentes: i) o regime de autonomia orçamental plena (art. 33.º, n.º 1), ii) o regime de autonomia orçamental semi-plena (art. 33.º, n.º 2) e iii) o regime sem autonomia orçamental (totalmente dependente de verbas públicas).

Estar-se-á perante o primeiro quando a entidade reguladora independente seja financiada, exclusivamente, por receitas próprias decorrentes da atividade reguladora, como são as que resultam de contribuições, taxas e tarifas (art. 36.º, n.º 1 e 2, com exceção, nesta última, da alínea d)).

No segundo caso, haverá uma mistura de receitas próprias – daquelas que resultem da própria atividade da entidade reguladora, sejam das que resultam de cifra alocada pelo Orçamento de Estado.

O mesmo princípio aplica-se ao património: se for público, a entidade reguladora independente terá de se subordinar ao regime do património público, ao passo que ao património próprio aplicar-se-ão as regras de Direito privado.

Além das receitas próprias das entidades reguladoras independentes previstas no art. 36.º, n.º 2, alíneas a) a d), podem constituir receitas próprias, nos termos da alínea e) ("outras receitas, definidas nos termos da lei ou dos estatutos"), por exemplo, o produto da venda de bens e prestação de serviços, o rendimento decorrente de bens próprios e doações (embora sujeitos a autorização prévia, nos termos do art. 45.º, n.º 4), ou aplicações financeiras.

O princípio e as regras da unidade de tesouraria, estão previstos no art. 38.º, n.º 3.

Podemos então dizer que ao nível do regime de autonomia financeira, a Lei-Quadro encontra-se alinhada com a maioria das práticas internacionais, estabelecendo que o orçamento é definido pela própria entidade e aprovado pelo membro do Governo da área das finanças e pela entidade ministerial (Ministério) responsável para o efeito.

No que tange aos poderes das entidades reguladoras, a Lei-quadro acaba por se limitar a unificar o que já existia nos diversos estatutos de cada entidade reguladora.

Os poderes das entidades administrativas independentes estão previstos no artº 40º ao 43º e também no artº 47º para matérias relativas à defesa de interesses do consumidor comum.

As entidades reguladoras podem elaborar e aprovar regulamentos bem como outras normas de carácter geral, tais como emitir recomendações e diretivas genéricas²⁰.

²⁰ Como alude o Artigo 40.º, n.º 2, da Lei-Quadro, as autoridades reguladoras devem elaborar e aprovar regulamentos. Como recorda FREITAS DO AMARAL, "os regulamentos administrativos são as

Podemos concluir esta análise deste diploma, afirmando que na nossa opinião, esta Lei-Quadro constitui uma mais-valia para a consolidação da regulação em Portugal, pois permitiu, de certo modo, uniformizar, regulamentar e consolidar esta realidade, contribuindo para fortalecer o mesmo, tornando-o justo, com regras iguais para todos e em claro benefício do povo português, como corolário de um Estado de Direito Democrático.

Aderimos ao referido por Maria Celeste Cardona, quando refere que *esta nova legislação ainda carece de ser desenvolvida e complementada, nomeadamente através da feitura, com objectivos de adequação à Lei dos estatutos e demais instrumentos reguladores da organização e funcionamento das entidades administrativas independentes*.²¹

Concordamos, em absoluto, que se trata de um “*processo ainda inacabado*”.²²

No entanto, consideramos que este “bom começo” vai permitir a que o Estado e a Administração vá evoluindo e consolidando, sendo mais eficaz e capaz para responder aos desafios contemporâneos.

Conforme refere, uma vez mais, MARIA CELESTE CARDONA *a partir da Lei e da sua melhor interpretação é possível dar início a um esboço do que deve entender-*

normas jurídicas emanadas do exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por uma entidade pública ou privada para tal habilitada por lei.”

²⁰ Podemos identificar várias espécies de regulamentos, consoante vários critérios, dos quais apenas nos importa, para este estudo, o da relação do regulamento com a lei. A este propósito, os regulamentos podem ser independentes ou de execução/complementares. Os primeiros ocupam-se da regulamentação primária de determinada matéria, seguindo a atribuição da lei de habilitação. Diferentemente, os segundos têm por missão desenvolver, completar e aprofundar determinadas leis, pormenorizando-as e tornando-as viáveis para a aplicação aos casos concretos. Ora, no âmbito do poder regulamentar das autoridades reguladoras independentes, podemos deparar-nos com a emissão de regulamentos independentes e de regulamentos de execução. É precisamente a propósito dos regulamentos independentes que surgem as grandes questões as quais não vamos abordar nesta sede, mas deixamos aqui a problemática.

²¹ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 224.

²² Cfr. refere MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 224.

se como uma nova categoria da Administração Pública: a Administração Independente.²³

5. O surgimento das entidades administrativas independentes

No final do século XIX assistiu-se ao nascimento de um novo modelo de Estado. As estruturas administrativas que serviam o Estado, começaram a fazer parte deste e o aparelho administrativo foi-se expandindo e sendo engrossado.

Assistimos a uma desconcentração e descentralização de uma Administração que até aí era totalmente o oposto²⁴.

Contudo, só quase um século depois – na década de 70 e 80, assistimos ao depauperamento do designado Estado de providência.

Dá-se, assim, o nascimento do chamado Estado Regulador, o qual ficou a dever o seu nascimento a fatores dispares de natureza internacional²⁵, europeus e internos – na ordem portuguesa.

Desde logo, pela crescente europeização, atento o número de Regulamentos e Diretivas que tinham como destinatários os estados-membros.

Assim, a partir de meados dos anos oitenta as privatizações do sector público e a liberalização dos monopólios, levaram à necessidade urgente de introduzir nos principais estados da Europa formas de regulação independente.

Os mercados financeiros foram os primeiros a serem liberalizados, sendo progressivamente propagado aos restantes sectores que antes eram dominados exclusivamente pela intervenção estadual.

²³ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 225.

²⁴ Conforme ensina MARIA CELESTE CARDONA: *A Administração descentralizada e desconcentrada substituiu a Administração centralizada e concentrada*. in MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 45.

²⁵ Foi nos Estados Unidos da América que surgiu a primeira entidade qualificada como *Independent Regulatory Commission*.

Estes sectores encontravam-se, na sua maioria, em situação de monopólio natural, em especial os sectores relacionados como as chamadas utilidades públicas - como o sector energético, por exemplo.

5.1. Estados Unidos da América

O movimento de criação de autoridades reguladoras independentes - as *Independent Regulatory Commission*, teve o seu impulso inicial nos Estados Unidos da América.

A primeira entidade com características de independência face ao poder político vigente foi criada em 1887 – a *Interstate Commerce Commission*, foi criada com o intuito de regular os transportes ferroviários nos diferentes estados, nos Estados Unidos da América.

O movimento de criação de *Independent Regulatory Commission*, desde muito cedo, se compararmos com as congéneres europeias, começaram a regular a atividade económica em diversas áreas e sectores da vida norte-americana.

A este propósito refere MARIA CELESTE CARDONA, que a “regulação” americana, ao contrário da europeia, começou por traduzir: (i) uma política de nacionalizações de indústrias estratégicas e dos monopólios; (ii) uma planificação económica e da política industrial; e (iii) uma política de auto-regulação corporativa.²⁶

Com rigor, a evolução da criação das autoridades administrativas independentes nos Estados Unidos da América, passou por diversas fases.

Atualmente, discute-se, hoje, a Reforma das Agências norte-americanas.

A crise do *subprime* (2007/2008) veio expor algumas debilidades financeiras destas agências, e os governantes sentiram necessidade de efetuar um *assessment* dos modelos que foram bem-sucedidos e dos que não foram.

²⁶ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, pgs. 390-391.

Esse momento de introspeção, o qual tem dado sinais de vitalidade após a crise económica ter sido afastada, tendo voltado a ser canalizado montantes consideráveis para as principais agências, no sentido de prosseguir o seu fim, resultou em ações concretas.

Paul Adolph Volcker, Presidente da Reserva Federal dos Estados Unidos da América durante os governos de Jimmy Carter e Ronald Reagan e conselheiro do Presidente Barack Obama, desempenhou – até ter falecido no final de 2019, um importante papel na Reforma *supra* mencionada, culminando na publicação da *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* – Lei 111-201, de 21 de Junho de 2010.

Esta Lei está dividida em 16 títulos e exige que os reguladores criem 243 *rules*, realizem 67 estudos e emitam 22 relatórios periódicos. O principal propósito desta Lei é: *To promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end "too big to fail," to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purpose.*²⁷

5.2. Reino Unido

O primeiro país na Europa a aplicar este tipo de regulação administrativa independente foi o Reino Unido, país que se rege pelos princípios da chamada *Common Law* e com uma orientação de Estado bastante parecida aos Estados Unidos da América.

No Reino Unido as autoridades administrativas independentes são designadas por *Non-departmental Public Bodies* ou por *Quangos*²⁸.

²⁷ Cfr. Sumário oficial disponível em https://www.davispolk.com/files/files/Publication/7084f9fe-6580-413b-b870-b7c025ed2ecf/Presentation/PublicationAttachment/1d4495c7-0be0-4e9a-ba77-f786fb90464a/070910_Financial_Reform_Summary.pdf [Acedido em 23 de Setembro de 2020, às 22h45m].

²⁸ O Parlamento Britânico define esta realidade como *Quasi Autonomous Non Governmental Organisation* *in*
https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons/lib/research/key_issues/Key-Issues-Quangos.pdf [Acedido em 22 de Setembro de 2020, às 23h47m].

Os *Non-departmental Public Bodies* na lista do *Cabinet Office* totalizam cerca de 766 em todo o Reino Unido. Isto, sem prejuízo do País de Gales e a Escócia delegaram a responsabilidade por alguns de seus próprios organismos que não estão nessa lista, e a qual se estima ultrapassarem os mil.

Foi pela mão da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, quem, entendia, que a lógica da regulação independente deveria ser implementada através da desgovernamentalização da função reguladora em prol da imparcialidade, que esta realidade começou a proliferar.

Em meados da década de 1990 foram efetuadas diversas reformas significativas no âmbito do regime jurídico destas entidades, atento a diversidade de poder e funções que desempenhavam.

É pela mão do Partido Conservador que as reformas estão a ser feitas, as quais versam, principalmente, sobre os custos elevados destas entidades, as quais fazem valer pecuniariamente ao contribuinte britânico uma soma considerável.

A verdade é que esta realidade prolifera por todo o Reino Unido, e a descentralização para entidades que não dependem diretamente do Governo é uma realidade desde o Governo de Margaret Thatcher.

5.3. França

Em França o surgimento das autoridades administrativas independentes resultou de um circunstancialismo próprio da necessidade do poder político instalado, aos desafios que o país enfrentava ao nível financeiro, económico e social.

MICHEL GENTOT, ao referir-se à origem das autoridades administrativas independentes na França, afirmou que *la création et le développement des autorités administratives indépendantes sont souvent expliqués par un souci de pragmatisme s'apposant aux traditions de jurisdisme, d'égalitarisme et de rigueur cartésienne par lesquelles on définit souvent l'administration française, par la recherche d'une capacité d'expertise d'innovation et d'adaptabilité dont seraient dépourvus les structures classiques et par une défiance à l'égard d'un État bureaucratique et*

*rouinier qui tiendrait un compte insuffisant des libertés individuelles. Cette triple justification conduittout naturellemellt à rechercher un modele de référence dans la tradition anglo-saxon.*²⁹

Na génese destas autoridades administrativas independentes, está a criação da Comissão de Controlo dos Bancos, em meados do século passado.

São considerados três os vetores essenciais para justificar a criação destas entidades: a) a necessidade de obsequiar à opinião pública uma garantia reforçada de imparcialidade das intervenções do Estado; b) assegurar a eficácia da intervenção do Estado em termos de celeridade, adaptação à evolução das necessidades do mercado; c) permitir a participação de um maior número de pessoas de origens e competências diversas.

5.4. Espanha

No país vizinho o aparecimento das administrações independentes também é bastante recente se comparadas com outras latitudes, designadamente a norte-americana.

Em Espanha tal como em muitos países europeus pertencentes a uma Europa unida sob a bandeira da Comunidade Económica Europeia, assente num mercado único assistiu a um impulso das autoridades administrativas independentes, a partir dos anos 80 do século passado.

A criação da primeira entidade com independência administrativa, ocorreu em 1980, com a instituição do Conselho de Segurança Nuclear. Esta entidade foi classificada como entidade de direito público independente da administração centralista do Estado espanhol.

Em 1988 foi criada a Comissão Nacional de Mercados de Valores, e em 1996 foi criada a Comissão de Mercado das Telecomunicações e a Comissão Nacional de Energia.

²⁹ MICHEL GENTOT, *Les autorités administratives independentes*, p.19.

5.5. União Europeia

O desenvolvimento das entidades administrativas independentes na Europa, deveu-se a vários fatores, como o facto de a União Europeia ter sido desenvolvida unitariamente baseado em diversas estruturas de regulação.

O alargamento da União Europeia está de mãos dadas com a forte regulação económica, atento em que assistimos a mudanças que provocaram a transformação de um Estado positivo para um Estado regulador.

Essa dissociação é inexequível desde logo pelo facto da integração dos Estados na União Europeia ser acompanhada pela obrigação de uma intervenção na economia através de mecanismos apertados de regulação, indo de encontro à mudança de paradigma para um Estado regulador.

Outra realidade que contribuiu fortemente para a regulação no Velho Continente, foi a realidade das privatizações.

Estas, resultaram na supressão dos monopólios públicos, nomeadamente aqueles que eram revestidos de utilidade pública, que passaram pela abertura dos mercados à concorrência.

Esta alteração de paradigma do Estado intervencionista para o Estado regulador foi sustentado, fundamentalmente, nas privatizações, na medida em que as mesmas passaram pela abertura de sectores que outrora eram do domínio total do Estado.

Esta alteração não foi homogénea em toda a Europa, e estava diretamente correlacionado com o poder político vigente.

Um bom exemplo disto mesmo é o caso português, em que a regulação de sectores apareceu mais tardiamente do que nos países do norte da Europa – um bom exemplo português é o caso dos transportes.

A fase de criação das designadas “agências europeias” ocorre em finais dos anos de 1970, com a criação do Centro Europeu para o Desenvolvimento e Formação Profissional e da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

Já nos anos 90 foram criadas a Fundação Europeia para a Formação e a Agência Europeia do Ambiente.

Já no início do século XXI, é criada a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e a Agência Europeia para a Segurança da Aviação.

Uma outra forte componente da política europeia são as agências descentralizadas, as quais foram criadas pela União Europeia para desempenhar funções técnicas e científicas tendo em vista ajudar as instituições europeias a executar políticas e tomar decisões.

Sem entrar em pormenores sobre esta temática – atento que não é a mesma objeto do nosso estudo, as agências descentralizadas ocupam-se de questões e problemas que afetam a vida quotidiana dos europeus, tais como *i)* os medicamentos; *ii)* os produtos químicos; *iii)* a qualidade de vida no trabalho e do ambiente de trabalho; *iv)* o conhecimento; entre outros.

Em 2012, a União Europeia adotou um amplo conjunto de princípios orientadores – denominada a “abordagem comum”, no sentido de reforçar a coerência, a eficácia e a responsabilização das agências.

Este novo enquadramento resultou da revisão levada a cabo pelo grupo de trabalho da União Europeia sobre governação, funcionamento e supervisão das agências, com base numa série de relatórios e estudos, entre os quais uma avaliação externa exaustiva.

Em 2014, os serviços da Comissão, com o contributo das agências, elaboraram um manual de orientações para a fase de arranque que abrange os procedimentos a seguir aquando da criação das agências.

Com base nas informações transmitidas pelas agências, a Comissão emitiu orientações para o documento de programação das agências, bem como um modelo para o relatório de atividades anual consolidado das agências, em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo Regulamento Financeiro-Quadro.

Conforme se teve oportunidade de referir, as agências europeias desempenham um papel muito importante em sede comunitária, e o seu alcance compreende um conjunto de matérias bastante vasto.

As principais agências europeias, são:

- Autoridade Europeia do Trabalho
- Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER)
- Agência de Apoio ao ORECE (Gabinete do ORECE)
- Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV)
- Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA)
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)
- Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA)
- European Asylum Support Office (EASO)
- Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESA)
- Autoridade Bancária Europeia (EBA)
- Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)
- Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop)
- Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)
- Agência Europeia do Ambiente (AEA)
- Agência Europeia do Controlo das Pescas (AECF)
- Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)
- Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (EUROFOUND)
- Agência do GNSS Europeu (GSA)
- Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE)
- Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA)
- Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA)
- Agência Europeia de Medicamentos (EMA)
- Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT)

- Agência da União Europeia para a Cibersegurança (ENISA)
- Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL)
- Serviço Europeu de Polícia (Europol)
- Agência Ferroviária da União Europeia (ERA)
- Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)
- Fundação Europeia para a Formação (ETF)
- Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA)
- Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO)
- Conselho Único de Resolução (CUR)
- Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust)
- Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CdT)

6. A evolução histórica das entidades administrativas independentes em Portugal

O aparecimento, no plano jurídico nacional, de entidades separadas organicamente do Governo e com funções de regulação - sendo as precursoras das atuais entidades administrativas independentes, tem o seu início após a revolução de 25 de Abril de 1974.

O primeiro exemplo que temos em Portugal de uma administração independente é o da Comissão Nacional de Eleições (CNE), que surge após o 25 de Abril e tinha a função de assegurar a igualdade entre os candidatos nas eleições.

A doutrina é unânime em classificar este órgão como o precursor das entidades administrativas independentes em Portugal.

A CNE foi nomeada, ao abrigo do estabelecido no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro, com o fim específico de acompanhar as eleições da Assembleia Constituinte, estando prevista a sua dissolução noventa dias depois do apuramento geral da eleição.

Uma vez eleita a Assembleia Constituinte e sendo imperioso preparar um novo recenseamento eleitoral tendo em vista à eleição do parlamento, o qual se previa resultar na aprovação da CRP, foi publicado o Decreto-lei n.º 25-A/76, de 15 de Janeiro, que atribuiu novas responsabilidades a esta entidade. É pelo Decreto-Lei n.º 93-B/76, de 29 de Janeiro, que são fixadas as competências e o funcionamento da CNE.

Desde esse momento que a CNE passou a dispor de legislação própria, sendo que a composição da mesma foi determinada pelo Decreto n.º 106-A/76, de 6 de Fevereiro.

Um excelente indicador desta realidade assentava no facto de nos seus estatutos consubstanciarem princípios como os da independência face ao Estado e de inamovibilidade de cargos.

Contudo, só com a publicação da Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro, a CNE é “elevada” a um órgão independente, a qual apesar da sua autonomia atuar em paralelo com a Assembleia da República, fiscaliza todos e quaisquer atos que às eleições dissessem respeito.

No entanto, a verdadeira alteração de paradigma de um Estado intervencionista para um Estado regulador em Portugal deu-se a partir do início dos anos oitenta.

Em 1982 a revisão Constitucional abriu portas à aprovação de uma lei da concorrência e eliminou formas de controlo da economia pelo Estado, garantindo o livre funcionamento do mercado.

Em 1983 foi alterada a lei de delimitação de sectores, o que provocou uma avalanche de iniciativas privadas em áreas que eram de domínio exclusivo do estado.

A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, alterou definitivamente o paradigma no que concerne a esta nova realidade.

Isto porque Portugal viu-se obrigado a alterar as suas regras económicas, desde logo pela necessidade de respeito pelas regras do mercado comum, bem como das normas de concorrência constantes no Tratado de Roma.

A revisão da Constituição de 1989 liberalizou o mercado das utilidades públicas ao mesmo tempo que se iniciam diversos processos de privatizações, as quais, não obstante terem sido levados a cabo neste lapso temporal, não resultavam de uma imposição do Tratado de Roma.

Neste contexto, Portugal embora atrasado em relação aos restantes países da Comunidade Europeia segue o mesmo trajeto europeu.

Na grande parte dos países europeus o desenvolvimento das entidades administrativas independentes deu-se sem qualquer base Constitucional.

Contudo, esta situação não ocorreu em Portugal, pois a partir da 4ª revisão Constitucional, a nossa Lei Fundamental passou a prever a criação de “entidades administrativas independentes” no seu artigo 267.º, n.º 3.

Isto sem prejuízo de existirem previamente autoridades administrativas independentes, como era o caso da Alta Autoridade para a Comunicação Social e demais criadas por lei.

A partir de 1988, dá-se início aos diversos processos de liberalização, iniciado primeiro com a eletricidade e mais tarde em 1989 com a privatização de empresas públicas.

Mas, foi nos anos 90 que se assistiu a uma avalanche de privatizações, o que criou uma necessidade de regulação para colmatar as falhas de mercado.

No sector financeiro, a função reguladora foi atribuída a três entidades diferentes: a função reguladora da atividade bancária foi atribuída ao Banco de Portugal em 1991, a Bolsa de Valores foi privatizada, tendo sido aprovado o Código do Mercado de Valores Mobiliários, que instituiu a primeira entidade reguladora independente em Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

No sector energético, foi criada em 1995 a Entidade Reguladora do Sector Elétrico, que mais tarde viu a sua abrangência chegar ao sector do gás, o que provocou uma alteração de nome para Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, já que a sua abrangência deixou de ser exclusivamente no domínio da eletricidade.

Com a quarta revisão da Constituição da República Portuguesa, em 1997, as entidades administrativas independentes passaram a beneficiar de consagração genérica na Lei Fundamental.

O artigo 267.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa preceitua, sob a epígrafe "Estrutura da Administração" e sob o título IX relativo à "Administração Pública" que "a lei pode criar entidades administrativas independentes".

Saliente-se que as entidades administrativas independentes se integram na Administração Pública, embora de modo distinto da sua forma tradicional de organização.

Com a quarta revisão da Lei Fundamental veio reconhecer-se o seu papel num Estado contemporâneo cujos apelos a uma maior eficiência, celeridade, experiência e independência são evidentes.

A tutela constitucional vem resolver de certa forma a constante tensão e dialética entre a Administração Pública estadual com estruturação tradicional e o exercício da regulação por entes que não se integram, plenamente, na pirâmide hierarquizada que caracteriza aquela última e que é ocupada, no seu vértice superior, pelo Governo.

No tocante às telecomunicações, o estatuto do Instituto das Comunicações de Portugal alterou-se em 1998, dando origem à Autoridade Nacional de Comunicações, que ganhou também ela o estatuto de entidade reguladora independente.

O Instituto Nacional de Aviação Civil, sem prejuízo de não gozar de um estatuto de entidade reguladora independente, detém funções reguladoras e a partir de 1998 passou a desempenhar as funções que eram confinadas à Direcção Geral da Aviação Civil, o mesmo se passando com o Instituto da Mobilidade e Transportes Terrestres mais conhecido como IMTT.

Já no virar de século, em 2003, também a saúde havia de dar lugar à iniciativa privada, através da lei das parcerias público-privadas, sendo criada a Entidade Reguladora da Saúde, que tinha como função todo o supervisionamento

do sistema de cuidados de saúde à exceção das unidades farmacêuticas que tinham a supervisão direta do INFARMED.

Em 2005, foi criada a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, conhecida por ERC, que visava toda a atividade que dissesse respeito a conteúdos que fossem considerados comunicação social.

Em 2009, é criada a Entidade Reguladora dos Serviços de Água e de Resíduos, que tinha como função regular todos os serviços de abastecimento público de água, saneamento e tratamento de resíduos sólidos, ganhando, também ela, o estatuto de entidade reguladora independente.

No início do século XXI, foi efetuada uma tentativa de regular esta realidade com a apresentação de um anteprojecto de Lei-quadro por Vital Moreira e Fernanda Maçãs quando apresentaram em 2003 várias justificações para a implementação desta Lei.

Aliás, muito deste estudo, veio a ser aplicado, quase uma década depois, na génese da nova Lei-quadro, uma vez que, muitas das soluções adotadas pelo legislador na feitura da nova Lei, vão de encontro ao sugerido por estes dois autores.

Para justificarem a necessidade de uma Lei-quadro, estes dois autores indicaram três razões³⁰ de fundo:

i) o primeiro, existindo muitos organismos reguladores, é porém notória a falta de homogeneidade das soluções institucionais, dando lugar a soluções organizativas diferentes, ora sob a forma de entidades independentes, perante situações idênticas, dependendo isso de fatores em grande medida conjunturais e aleatórios;

ii) segundo, apesar dessa heterogeneidade institucional, observa-se uma incontestável tendência para a substituição de institutos tradicionais por entidades reguladoras independentes; e, por último,

³⁰ VITAL MOREIRA/FERNANDA MAÇÃS, *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág.260

iii) o terceiro, apesar dessa tendência, está longe de haver homogeneidade nas soluções relativas às diversas autoridades reguladoras independentes, havendo consideráveis diferenças entre elas.

Todavia, só passados dez anos sobre este anteprojeto é que as razões e soluções avançadas por Vital Moreira e Fernanda Maçãs ganham vida, pois a Lei-quadro abarca em grande parte as soluções encontradas por estes dois autores.

Assim, com a proposta de Lei n.º 132/XII do Governo que aprovou a Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, teve origem a Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto, a qual abordaremos mais à frente.

Conforme tivemos oportunidade de referir *supra*³¹, o regime jurídico das entidades administrativas independentes surgiu em consequência da assinatura do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, o qual foi subscrito pelo Governo português, pela Comissão Europeia, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Central Europeu.

Esta Lei-quadro era necessária, desde logo por razões sistemáticas e estruturais, na medida em que existia uma pluralidade de regime difusos, quanto às próprias entidades administrativas independentes.

O novo diploma procedeu, assim, à definição de um quadro-geral que disciplina, "(...) de forma integrada e sistematizada, o conjunto de regras que deve compor o enquadramento jurídico referente à criação, organização e funcionamento das entidades públicas com atribuições de regulação económica (...)".³²

Em sùmula, do aqui explanado, e por forma a um pensamento mais estruturado e sistematizado, podemos enumeramos as entidades públicas independentes, autoridades administrativas ou órgãos independentes criados antes da revisão da CRP de 1997, as quais, foram as seguintes:

³¹ Ver capítulo "Das entidades administrativas independentes criadas pela Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo"

³² MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*.

- i. Alta Autoridade para a Comunicação Social
- ii. Comissão Nacional de Eleições
- iii. Conselho Superior de Magistratura
- iv. Procuradoria-Geral da República
- v. Provedor de Justiça
- vi. Comissão Nacional de Objecção de Consciência
- vii. Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida
- viii. Comissão Nacional de Proteção de Dados
- ix. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
- x. Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado
- xi. Conselho Superior da Administração e da Função Pública
- xii. Comissão de Mercado de Valores Mobiliários
- xiii. Entidade Reguladora do Sector Eléctrico

Conforme tivemos oportunidade de aferir, no seguimento da revisão constitucional de 1997, o legislador procedeu à transformação do regime jurídico de entidades já estabelecidas em momento anterior e, por outro lado, de criar novas autoridades independentes, o qual tivemos oportunidade de referir aquando do nosso estudo sobre a Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.

7. Da evolução do papel do Estado na criação das Entidades Administrativas Independentes

A conceção de entidades administrativas com independência em relação à Administração central para desempenharem funções de regulação representa um novo modelo de administração.

Sem prejuízo de bastante haver a referir sobre esta matéria, vamos de forma muito sumária, abordar a evolução do papel do Estado no último terço do século passado até os dias de hoje.

Ora, conforme se aferido acima na Europa, o processo de privatização das tarefas públicas ocorrido na década de 80 do Século XX retirou do Estado o provimento de serviços essenciais ao cidadão e entregou-lhe uma nova função: garantir a eficiência e a concorrência leal dos mercados.

De Prestador, o Estado passa a ser Regulador.

Este “Estado-Providência” foi caracterizado por MARIA CELESTE CARDONA numa *uma relação duradoura e perene entre o Estado e o cidadão na medida em que este último vê garantidos direitos, económicos e sociais*.³³

Ocorre que, com o declínio da figura do Estado-providência e o aparecimento do Estado Regulador, surge uma outra faceta da Administração Pública, a chamada Administração Pública Independente.

Este conceito de Administração Pública Independente resume-se ao conjunto de órgãos do Estado e de pessoas coletivas públicas de carácter institucional que asseguram a prossecução de tarefas administrativas de incumbência do Estado sem estarem sujeitos aos poderes de hierarquia, de superintendência, nem de tutela dos órgãos de direcção política.

Ao Estado de Regulação está associada uma estrutura administrativa com características próprias.

³³ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, pg. 93.

Trata-se, portanto, de uma estrutura organizativa inovadora que atua com independência em relação aos órgãos políticos do Estado para garantir o respeito ao princípio da imparcialidade pela Administração Pública no exercício de suas tarefas e que comporta uma heterogeneidade de modelos, inclusive com formatos jurídicos diferentes, no qual as entidades administrativas independentes também estão inseridas e são definidas pela Lei-quadro n.º 67/2013, como pessoas coletivas de direito público, o que detona a inserção destas entidades à estrutura organizacional do Estado.

A chamada pluralidade da Administração Pública, em que emerge a Regulação, é uma “marca de água” dos tempos contemporâneos.

Conforme ensina MARIA CELESTE CARDONA em *o Estado deixou de ser diretamente produtor e prestador de serviços aos cidadãos; mas não deixou de continuar a ter a responsabilidade de regular o funcionamento do mercado (...) Vai mais longe: O Estado tem o dever de cumprir a finalidade de corrigir o mercado.*³⁴

Vai mais longe quando afirma que: *O novo Estado Regulador e de Garantia concretiza-se, nos tempos modernos, pela definição de um novo paradigma de relacionamento entre o Estado e o Mercado, que confirma a permanência e a continuidade das responsabilidades públicas fundadas no princípio da Garantia.*³⁵

São diversos os fins deste Estado garante, as quais se traduzem nas ideias de desempenho de “tarefas públicas” fundadas no interesse público, independentemente da natureza jurídica da entidade que as executa.

Para MARIA CELESTE CARDONA, as finalidades do Estado de Garantia são as seguintes: *i) é ao Estado que cumpre assegurar e garantir o fornecimento dos serviços de interesse económico geral de forma eficiente e continuada; ii) é ao Estado que deve garantir a proteção dos direitos dos utilizadores, no sentido em que este deve assegurar o acesso dos cidadãos aos serviços de interesse económico geral em condições de universalidade; iii) É ao Estado que cumpre a garantia, a proteção e a*

³⁴ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, pg. 174

³⁵ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, pg. 174

*promoção da concorrência, no sentido em que esta passou a ser concebida e qualificada como de interesse público; iv) É ainda ao Estado que cumpre garantir um equilíbrio eficiente e justo entre o interesse público e os interesses privados, bem como a credibilização de soluções de mercado promovidas pelo próprio Estado, como é o caso, por exemplo, do que sucede atualmente com os serviços públicos prestados pelos notários privados.*³⁶

O surgimento das entidades administrativas independentes em Portugal, foi um movimento natural de um estado que servia como regulador e garante.

Desde 2003 que a Reforma do Estado tem passado por intervenções legislativas e operacionais conjunturais.

Por esta altura, ocorreu uma tentativa de regular esta realidade com a apresentação de um anteprojeto de Lei-quadro por Vital Moreira e Fernanda Maçãs quando apresentaram em 2003 várias justificações para a implementação desta Lei.

No entanto, só com a celebração do Memorando de Entendimento com as autoridades internacionais que integravam à data a *Troika*, foi determinado que o Governo deveria proceder à elaboração de um estudo autónomo sobre as responsabilidades, recursos e características das entidades reguladoras portuguesas.

Foi este estudo que permitiu o desenvolvimento e a criação da Lei-quadro n.º 67/2013, a qual foi já objeto de estudo nos capítulos anteriores.

Por último, não podemos deixar de constatar que aquilo que os nossos governantes andaram a adiar, foi-nos imposto por via de obrigações internacionais, as quais resultaram no nosso entendimento num Estado e aparelho da Administração Pública, mais capaz, competente e organizado, procurando servir os interesses dos cidadãos contribuintes.

³⁶ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, pgs. 175-176.

8. Das Conclusões

No final do século XIX assistiu-se ao nascimento de um novo modelo de Estado. As estruturas administrativas que serviam o Estado, começaram a fazer parte deste e o aparelho administrativo foi-se expandindo e sendo engrossado de maneira diferenciada, até então.

Assistimos a uma desconcentração e descentralização de uma Administração que até aí era totalmente o oposto³⁷.

Contudo, só quase um século depois – na década de 70 e 80, assistimos ao depauperamento do designado Estado de providência.

Dá-se, assim, o nascimento do chamado Estado Regulador, o qual ficou a dever o seu nascimento, em grande medida, a fatores dispares de natureza internacional³⁸, europeus e internos – na ordem portuguesa.

Conforme ensina MARIA CELESTE CARDONA em *o Estado deixou de ser diretamente produtor e prestador de serviços aos cidadãos; mas não deixou de continuar a ter a responsabilidade de regular o funcionamento do mercado (...) Vai mais longe: O Estado tem o dever de cumprir a finalidade de corrigir o mercado.*³⁹

A partir de meados dos anos oitenta do século passado, as privatizações do sector público e a liberalização dos monopólios, levaram à necessidade urgente de introduzir nos principais estados da Europa formas de regulação independente – surgindo uma nova figura de regulação - as entidades administrativas independentes.

³⁷ Conforme ensina MARIA CELESTE CARDONA: *A Administração descentralizada e desconcentrada substituiu a Administração centralizada e concentrada.* in MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 45.

³⁸ Foi nos Estados Unidos da América que surgiu a primeira entidade qualificada como *Independent Regulatory Commission*.

³⁹ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, pg. 174

Os mercados financeiros foram os primeiros a serem liberalizados, sendo progressivamente propagado aos restantes sectores que antes eram dominados exclusivamente pela intervenção estadual.

Estes sectores encontravam-se, na sua maioria, em situação de monopólio natural, em especial os sectores relacionados como as chamadas utilidades públicas - como o sector energético, por exemplo.

Em Portugal as entidades administrativas independentes integram a Administração Pública na categoria de administração independente do Estado.

As entidades administrativas independentes 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.

Com a quarta revisão da Constituição da República Portuguesa, em 1997, as entidades administrativas independentes passaram a beneficiar de consagração genérica na Lei Fundamental.

O artigo 267.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa preceitua, sob a epígrafe "Estrutura da Administração" e sob o título IX relativo à "Administração Pública" que "a lei pode criar entidades administrativas independentes".

Conforme ensina MARIA CELESTE CARDONA, este *preceito constitucional está sistematicamente inserido no Título relativo aos princípios fundamentais da Administração Pública que determina, para além desta autorização, as formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração.*⁴⁰

O regime jurídico das entidades administrativas independentes surgiu em consequência da assinatura do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, o qual foi subscrito, em 17 de Maio de 2011, pelo Governo português, pela Comissão Europeia, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Central Europeu.

⁴⁰ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 37.

Esta Lei-quadro era necessária, desde logo por razões sistemáticas e estruturais, na medida em que existia uma pluralidade de regime difusos, quanto às próprias entidades administrativas independentes.

Conforme ensina Maria Celeste Cardona a *Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, não pode ser entendida como uma Lei Geral da Administração Independente nem, tão-pouco, como uma Lei Geral da Regulação Económica*.⁴¹

Esta autora sustenta tal qualificação em dois motivos principais: a) *o novo regime tem apenas por objectivo a disciplina de entidades administrativas independentes com funções de regulação; (...)* b) *a nova lei exclui expressamente algumas entidades reguladoras - como é o caso do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora da Comunicação Social*.⁴²

Esta Lei-Quadro constitui uma mais-valia para a consolidação da regulação em Portugal, pois permitiu, de certo modo, uniformizar, regulamentar e consolidar esta realidade, contribuindo para fortalecer o mesmo, tornando-o justo, com regras iguais para todos e em claro benefício do povo português, como corolário de um Estado de Direito Democrático.

Aderimos ao referido por Maria Celeste Cardona, quando refere que *esta nova legislação ainda carece de ser desenvolvida e complementada, nomeadamente através da feitura, com objectivos de adequação à Lei dos estatutos e demais instrumentos reguladores da organização e funcionamento das entidades administrativas independentes*.⁴³

Trata-se, assim, de um “*processo ainda inacabado*”.⁴⁴

⁴¹ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 203.

⁴² MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 203.

⁴³ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 224.

⁴⁴ Cfr. refere MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 224.

Contudo, observamos que o atual paradigma vai permitir a que o Estado e a Administração vá evoluindo e consolidando, sendo mais eficaz e capaz para responder aos desafios contemporâneos.

A final, e conforme refere MARIA CELESTE CARDONA *a partir da Lei e da sua melhor interpretação é possível dar início a um esboço do que deve entender-se como uma nova categoria da Administração Pública: a Administração Independente.*⁴⁵

FILIPPE REVEZ NEVES

⁴⁵ MARIA CELESTE CARDONA, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, p. 225.

Bibliografia

- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 4ª Ed., Almedina, Coimbra, 2015
- CARDONA, MARIA CELESTE, *O Poder discricionário e a discricionariedade técnica da Administração Pública*, em *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, Outubro/Dezembro, 1985
- CARDONA, MARIA CELESTE, *Contributo para o conceito e a Natureza das Entidades Administrativas Independentes – As Autoridades Reguladoras*, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2017
- CARDOSO, JOSÉ LUCAS, *As Autoridades Administrativas Independentes e a Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002
- CARDOSO JOSÉ LUCAS, *Administração Independente*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007
- Comissão das Comunidades Europeias, *Livro Branco dos Serviços de Interesse Económico Geral*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM 2004/374 final, Bruxelas, 2004
- GENTOT, MICHEL, *Les autorités administratives indépendentes*, Montchrestien, Paris, 1994
- MORAIS, BLANCO DE, “As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa”, em *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 61 – Janeiro.
- MOREIRA, VITAL, *Autorregulação profissional e administração pública*, Almedina, Coimbra, 1997.
- MOREIRA, VITAL/MAÇÃS, FERNANDA, *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003
- OTERO, PAULO, *A Administração Pública nacional como Administração comunitária: os efeitos internos da execução administrativa pelos Estados-membros do Direito Comunitário*, Estudos de Homenagem à Professora Doutora Isabel Magalhães Collaço, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2002
- SOUSA, MARCELO REBELO DE/MATOS, ANDRÉ SALGADO, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª Ed., Dom Quixote, Lisboa, 2004.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ACER** Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia
- AEA** Agência Europeia do Ambiente
- AECF** Agência Europeia do Controlo das Pescas
- AESA** Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação
- al./als.** alínea/alíneas
- cap.** capítulo
- CdT** Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia
- Cedefop** Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
- CEPOL** Agência da União Europeia para a Formação Policial
- cf.** conferir
- cit.** citado(a)
- CRP** Constituição da República Portuguesa
- CNE** Comissão Nacional de Eleições
- Coord.** coordenado
- CUR** Conselho Único de Resolução
- EASO** European Asylum Support Office
- EBA** Autoridade Bancária Europeia
- ECDC** Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças
- ECHA** Agência Europeia dos Produtos Químicos
- ed.** edição
- EFSA** Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos
- EIGE** Instituto Europeu para a Igualdade de Género
- EIOPA** Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma
- EMSA** Agência Europeia da Segurança Marítima
- EMA** Agência Europeia de Medicamentos
- ENISA** Agência da União Europeia para a Cibersegurança
- EU-OSHA** Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho
- eu-LISA** Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
- Eurojust** Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

EUROFOUND Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho

EUIPO Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia

Europol Serviço Europeu de Polícia

ESMA Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados

ERA Agência Ferroviária da União Europeia

ETF Fundação Europeia para a Formação

FRA Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Frontex Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

GSA Agência do GNSS Europeu

ICVV Instituto Comunitário das Variedades Vegetais

n. número

OEDT Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência

Org. organizado

ORECE Agência de Apoio ao ORECE

ONU Organização das Nações Unidas

reimp. reimpressão

ss. seguintes

trad. traduzido

UE União Europeia

v. volume

ÍNDICE

1. Introdução e objeto de estudo do relatório.....	183
2. Do enquadramento das entidades administrativas independentes.....	185
3. Das entidades administrativas independentes criadas pela Constituição da República Portuguesa	190
4. Das entidades administrativas independentes criadas pela Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo	193
4.1. Do surgimento da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, a Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes.....	193
5. O surgimento das entidades administrativas independentes	201
5.1. Estados Unidos da América.....	202
5.2. Reino Unido.....	203
5.3. França.....	204
5.4. Espanha	205
5.5. União Europeia.....	206
6. A evolução histórica das entidades administrativas independentes em Portugal .	209
7. Da evolução do papel do Estado na criação das Entidades Administrativas Independentes	216
8. Das Conclusões.....	219
Bibliografia	223

Data  **enia**
REVISTA JURÍDICA DIGITAL
ISSN 2182-6242
Ano 11 • N.º 14 • maio 2023

