

A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e o seu Estatuto de Independência

CARLOS BLANCO DE MORAIS *

Sumário: *1. Introdução; 2. Para quê reguladores independentes na área económica?; 3. Em que consiste a independência das entidades reguladoras?; 3.1. Experiências comparadas; 3.2. Critérios Conformadores do Nível de independência; 3.3. Posição adotada sobre a independência em momento prévio à Lei-Quadro; 4. Debilidades e deformidades orgânico-formais da Lei-Quadro; 5. Qual o nível de independência das entidades reguladoras regidas pela LQ?; 5.1. Independência nominal; 5.2. Outras condições jurídicas para uma independência de facto; 5.3. Independência de jure; 6. Conclusões; 6.1. Natureza dos reguladores: materialmente são autoridades semi-independentes; 6.2. Grau de independência; 6.3. Aspectos positivos da LQ. Com a presente lei; 6.4. Temas pendentes*

1. Introdução,

Depois de um longo “mons parturiens”, o legislador criou um regime comum que qualificou como de enquadramento das entidades administrativas independentes reguladoras da economia.¹

Tratava-se de uma lei necessária, por três ordens de razões:

JURISMAT, Portimão, n.º 7, pp. 155-167.

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

¹ Este texto abreviado constitui a base da intervenção realizada na Faculdade de Direito de Lisboa, a convite do IDEEF, em 2013, sobre a Nova Lei-Quadro das Entidades Reguladoras

- *Estruturais e sistemáticas*: Os regimes legais dos reguladores de atividade económica e de tarefas sociais eram injustificadamente diversos, com entidades reguladoras na administração indireta, outras na administração independente e outros num limbo híbrido de uma administração semi-independente onde se registavam diferenças nos respetivos vínculos em relação ao Governo (mormente no plano da inamovibilidade dos dirigentes e da dependência financeira em relação ao Executivo), impondo-se, por conseguinte, a criação de uma disciplina comum;
- *Externas*: Nos memorandos de entendimento outorgados com os credores, o Estado Português comprometeu-se a aprovar esse mesmo regime comum;
- *Programáticas*: Os partidos da coligação apresentaram projetos de revisão constitucional que pretendiam balizar um modelo comum de regulação.

2. Para quê reguladores independentes na área económica?

No contexto dos últimos 30 anos, tendo em vista harmonizar o modelo social europeu com uma economia livre, competitiva e globalizada, multiplicaram-se na União Europeia (UE) e nos Estados-membros pessoas coletivas e órgãos de regulação que foram qualificados como independentes.

As justificações mais diretas para a criação dessas entidades foram três.

Em primeiro lugar, sustentou-se a substituição de um paradigma de Estado que intervinha diretamente no mercado, por um Estado cuja intervenção se reduzisse ao mínimo indispensável para que o mercado funcionasse, que salvaguardasse o interesse público e que supervisionasse por via indireta os agentes económicos;

Em segundo lugar, sentiu-se a necessidade de corporizar essa intervenção pública reguladora, numa categoria ou subcategoria de administração específica dotada de poderes constitutivos, separada da Administração central e marcada por exigências de *elevada especialização técnica, despolitização e imparcialidade*.

A ideia-força de um setor da administração separado da Administração central emergiu num quadro global de *desconfiança* contra uma administração direta e indireta, politizada; hierarquicamente dependente de um Governo sempre tentado a intervir através dela no mercado; permeável à sua captura pelos interesses políticos e pelos próprios interesses económicos que são objeto da regulação; rarefeita de quadros altamente especializados; e excessivamente pesada e lenta para dar respostas impostas por uma sociedade técnica altamente exigente.

Em terceiro lugar foi estimulada pela UE a criação de reguladores nos Estados, os quais se apropriariam de poderes dos Executivos nacionais e se imunizariam à sua influência, ao mesmo tempo que estabeleceriam vínculos com agências da mesma natureza constituídas na União: as entidades reguladoras qualificadas como independentes são-no, pois, em face dos Estados mas não das suas estruturas homólogas de cúpula a nível europeu, constituindo esta política da união, uma forma de a mesma limitar a soberania estadual através de uma administração paralela ou separada.

3. Em que consiste a independência das entidades reguladoras?

Trata-se de uma questão complexa que envolve uma análise sintética que se focará nos seguintes tópicos:

- i) A praxis da independência nos Estados Unidos, e na UE;
- ii) Os critérios conformadores do nível de independência das agências de acordo com o *Centre of Regulation in Europe* (CERRE).
- iii) As divergências doutrinárias e o denominador comum presente na doutrina portuguesa sobre o nível de independência;

3.1. Experiências comparadas. Nos EUA as agências reguladoras podem ser classificadas de *não independentes* e de *independentes*, interessando-nos para este escrito estas últimas.

A noção de *independência* não se traduz numa autonomia absoluta em relação aos poderes executivo e legislativo da Federação. Significa antes que as agências assim qualificadas pela lei devem reunir um conjunto de atributos que salvaguardem os seus poderes de autoridade contra intromissões dos particulares submetidos à atividade de supervisão que desenvolvem, bem como em relação à Administração e ao Congresso federal.

São atributos de independência:

- i) A não integração das agências nos “executive departments”;
- ii) A necessidade de os titulares dos órgãos de direção serem designados para o cumprimento de mandatos a termo certo, processando-se essa mesma designação mediante um processo pluriorgânico de decisão, mormente pela da sua nomeação pelo Presidente dos Estados Unidos, sujeita a ratificação do Senado, depois de um exigente processo de audição;
- iii) A sujeição dos titulares dos órgãos de direção a um rigoroso regime de incompatibilidades e impedimentos;
- iv) A determinação de garantias de inamovibilidade relativa dos membros da direção, podendo estes ser apenas demitidos por decisão presidencial dependente de ratificação do Senado e nas estritas e excecionais condições de justa

causa previstas na lei, onde figuram, de entre outras, a violação grave da lei de deveres estatutários e a prática atos gravemente danosos;

v) A existência de autonomia decisória e autonomia financeira (sem prejuízo das dotações que lhe são consignadas pelo Orçamento federal).

Ainda assim, as agências independentes encontram-se sujeitas ao império da legalidade e ao controlo dos diversos poderes do Estado: O Congresso pode definir o poder da agência; certos regulamentos das agências passaram, em determinados casos, a ser sujeitos a autorização ou a ratificação do Congresso; o exercício de certas competências encontra-se sujeito ao controlo orçamental do *Office of Management Budget* (OMB), ele próprio uma autoridade administrativa independente; e a legalidade dos seus atos pode ser impugnada junto dos tribunais,

Na Europa a ideia de independência é variável.

No Reino Unido a mesma tem sido uma relativa ficção quando se fala dos "*quangos*". Trata-se de entidades autónomas não formalmente governamentais, cujos membros são designados pelo Governo e que desenvolvem atividades administrativas usualmente cometidas ao Executivo, dispondo de orçamento próprio e autonomia administrativa no que respeita à sua organização interna. Acusados de desperdício financeiro, governamentalização, duplicação funcional, e escasso controlo, os *quangos/NDPB* foram objeto de uma reforma radical do Governo que, em 2010, extinguiu mais de 180 destas entidades, estando em curso a fusão de muitas outras.

Na Esfera da UE verifica-se que esta organização criou uma pluralidade de agências reguladoras de estatuto muito diverso, funcionando a maioria como os *quangos* do Reino Unido (caso da agência europeia para a competitividade e inovação) e uma outra parte minoritária como autoridades com um estatuto análogo ao das *independent agencies* dos Estados Unidos (caso da autoridade europeia para a segurança dos alimentos).

3. 2. Critérios Conformadores do Nível de independência

O *Centre of Regulation in Europe* (CERRE), num relatório recente em que examinou cerca de dezena e meia de reguladores em vários Estados europeus, classificou em primeiro lugar a independência nas suas modalidades "de jure" e "de facto".

A independência "de jure" significa que as condições de independência derivam de atributos do ente reconhecidos estatutariamente por lei, que são próximas dos atributos examinados nos EUA a respeito dessas entidades, os quais centram a sua atenção.

A independência “de facto” significa que o regulador, independentemente do seu estatuto, não pode receber invisivelmente ou indiretamente, orientações, induções e instruções do poder político ou dos regulados, realidade que pode ocorrer frequentemente quando existe um só órgão político a nomear os titulares ou quando estes têm certas relações indiretas de ordem política, pessoal ou outras com os referidos poderes. Processo de designação, mandatos e regime de incompatibilidades políticas e profissionais ajudam a assegurar mínimos de independência de fato.

De entre os fatores de independência “de jure” selecionados pelo CERRE, os mais importantes para a qualificação do maior grau de independência das autoridades foram: o grau de inamovibilidade dos titulares e dos órgãos (limitação dos casos e circunstâncias de dissolução ou demissão) e o regime de incompatibilidades, com relevo para as de ordem política e limitações à renovação do mandato dos titulares.

Numa posição intermédia encontram-se, sucessivamente, fatores como o orçamento próprio a duração do mandato (os mandatos mais curtos envolveriam maior independência), e insusceptibilidade de receber orientações externas ou outras formas de controlo.

3.3. Posição adotada sobre a independência em momento prévio à Lei-Quadro

Considerámos, noutra obra, como elementos de definição de um regulador independente:

- i) *O desenvolvimento de atividades públicas predominantemente administrativas;*
- ii) *A ausência de poderes de hierarquia ou superintendência dos órgãos do poder político sobre a autoridade independente. Admite-se, todavia, a tutela de legalidade exercida pelo Governo;*
- iii) *A existência de garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade para os membros dos órgãos de direção e severo regime de incompatibilidades. Admite-se a destituição excepcional em casos de violação grave da lei ou gestão danosa, devidamente tipificada;*
- iv) *A designação dos titulares dos órgãos de direção através de um largo assentimento representativo ou, em alternativa, mediante a intervenção de órgãos distintos;*
- v) *A autonomia administrativa e financeira;*
- vi) *A responsabilidade informativa ante órgãos representativos (fiscalização pela Assembleia da República).*

Escrevemos que existe *num sector da doutrina uma preocupante e apressada tentativa para, em nome de uma hipotética simplificação pragmática, rotular como entidades independentes, tanto as que efetivamente o são, como as que o não podem ser por se encontrarem sujeitas a vínculos ou formas de dependência, mesmo atenuada,*

em relação ao Governo (como era o caso da maioria dos reguladores económicos em sentido estrito antes da Lei-Quadro – LQ).

Uma coisa será manter muito legitimamente o regulador económico num “status” híbrido de autonomia, própria dos “quangos”, em que de antemão se sabe que os titulares são de escolha governamental embora possam decidir com alguma distância e maior taxa de imparcialidade em relação ao Executivo. Outra coisa será envolver artificiosa e enganosamente, por força da lei, esses entes com o manto purpurado da independência que inere a uma genuína “administração separada” como é a administração independente.

Tal como avança o CERRE, o facto da lei qualificar uma entidade como independente tem escasso significado sobre a verificação dessa independência. E entende-se porquê. Não basta que uma lei determine que uma espécie zoológica da classe dos carnívoros passe a ser considerada herbívora para que tal venha efetivamente a suceder

4. Debilidades e deformidades orgânico-formais da Lei-Quadro

Relativamente a esta matéria, apenas três breves apontamentos.

1ª. A Lei nº 67/2013, embora se auto-qualifique como uma lei-quadro (LQ), não integra a reserva parlamentar e, como tal, regula uma matéria da área concorrencial entre o Governo e o Parlamento. Assim sendo, os decretos-leis que aprovarem os estatutos específicos dos reguladores, *na medida em que não invoquem a LQ*, poderão contrariar o seu regime comum, sem riscos de inconstitucionalidade ou ilegalidade. É pois uma lei reforçada de eficácia diminuída ou “lei reforçada cartaz”.

Como tal, a imposição de adaptação dos estatutos das atuais entidades aprovadas por Decreto-lei (DL) é puramente ordenadora: não há consequências jurídicas se as referidas entidades não previrem essa adaptação ou a fizerem deficientemente. Quando muito, dado o detalhe da LQ e atenta a cláusula de prevalência do nº 2 do artº 1º insita na mesma (declaração da sua prevalência sobre a legislação especial em vigor), poderá falar-se em derrogação tácita de muitas normas dos referidos estatutos em vigor, o que só aumenta a incerteza jurídica.

2ª. A remissão para decreto-lei dos estatutos de cada uma das entidades é puramente ordenadora. Nada impede a Assembleia da República de aprovar por lei esses estatutos, já que se está diante de matéria concorrencial.

3ª. O artº 19º-7 remete implicitamente para os decretos-lei que aprovam os estatutos das entidades, outras incompatibilidades e impedimentos dos membros dos Conse-

lhos de Administração de órgãos. Trata-se de uma matéria da reserva relativa da Assembleia da República (AR). Se os referidos decretos-lei que criem essas incompatibilidades e impedimentos não forem autorizados, serão inconstitucionais.

Verifica-se, em conclusão, que a LQ possui uma vinculatividade diminuída que não inibe a sua desaplicação por legislação posterior de detalhe. A próxima revisão constitucional deveria inscrever este tipo de legislação parlamentar na reserva relativa da Assembleia da República.

5. Nível de independência das entidades reguladoras regidas pela LQ

No fundo, esta é a questão fundamental que o presente escrito intenta abordar, mas que seria incompreensível sem as considerações iniciais sobre a natureza e o grau de independência dos reguladores, na doutrina e no direito comparado.

5.1. Independência nominal.

Ao designar os reguladores *como pessoas coletivas e entidades administrativas independentes* (art^{os} 1^o e 3^o LQ) o legislador cria um dos pressupostos constitutivos de presunção dessa independência. Trata-se, contudo, do critério mais débil segundo os parâmetros do CERRE. A lei pode qualificar um dado instituto como muito bem entendido, mas se não criar pressupostos substanciais para a independência que ao mesmo assina, essa designação será ficcional e de pouco valerá.

De todo o modo, a LQ, no seu art^o 3^o, consagra formalmente outros atributos já visitados que indiciam a independência do regulador: autonomia administrativa e financeira; autonomia de gestão; independência orgânica, funcional e técnica em face de outras entidades; órgãos, serviços e património próprio; e poderes correspondentes à administração constitutiva (regulamentação, supervisão, fiscalização e poderes sancionatórios).

Presume-se, assim, nominalmente, a existência de um estatuto de independência que pode ser ilidido, “de jure” e “de facto”, por via interpretativa, mediante uma análise na especialidade dos atributos fundamentais que postulam substantivamente a sobre-dita independência.

5.2. Outras condições jurídicas para uma independência de facto

Sempre entendemos, na base do modelo americano, que uma condição estrutural para a independência de uma autoridade administrativa seria ou a intervenção uma pluralidade de órgãos na designação dos membros dos seus Conselhos de Administração e/ou a designação desses membros pela maioria qualificada (2/3) de um órgão

parlamentar (como sucede com o Conselho Superior da Magistratura, o Provedor de Justiça ou a Entidade reguladora da Comunicação Social).

Os partidos da maioria parlamentar no período 2011/2015 apresentaram, há anos, projetos de revisão constitucional, com lapsos de direito no regime que propunham para a parte relativa às autoridades independentes, mas que estavam corretos na filosofia de independência que lhes era subjacente no processo de designação de titulares.

Assim, o projeto do PSD, que procurava integrar, e bem, a lei relativa à criação de entidades independentes nacionais na reserva absoluta do Parlamento, tinha por desiderato impedir o Governo de criar autoridades independentes de carácter aparente, funcionando sob a sua influência, propondo em alternativa que os membros da direção das referidas “entidades administrativas independentes” fossem, doravante, nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, ouvido um órgão especial; o CDS consagrou um processo análogo, com audição da AR. Foi aliás o ex-Presidente da República, Jorge Sampaio, quem suscitara a problemática de uma nomeação partilhada.

Essa preocupação garantística desvaneceu-se, surpreendentemente, com a LQ. Os membros dos reguladores são nomeados pelo Governo, como aliás sempre foram até ao momento, não se registando neste ponto, qualquer alteração. Trata-se de um processo que permite ao Executivo designar pessoas da sua confiança, sem oposição, as quais, posteriormente, passam a atuar com autonomia. É, com um pouco de *make up*, o regime de designação dos *quangos* no RU. O novo regime de incompatibilidades impedimentos, sendo muito detalhado em certos domínios úteis não o veda, assim como não veda a inclusão nos órgãos diretivos desses entes, de pessoas envolvidas na militância político-partidária. As garantias para uma independência de facto, sendo de algum modo significativas em relação aos regulados, são débeis em relação ao universo político.

5.3. Independência de jure

A. Inamovibilidade dos titulares

A inamovibilidade não é absoluta, mas relativa. Os órgãos podem ser dissolvidos e os titulares destituídos pelo Conselho de Ministros, sempre que se verifique falta grave, responsabilidade individual ou coletiva apurada por inquérito instruído por entidade independente do Governo, com audição do Conselho Consultivo do órgão e do Parlamento.

Este poder de destituição extraordinário é compatível com o regime de independência, se os pressupostos da quebra da inamovibilidade forem graves e excecionais. No

entanto, no caso presente, existem no n.º 5 do art.º 20.º da LQ critérios perturbadores que podem fundar juízos de oportunidade política: não cumprimento de obrigações de transparência (abrangerão falhas de informação colocada no sítio-web ou a recusa de prestação de certas informações a jornalistas?) e incumprimento injustificado do plano de atividades ou do orçamento (os quais se fossem aplicados ao próprio Governo, ou a governos anteriores, por órgãos competentes para o demitir já teriam, quiçá gerado a respetiva demissão). Este é o primeiro calcanhar de Aquiles de um fator de independência particularmente valorado pelo CERRE.

B. Duração dos mandatos e limites à renovação

A LQ prevê, nos termos do art.º 20.º, um mandato de 6 anos não renovável para os membros do Conselho de Administração, mas admite que os mesmos possam ser, de novo, providos no mesmo cargo, seis anos depois de cessado o mandato anterior.

Os critérios do CERRE valoram como fator de majoração do grau de independência, mandatos mais curtos do que os seis anos e uma não renovação absoluta (como sucede em Portugal com os juízes do Tribunal Constitucional). Neste ponto, o nível de independência exigível não será dos mais altos.

C. Garantias contra vínculos de dependência externa

O n.º 1 do art.º 45.º da LQ exclui que o Governo exerça sobre o regulador poderes de superintendência e de tutela ou que formule recomendações ou diretivas. O que é um "*prius*" estrutural de independência.

Contudo, de acordo com os números seguintes do artigo, os orçamentos, planos plurianuais, balanço e contas estão sujeitos a aprovação prévia de um Ministério responsável, em cuja lei orgânica a entidade se encontra inserida. Esta solução envolve uma tutela preventiva de legalidade e até de mérito financeiro (os atos podem ser não autorizados se houver prejuízo para os fins da entidade reguladora ou para o interesse público), a qual diminui a independência do ente. Poderia admitir-se, como nos EUA, que fosse o Parlamento a exercer esse tipo de atividade de controlo. Os poderes de decisão financeira estão igualmente sujeitos a aprovação prévia do Governo. E atos respeitantes a autonomia patrimonial encontram-se também sujeitos a autorização prévia.

Compreensível em tempo de crise financeira e em face do prévio historial de desgoverno de certos reguladores (caso da extinta Alta Autoridade para a Comunicação Social), semelhante grau de controlo governamental conforma um "*quid minus*" no grau de independência.

D. Colegialidade no processo e decisão

As garantias que envolvem os membros do Conselho de Administração em termos de competência técnica e idoneidade, inamovibilidade relativa, impedimentos e incompatibilidades, destinam-se a reforçar a sua independência, liberdade, irresponsabilidade política e qualidade da decisão no quadro de um órgão colegial. Contudo, a norma do n.º 4 do art.º 23.º da LQ confere um atípico poder de veto ao presidente do Conselho de Administração relativamente a deliberações do órgão contrárias à lei, estatutos e interesse público, sem prejuízo de poder ser revertida por nova deliberação do órgão colegial, precedida de numerosas audições.

Como é óbvio, as interpretações sobre a legalidade são muito variáveis entre juristas e a convocação do interesse público envolve, no fundo, um veto fundado em juízos de oportunidade. Trata-se de uma entorse na colegialidade que confere a um Presidente da confiança de quem o nomeia, o Governo, um poder de impedimento sobre a maioria dos restantes membros. É evidente a debilitação do grau de independência do novo figurino.

6. Conclusões

6.1. Natureza dos reguladores: materialmente são autoridades semi-independentes

A LQ não mudou a natureza prévia dos reguladores da economia, pois não alterou significativamente, nem o processo de designação pelo Governo, nem o regime de impedimentos e incompatibilidades de uma parte deles, nem a autonomia administrativa, financeira e patrimonial de que usufruíam.

Antes da LQ estávamos perante um sector híbrido da Administração *que recolhe atributos das Administrações indireta, autónoma e independente* e que, na falta de um critério dogmático seguro que evidenciasse, inequivocamente, características singulares ou exclusivas deste tipo de entidades, nos levou a seguir a doutrina italiana (Majone e La Spina) a qual aceitou pragmaticamente a designação que Giuliano Amato, ex-Primeiro-Ministro e Professor de Direito Constitucional, deu a estes reguladores económicos e que é a de “*autoridades semi-independentes*”.

A sua natureza não mudou com a LQ. Criaram-se pressupostos de jure e de facto para que assim possam ser doutrinariamente designadas.

6.2. Grau de independência

Partindo da qualificação formal da LQ, de que seriam entidades independentes e atentando nos critérios do CERRE e de outros expoentes da doutrina de referência portuguesa que permitem graduar o nível de independência, haverá que constatar que o mesmo é um nível medio-baixo, pois verifica-se: i) a governamentalização integral da designação dos órgãos executivos (sem prejuízo de audições externas); ii) a destituição de titulares centrados em juízos de mérito (falhas de transparência e não cumprimento de objetivos orçamentais e programáticos); iii) a maior duração de mandatos, com possibilidade de renovação não imediata (6 anos depois); iv) a tutela preventiva de mérito nos planos plurianuais, orçamentos, decisões financeiras e patrimoniais; v) e o poder de veto suspensivo do presidente sobre a legalidade e o mérito de certas decisões colegiais das administrações. Todos estes fatores esmaecem o status de independência e garantias de neutralidade do órgão.

No fundo trata-se de “*quango*” reforçado na sua autonomia, investido num maior grau de inamovibilidade relativa dos titulares, menor dependência em relação ao Governo no plano dos vínculos e maior autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A intervenção do Parlamento e da Comissão de Recrutamento e seleção da administração na designação dos membros dos conselhos de administração aproxima-os também dos *quangos*, onde intervém “o *“Office of the Commissioner for Public Appointments”*”.

6.3. Aspetos positivos da LQ

Com a presente lei unifica-se o regime de entes de disciplina desagregada, clarifica-se as suas competências e acentua-se a sua “*accountability*”: sendo independentes, devem prestar contas do seu desempenho.

Evitou-se, por ora, por força de desideratos economicistas, fusões “*contra-natura*” entre reguladores de morfologia distinta, como se pretendeu em Espanha e se discutiu em Portugal o que geraria a congestão de regulação. Sem embargo, algumas fusões na área das comunicações e comunicação social podem ser oportunas.

6.4. Temas pendentes.

Quedam-se questões que a LQ eventualmente não poderia resolver. Mas que são centrais na qualidade e eficiência da regulação económica. São eles: i) a tentação fundacional de uma “*república de reguladores*” (quando o Governo tem um problema que não quer resolver, a oposição exige isenção política sobre certas decisões e a UE pretende que certa política passe a ser retirada dos poderes soberanos e a ficar sobre sua alçada, cria-se um regulador); ii) a circunstância de, contrariamente

às suas congéneres anglo-saxónicas e nórdicas, as entidades não procederem a uma avaliação prévia de impacto (RIA) das medidas de regulação, nomeadamente no que diz respeito aos seus custos e benefícios, análise de riscos, prognose da distribuição do impacto (com a seleção de ganhadores e perdedores) e a antecipação efeitos positivos e negativos junto de terceiros; iii) a falibilidade das suas decisões sancionatórias (as decisões do regulador da concorrência caem como pássaros feridos nas instâncias judiciais); iv) a ausência de um Código de boas práticas que obvie à soberba aristocrática regulatória, traduzida na insensibilidade ou impreparação de certos dirigentes perante o impacto das suas declarações e decisões, no mercado, com especial relevo para o mercado de capitais.

Bibliografia

- AAVV – CERRE Centre on Regulation in Europe Independence, accountability and perceived quality of regulators Chris Henretty, Pierre Larouche, Andreas Reindl- Brussels, 2012
- AAVV – “Le Autorità Independenti”-Dir. SILVANO LABRIOLA-Milano-1999
- AAVV – “Regulação em Portugal: novos tempos novo modelo? – coord. EDUARDO PAZ FERREIRA-LUIS MORAIS-GONÇALO ANASTASIO-Coimbra-2009
- AAVV – “Autorità Independenti e Agenzie”-Dir. CAVALERI-DALLE VEDOVE-DURET-Padova-2003
- AMATO, GIULIANO – “Autorità Semi Independenti ed Autorità di Garanzia”-Riv Trim. Dir. Pubbl.-1997-p.645 e seg.
- CARDOSO, LUCAS – “Autoridades Administrativas Independentes e Constituição!-Coimbra-2002
- CUELLAR, LEILA – “As Agências Reguladoras de Serviço Público e o seu Poder Normativo”-S. Paulo-2001
- CARBONELL, ELOISA – MUNÓZ, J. L. MUGA – “Agencias y Procedimiento Administrativo en Estados Unidos de América”-Madrid-1996
- CASSESE, SABINO – “Stato e Mercato dopo Privatizzazione e Desregulation”-Riv. Trimm Dir Pubbl.-1991-nº 2-p. 384.
- FERNANDES, RUI CUNHA – “Regulação de Serviços Públicos”-Lisboa-2005-p. 55
- GAROUPA, NUNO – ROSSI, LEONOR – “Análise Económica do Quadro Legal Português do Século XX”- in “Sub Júdice”-“Justiça e Sociedade”-nº 33-Out-Dez 2005-p. p. 26 e seg.
- LUCAS LEHFELD – “Controles das Agências Reguladoras”-S. Paulo-2008-p. p. 148 e seg e 152 e seg; -p. 158 e seg; e, em geral,
- LEWIS, GLEN RUFFLE-DAN – “The Essential Guide to EU Quangos- 2009”- Economic Research Council and Global Vision-(www.ercouncil.org)
- MIRANDA, JORGE – “Sobre a Comissão Nacional de Eleições”-“O Direito”-Ano 124-III-1992-p. 331
- MOREIRA, VITAL – “Administração Pública e Associações Públicas”-Coimbra-1997

MORAIS, CARLOS BLANCO DE – “As Autoridades Administrativas Independentes na Ordem Jurídica Portuguesa”-ROA-Ano 61-I-Janeiro-2001

MORAIS, CARLOS BLANCO de – “O Estatuto Híbrido dos Reguladores da economia” Estudos Jorge Miranda Vol IV-2012

Quango: <http://www.nytimes.com/1987/09/05/opinion/1-letter-on-quasi-public-organizations-whence-came-the-quango-and-why-969587.html?pagewanted=>

STRAUSS, PETER L. – “The Place of Agencies in Government: separation of powers and the fourth branch”-Columbia Law Review-1984-p.589.

SPINA, ANTONIO LA G. MAJONE – “Lo Stato Regolatore”-Bologna-2000.