



## Universidades Lusíada

Trovoada, Irandira Irina Lagos, 1987-

### **Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz no desenvolvimento económico Portugal e São Tomé e Príncipe**

<http://hdl.handle.net/11067/3599>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2017
<b>Resumo</b>	Nas últimas décadas assistiu-se a uma profunda reconfiguração do papel do Estado na economia. A regulação da economia através de entidades reguladoras independentes, como forma de corrigir falhas do mercado e impulsionar à concorrência, tornou-se indiscutivelmente indispensável ao bom funcionamento dos mercados. Pretende-se com o presente trabalho analisar em que medida a regulação dos mercados através de entidades reguladoras independentes contribui para o desenvolvimento económico, com enfoque...
<b>Palavras Chave</b>	Autoridades administrativas independentes - Portugal, Autoridades administrativas independentes - São Tomé e Príncipe, Mercados - Direito e legislação - Portugal, Mercados - Direito e legislação - São Tomé e Príncipe
<b>Tipo</b>	masterThesis
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-30T19:46:59Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

**Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz no desenvolvimento económico Portugal e São Tomé e Príncipe**

**Realizado por:**

Irândira Irina Lagos Trovoada

**Orientado por:**

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Eduarda de Almeida Azevedo

**Constituição do Júri:**

Presidente:

Prof. Doutor Manuel Carlos Lopes Porto

Orientadora:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Eduarda de Almeida Azevedo

Arguente:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Celeste Ferreira Lopes Cardona

Dissertação aprovada em:

16 de Novembro de 2017

Lisboa

2017



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz  
no desenvolvimento económico Portugal e  
São Tomé e Príncipe

Irândira Irina Lagos Trovoada

Lisboa

Outubro 2017



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz  
no desenvolvimento económico Portugal e  
São Tomé e Príncipe

Irandida Irina Lagos Trovoada

Lisboa

Outubro 2017

Irândira Irina Lagos Trovoada

Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz  
no desenvolvimento económico Portugal e  
São Tomé e Príncipe

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do  
grau de Mestre em Direito.

Área científica: Ciências Jurídico-Empresariais

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Eduarda de Almeida  
Azevedo

Lisboa

Outubro 2017

## Ficha Técnica

**Autora** Irandira Irina Lagos Trovoada  
**Orientadora** Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Eduarda de Almeida Azevedo  
**Título** Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz no desenvolvimento económico Portugal e São Tomé e Príncipe  
**Local** Lisboa  
**Ano** 2017

### Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

TROVOADA, Irandira Irina Lagos, 1987-

Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz no desenvolvimento económico Portugal e São Tomé e Príncipe / Irandira Irina Lagos Trovoada ; orientado por Maria Eduarda de Almeida Azevedo. - Lisboa : [s.n.], 2017. - Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - AZEVEDO, Maria Eduarda de Almeida, 1956-

#### LCSH

1. Autoridades administrativas independentes - Portugal
2. Autoridades administrativas independentes - São Tomé e Príncipe
3. Mercados - Direito e legislação - Portugal
4. Mercados - Direito e legislação - São Tomé e Príncipe
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Direito - Teses
6. Teses - Portugal - Lisboa

1. Independent regulatory commissions - Portugal
2. Independent regulatory commissions - Sao Tome and Principe
3. Markets - Law and legislation - Portugal
4. Markets - Law and legislation - Sao Tome and Principe
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Direito - Dissertations
6. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

#### LCC

1. KKQ2610.T76 2017

A meu grande amor, Luna Trovoadá Viana de Sousa, amo-te filha.

À Natália do Rosário Araújo Lagos Trovoadá, pelo amor incondicional ao longo de todo o meu percurso de vida e pelo apoio académico.

A minha amada e adorável avó, Maria Dias de Assunção Veigas Vaz do Rosário (DÁVIDA), por mi ter ensinado o valor do trabalho.





## **AGRADECIMENTOS**

A Deus em primeiro lugar, pela minha existência.

Fica aqui também o meu eterno agradecimento à minha orientadora Professora Doutora Maria Eduarda Azevedo, por todo empenho, apoio, e disponibilidade durante todo o trabalho. A presente dissertação não teria lugar sem a sua estimulante orientação.

À Universidade Lusíada de Lisboa, por ter posto à minha disposição todos os instrumentos necessários à realização deste trabalho. Este agradecimento é extensível a todos os funcionários da instituição, sobretudo à Catarina Graça pela prontidão dispensada sempre que a ela recorri.

Este especial agradecimento vai, ainda para todos os meus familiares e amigos em geral, e, em particular para meus irmãos, Adarglesia do Rosário Lagos Trovoadá, Josias Mayker Trovoadá, Michel do Rosário Lagos Trovoadá, eu simplesmente amo-vos.

A todos os que de uma forma ou de outra contribuíram para realização deste trabalho.



“Se o Estado já não defende os consumidores e o público em geral através do senhorio das empresas, deve fazê-lo através da regulação.”

Luís S. Cabral de Moncada,  
Direito económico, 5 edição pág. 52



## **APRESENTAÇÃO**

### **Regulação, e as entidades reguladoras, força motriz no desenvolvimento económico de Portugal e São Tomé e Príncipe**

Irândira Irina Lagos Trovoada

Nas últimas décadas assistiu-se a uma profunda reconfiguração do papel do Estado na economia. A regulação da economia através de entidades reguladoras independentes, como forma de corrigir falhas do mercado e impulsionar à concorrência, tornou-se indiscutivelmente indispensável ao bom funcionamento dos mercados.

Pretende-se com o presente trabalho analisar em que medida a regulação dos mercados através de entidades reguladoras independentes contribui para o desenvolvimento económico, com enfoque nos ordenamentos jurídicos Português e São-Tomense. Assim sendo, o presente trabalho é constituído por 4 partes:

Na primeira parte, analisa-se a evolução das formas de intervenção do Estado na economia, partindo do modelo de Estado Liberal, percorrendo o Estado Intervencionista e culminando com o Estado Regulador. Nesta linha, sublinham-se as razões económico-sociais das respetivas alterações de paradigma, bem como os mecanismos reguladores adotados em cada momento para cumprir as suas funções.

A segunda parte é dedicada, por sua vez, ao surgimento das entidades reguladoras independentes e à sua difusão pela Europa.

Na terceira parte abordar-se a matéria da Constituição económica, que ocupa um lugar cimeiro nos estudos de direito da economia, havendo quem proceda á sua estruturação com base nesse conceito fundador que representa a expressão mais acabada do objetivo de ordenação da economia.

A quarta e última parte deste trabalho é dedicada ao estudo de regulação económica em São Tomé e Príncipe, que é analisada em duas vertentes: antes da independência de São Tomé e Príncipe e depois da independência.

**Palavras-chave:** Estado Regulador, Regulação, Entidades Reguladoras Independentes, Privatização, Liberalização, Regulação Económica, Regulação Social.

## **PRESENTATION**

### **Regulation, and the regulatory entities, driving force in the economic development of Portugal and Sao Tome and Principe**

Irandidira Irina Lagos Trovoada

In recent decades there has been a profound reconfiguration of the state's role in the economy. Regulating the economy through independent regulators as one of the means of correcting market failures and boosting competition has become indisputably indispensable to the proper functioning of markets. The aim of this study is to analyze the extent to which market regulation through independent regulatory entities contributes to economic development, with a focus on Portuguese and Santomean legal systems. Thus, the present work consists of four parts:

In the first part, we analyze the evolution of the forms of State intervention in the economy, starting with the model of Liberal State, going through the Interventionist State and culminating with the Regulatory State. In this regard, it is important to highlight the economic and social reasons of the respective paradigm changes, as well as the regulatory mechanisms adopted at each moment to fulfill their functions.

The second part is devoted, in turn, to the emergence of independent regulatory authorities and their diffusion through Europe.

The third part deals with the matter of the economic constitution, which occupies a top place in the studies of economic law, with those who proceed to its structuring based on this founding concept that represents the most finished expression of the objective of ordering the economy.

The fourth and final part of this work is devoted to the study of economic regulation in Sao Tome and Principe, which is analyzed in two aspects: before and after the independence of Sao Tome and Principe.

**Keywords:** Regulatory State, Regulation, Independent Regulatory Entities, Privatization, Liberalization, Economic Regulation, Social Regulation.





## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS**

- AAI - Autoridade Administrativa Independente
- AdC - Autoridade da Concorrência
- AGR - Autoridade Geral de Regulação
- A-l. - Alínea
- ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações
- ARI - Autoridade Reguladora Independente
- Artº - Artigo
- BAD - Banco Africano de Desenvolvimento
- BCSTP - Banco Central São Tomé e Príncipe
- BNSTP - Banco Nacional de São Tomé e Príncipe
- BNU - Banco Nacional Ultramarino
- BP - Banco de Portugal
- CE - Comissão Europeia
- Const.E - Constituição Económica
- CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEEAC - Comunidade Económica de Estados da África
- CF. - Conferir
- CLSTP - Comité de Libertação de São Tomé e Príncipe
- CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
- CNE - Comissão Nacional de Eleições
- Coord. - Coordenação
- CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CRDSTP - Constituição República Democrática de São Tomé e Príncipe
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- CST - Campanha São-tomense de Telecomunicação

Dec. - Decreto

Ed. - Edição

EPA - Environmental Protection Agency

ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social

ERS - Entidade Reguladora da Saúde

ERSE - Entidade Reguladora do Setor Elétrico

Etc. - Etcetera

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

FPL - Frente Popular Livre

ICAO - International Civil Aviation Organization

ICC - Interstate Commerce Commission

IMT, I.P. - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.

IRC - Independent Regulatory Commissions

ISP - Instituto de Seguros de Portugal

LQER - Lei-quadro das Entidades Reguladoras

MFA - Movimento Forças Armadas

MLSTP - Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe

OMB - Office of Management of Budget

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

Pág.(s) - Página

PEC - Programa Estratégico de Cooperação

PIB - Produto Interno Bruto

PIC - Programa Indicativo de Cooperação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Rev. - Revista

- Séc. - Século
- SIG - Serviço de Interesse Geral
- SNGN - Sistema Nacional de Gás Natural
- Ss. - Seguintes
- STP - São Tomé e Príncipe
- UA - União Africana
- UE - União Europeia
- Vol. - Volume



## SUMÁRIO

Introdução.....	21
Parte I - Do liberalismo ao Estado regulador.....	25
1. Enquadramento e a evolução.....	25
2. Crise do estado intervencionista no meado do séc.....	31
2.2. O Estado Regulador. Novo modelo de Governação? .....	32
3. Regulação económica as razões da sua existência. ....	35
3.1. Conceito da Regulação económica e a problematização de uma definição.....	37
3.2. Regulação Económica (Old Style Regulation) e Regulação SOCIAL (Modern Style Regulation).....	39
3.3. O Papel do Estado Regulador e o Interesse Público .....	41
3.4. Regulação, Desregulação e Neoregulação .....	43
3.5. Traços diferenciadores entre regulação governamental e regulação independente .....	44
Parte II - Entidades Reguladora Independente, um novo modelo de regulação.....	47
4. Agências Reguladoras e as suas Origens Nortes- Americanas.....	49
4.1. <i>Difusão das Entidades Reguladoras independentes pela Europa</i> .....	51
4.2. Traços Característicos das Entidades Reguladoras independentes .....	54
4.2.1. Objeto.....	55
4.2.2. Independência.....	56
4.2.3. Neutralidade .....	57
4.2.4. Imparcialidade .....	58
4.3. Poderes Públicos das entidades Reguladoras Independentes .....	59
4.3.1. Poderes Normativos .....	59
4.3.2. Poderes executivos .....	61
4.3.3. Poderes Jurisdicional.....	62
5. As formas de controlo das entidades reguladoras independentes – Controlo político, jurisdicional, e social.....	63
5.1. O controlo político .....	63
5.2. Controlo Jurisdicional .....	65
5.3. Controlo Social.....	66
6. Cooperação entre Autoridades Reguladoras Independentes – Relação entre regulador horizontal e vertical.....	69
PARTE III - A Regulação Económica em Portugal.....	71
7. Enquadramento.....	71
7.1. A Regulação e a Constituição Económica (CE) .....	71

7.1.1. A Constituição de 1933 .....	73
7.1.2. Constituição de 1976 .....	75
7.1.3. Revisão Constitucional de 1989 .....	78
7.1.4. Revisão constitucional de 1997 .....	80
8. Lei quadro das entidades Reguladoras (Lei nº 67/2013) .....	83
PARTE IV – Regulação em São-Tomé e Príncipe o seu Caminho e Afirmação.....	89
9. Enquadramento geral.....	89
10. Visão Geral da Sociedade e Economia .....	91
10.1. Caracterização do país .....	91
10.2. Infraestruturas .....	91
10.3. Situação económica .....	92
10.4. Cooperação e desenvolvimento .....	93
11. Regulação em São Tomé e Príncipe antes de 12 de julho 1975 .....	97
12. Regulação em São Tomé e Príncipe depois de 12 de julho de 1975 .....	99
13. Nova perspetiva de regulação virada para os mercados .....	103
13.1. regulação sectorial .....	103
13.1.1. Banco Central de São Tomé e Príncipe .....	103
13.1.2. Conselho superior de imprensa.....	104
13.1.3. Agência Nacional de Petróleo STP .....	108
13.1.4. Autoridade geral de regulação da República Democrática de São Tomé e Príncipe (AGER) .....	110
14. Importância de uma lei Quadro para São Tomé e Príncipe .....	115
15. Conclusões .....	117
Referências .....	121

## INTRODUÇÃO

Para uma melhor compreensão do mercado e do sistema económico é fundamental considerar e compreender as figuras de regulação e das entidades reguladoras. O interesse pelas mesmas tem-se acentuado de forma decisiva nas últimas décadas ao nível dos meios empresariais, dos centros de decisão pública e da comunidade académica, onde surgem como uma constante na produção doutrinal da ciência jurídica, seja em sede do direito da economia, seja de direito administrativo, seja ainda em outras áreas do Direito com incidência sobre a produção, distribuição e consumo de bens e serviços e, até, dos próprios capitais.

Não deixa de ser um desafio extremamente aliciante escrever sobre a novo paradigma da regulação, num momento em que o mundo, em geral, e Portugal e São Tomé e Príncipe, em particular, enfrentam problemas tão complexos, nomeadamente de ordem económico-financeira e social, que nos levam a questionar qual deva ser o âmbito da intervenção pública na economia.

O objetivo da nossa dissertação consiste em analisar a transformação do papel do Estado na perspetiva da sua relação com o mercado. Nesse sentido, em que medida a regulação dos mercados através de entidades reguladoras independentes contribui para o desenvolvimento económico, com enfoque nos ordenamentos jurídicos Português e São-Tomense. Trata-se de um assunto que se reveste não só de inegável importância teórica, mas também de enorme relevância prática, sobretudo no contexto das atuais crises económico-financeiras, vivida um pouco por todo o mundo e de que Portugal e São Tomé e Príncipe não são exceção.

Deste modo, o presente trabalho divide-se em quatro partes principais:

Na primeira parte analisa-se a evolução das formas de intervenção do Estado na economia, partindo do modelo de Estado Liberal, percorrendo o Estado Intervencionista e culminando com o Estado Regulador. Nesta linha, sublinham-se as razões políticas e económico-sociais das respetivas alterações de paradigma, bem como os mecanismos reguladores adotados em cada momento. A falência do Estado do bem-estar social abriu um novo horizonte a atividade reguladora do Estado, surgindo um novo paradigma de regulação através das entidades reguladoras independentes. Nesta medida, abordam-se, ainda, as questões que conduziram à rutura do modelo intervencionista e ao advento do Estado regulador.

A segunda parte é dedicada, por sua vez, ao surgimento das entidades reguladoras independentes e à sua difusão pela Europa. Passa necessariamente por uma análise do contexto histórico mundial, sobre o qual surgiram as primeiras entidades reguladoras independentes, da forma como alastraram pela Europa e, bem assim como essa implementação ocorreu em Portugal.

Nesta senda, assinala-se ainda descortinar as características das entidades reguladoras, com enfoque na sua independência, identificando um conjunto de regras específicas que auxiliam e reforçam esse grau de independência, nomeadamente a garantia da inamovibilidade dos seus membros, bem como a irresponsabilidade política ou funcional quanto ao sentido quer das suas deliberações, quer das opiniões que emitam no exercício das funções, só admitindo a destituição nas condições e com os fundamentos estabelecidos na lei.

Na terceira parte aborda-se a matéria da Constituição económica, que ocupa um lugar cimeiro nos estudos do direito da economia, havendo quem proceda à sua estruturação com base nesse conceito fundador, que representa a expressão mais acabada do objetivo de ordenação da economia. A ideia de Constituição económica, identificada com o regime normativo da ordem fundamental da economia, emancipou-se do pensamento político-constitucional, embora com ele mantenha interpretações profundas, integrando-se materialmente no direito da economia. Dai que, no presente, seja possível verificar que todos os sistemas económicos têm uma constituição económica, que configura uma decisão global sobre a ordem da vida económica de uma sociedade, reconduzindo-se a uma opção fundamental por uma forma de organização da vida económica: ora economia de mercado, ora economia planificada centralmente, ora uma solução mista.

A quarta e última parte deste trabalho é dedicada ao estudo da regulação económica em São Tomé e Príncipe, que é analisada em duas vertentes: antes da independência de São Tomé e Príncipe e depois da independência. Primeiramente, fez-se uma breve caracterização do país, para tentarmos perceber quais as fragilidades e potencialidades da sua economia. Procurar-se ainda explorar o aparecimento e a evolução de entidades sectoriais de regulação no País, e as suas características. Neste sentido, conclui-se que de entre as instituições encarregues de regular o mercado, se destacam-se duas: A Autoridade Geral de Regulação (AGER) e o Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), dotadas de um considerável grau de autonomia face ao Governo e às entidades reguladas. Porém, estando sujeitas a tutela ministerial, tal fato torna duvidoso



o seu empenho neutral e imparcial, digno de verdadeira independência, como se pretende com entidades desta natureza.

Esta é uma dissertação que, para qualquer interessado, aborda um tema aliciante que convida a reflexões várias. Com esta obra, temos essencialmente como objetivo que este nosso pequeno trabalho possa ser um modesto contributo no sentido da implementação e melhoria do quadro regulatório São-tomense.

Assim, esperamos e desejamos uma boa leitura do nosso trabalho, com a atenção que, em nossa opinião, merece.



## PARTE I - DO LIBERALISMO AO ESTADO REGULADOR

### 1. ENQUADRAMENTO E A EVOLUÇÃO

As relações entre o Estado e a economia nos dois últimos séculos sofreram profundas mudanças, e o novo modelo de Estado Regulador surgido no século XX, em muito contribuiu para tais mudanças, tanto para a economia, como para o próprio Direito.

Começarei a minha investigação precisamente pelo estudo da evolução dos modelos de Estado nos últimos dois séculos, que se identificam com três modelos de Estado: Estado Liberal, Estado Intervencionista e Estado Regulador.

O período do Estado Liberal, é considerado por muitos como primeiro modelo de Estado de Direito. Cronologicamente situa-se no final do século XVIII, inícios do século XIX, até às primeiras décadas do século XX. Do ponto de vista económico, é o que aqui nos interessa mais, foi um período em que o Estado liberal ganha seu apogeu, época do puro abstencionismo e Estado mínimo assente no lema “laissez –faire, laissez passer <sup>1</sup>” e da mão “invisível”.

Ancorado nos valores como a igualdade e individualismo, o liberalismo económico traduz-se na defesa da não intervenção do Estado na atividade económica, privilegiando a liberdade de comércio e a livre concorrência entre os indivíduos<sup>2</sup>. Caracterizado pela separação entre o Estado e a economia, liberdade económica e a liberdade de empresa, o Estado oitocentista, limitava-se quase só a funções de polícia e garante do respeito dos quadros institucionais da atividade económica.

---

<sup>1</sup> O Estado tinha uma natureza neutral, de não intervenção na vida económica. A sua principal tarefa era de garantir a paz social e a segurança dos bens e das vidas.

<sup>2</sup> Segundo o Luís S. Cabral de Moncada, a tarefa do Estado na conceção liberal não consiste em prescrever fins para cada cidadão, mas atuar de modo a que cada cidadão possa alcançar livremente os seus próprios fins individuais; o Estado deve garantir para cada indivíduo uma esfera de liberdade de maneira que, dentro dela, cada um possa, segundo as suas capacidades e talento, prosseguir os fins que lhe aprouverem.

. Cf., MONCADA, Luís Cabral de - Direito Económico, 5.<sup>a</sup> edição revista e atualizada, Coimbra editora, 2007, pág. 24.

Já para Ribeiro, Francisco Guimarães Castelo Branco, a intervenção do Estado é á partida desnecessária, contudo pode aceitar a intervenção em alguns casos, como “mal necessário” quando o mercado não puder funcionar, sempre de modo a que seu comportamento venha a seguir as regras que seriam ditadas por aquele, o Estado nesse caso assumirá as funções de arbitro, estabelecendo as regras da convivência e do jogo económico-social e velando pelo cumprimento dessas regras. E também é da sua competência garantir as liberdades individuais, e fornecer bens indivisíveis como por exemplo a Defesa Nacional. CF, RIBEIRO, Francisco José Guimarães Castelo Branco – Portugal Intervencionado e a Industrialização Adiada, Universidade Lusíada Editora, 2010, coleção teses, pág. 45

Segundo esta ideologia era dispensável e desnecessária a regulação da economia, visto que o mercado por si só reagiria, às imperfeições provenientes do mercado, através do mecanismo da “*mão invisível*” preconizado pelo Adam Smith<sup>3</sup>

O Estado devia ser reduzido à sua expressão mínima, limitando-se a assegurar as condições para o pleno desenvolvimento da economia privada, promovendo a criação de infraestruturas (estradas, transportes, correios e comunicação manufaturas de material de guerra)<sup>4</sup>.

O modelo liberal na visão do Luís S. Cabral de Moncada, assentava em dois postulados essenciais: a separação absoluta entre o direito público e o direito privado e o predomínio da autonomia da vontade privada na esfera económica<sup>5</sup>.

O Estado do *laissez faire* não só foi incapaz de dar respostas às exigências do momento, como também fez desacelerar a economia, o que acabou por conduzir as sociedades europeias à guerra, que requereu um novo modelo de participação do Estado na economia, abrindo caminho ao modelo intervencionista do Estado<sup>6</sup>.

Entretanto, o desenvolvimento industrial da segunda metade do século XIX tinha já trazido consigo grandes mudanças económicas e sociais, rompendo desse modo com

---

<sup>3</sup> A mão invisível é uma conceção do Adam Smith, e reconhece que o mercado é dinâmico e como tal suscetível de criar desequilíbrio, e quem equilibra o mercado são mecanismos naturais que auto se regulava.

Para Kennedy Gavin, o Adam Smith não tinha qualquer teoria das mãos invisíveis, era uma simples metáfora, utilizando a expressão apenas três vezes, e não mostrou qualquer inclinação para as tratar como algo mais que uma metáfora isolada e não atribuiu a metáfora a importância que muitos economistas modernos lhe atribuem. Cf. GAVIN, Kennedy – Adam Smith, tradução de Maria Palma, atual editora, 2010, Coleção Grandes Pensadores da Economia, pág.305 seguintes

Para saber mais sobre Adam Smith Cf. o livro DROUIN, Jean-Claude – Os Grandes Economistas: uma Introdução à Economia, Edições Textos e Grafia, 2014, pág. 7 seguintes

<sup>4</sup> A intervenção do Estado na atividade económica neste período surge marcada, no entanto, sobretudo, pelo princípio do abstencionismo. Efetivamente, neste contexto, qualquer intervenção pública era vista como potencialmente agressiva dos direitos e liberdades dos cidadãos, nomeadamente a sua propriedade, pelo que ao Estado estaria, por princípio, apenas reservado um papel de polícia e pouco mais. Cf. APOLINARIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 55

<sup>5</sup> Cf., MONCADA, Luís Cabral de – Direito Económico, 5.ª edição, rev., e atualizada, Coimbra editora, 2007, pág.18

<sup>6</sup> O modelo intervencionista tem como expoente máximo o Keynes , que muito contribuiu para recuperação da economia, através das suas políticas fiscais e monetárias expansionistas de crescimento. Demonstrou a existência de falhas de mercado, e deixou evidente a limitada capacidade de auto regulação da mão invisível, propondo em troca a participação ativa do Estado através de políticas económicas, no sentido de alcançar resultados socialmente melhores do que aqueles conseguidos pela mão invisível, fomentado deste modo o emprego e diminuição da inflação. E utilizou ainda , o conceito de multiplicador para explicar como aumento das despesas públicas iria provocar um aumento de igual montante na produção privada, e esse aumento de produção induziria ele próprio a aumentos de procura suplementares ,o que conduziria a uma cadeia cujo o resultado final seria superior a acréscimo inicial da despesa pública.

Keynes reformula a teoria económica propondo medidas para superar a crise. Segundo Francisco Ribeiro, “Era incentivada a intervenção do Estado na economia com o papel de impulsionador da retoma económica através do aumento da despesas. ”. Cf. RIBEIRO, BRANCO, Francisco José Guimarães Castelo, - O Portugal Intervencionado e a Industrialização Adiada, ed. Universidade Lusíada, pág.24

ideias liberais, e emergiu no século XX, o “Estado Providência”. Contrariamente ao que se passou no Estado “mínimo”, a economia conta agora com uma mão pesada e direta do Estado, como produtor dos bens e prestador de serviços. Como afirma Maria Eduarda Azevedo, mostra um Estado ativo na área económica e social, tanto pela participação direta na produção e prestação de bens e serviços, como pela regulação da atividade económica<sup>7</sup>.

No século XX dá-se assim a mudança do paradigma, o Estado providência começa-se a fazer sentir em todos domínios da vida económica social, de um “Estado mínimo”, passa-se a um “Estado máximo”. Nas palavras de Maria Eduarda Azevedo, Ao “Estado circunscrito” do liberalismo, sucedia, assim, o “Estado inserido”, numa relação de imbricação de duplo sentido: “Estado na economia e a economia no Estado”<sup>8</sup>. Aliás, como sublinha Marisa Apolinário,

De um Estado Mínimo passámos assim para um Estado Omnipresente. Se antes o Estado não estava em nada, agora passa a estar em tudo: para além dos domínios tradicionais em que o Estado já vinha intervindo, surgem agora outros domínios (sobretudo no campo social, económico e cultural) que passam também a contar com presença pública<sup>9</sup>

De fato, o Estado abstencionista evolui para um Estado intervencionista, deixa de acreditar -se no mercado como via para alcançar a felicidade individual e o bem-estar social, passando a encarar-se a Administração Pública como a solução de todos males.

Antes da 1.ª Grande Guerra Mundial (1914-1918) a intervenção do Estado nos domínios económico e social era de forma esporádica; durante a guerra começaram a surgir sinais evidentes da atividade do Estado, para fazer face ao esforço de guerra, os Estados apossam-se da direção da economia e mantêm esses importantes poderes de intervenção económica até o final da guerra. Depois da crise de 1929<sup>10</sup> esses poderes de intervenção intensificaram-se ainda mais, iniciando-se com carácter sistemático as políticas económicas dirigistas e começando a funcionar a máquina do Estado -

---

<sup>7</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág. 195

<sup>8</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia, 1.ª edição, Almedina, 2015, pág. 195.

<sup>9</sup> Cf. APOLINÁRIO, Marisa; O Estado regulador: - O novo papel do Estado. Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág.58

<sup>10</sup> As guerras Mundiais, e a grande crise de 1929, culminando com o agravar da revolução Bolchevistas de 1917 arremessou a sociedade a um caos, abalou toda a confiança do mercado, laçou por terra toda a pretensão das grandes potências europeias, e incentivou a intervenção do Estado.

<sup>1</sup>ª Guerra Mundial, rompe com os ideias do liberalismo, dá sinal para um novo ciclo de expansão do intervencionismo económico. 2ª Guerra impôs a necessidade de um estado que controlasse a grande escassez de recursos e mão-de-obra, penúria de bens, necessidade de indústria militar e controlo do comércio externo. Como diz Diogo Freitas do Amaral, tratou-se de autêntica “Economia de Guerra». Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, Do Curso de direito administrativo, vol. I, 2.ª edição, 7.ª reimpressão, Almedina, 2003.

Providencia (Welfare State). Após a II Grande Guerra Mundial, a urgente necessidade de reconstrução de uma Europa fustigada pela guerra, faz aumentar as razões da intervenção dos poderes públicos na economia. Emergiu uma administração económica específica e alargaram-se novas formas organizatórias de administração incluindo institutos públicos e empresas públicas<sup>11</sup>, estas fruto do processo de nacionalização e da participação direta do Estado na economia.

Era evidente a finalidade regulatória da atividade económica do Estado. A empresa pública era o meio predileto de regulação, (regulação endógena) transformando-se num importante instrumento de política económica, com duplo poder de atuação: por vezes atuado como empresário com uma presença direta na economia, outras como regulador, com poderes de regulação externa, ora de toda atividade do sector, ora dos respetivos operadores privados. A intervenção económica do Estado desenvolvia-se a par da regulação indireta através de empresas públicas, como também em relação a economia privada mediante o condicionamento da iniciativa privada por via administrativa, como, licenciamento do acesso ao mercado, reservas do setor público, fixação administrativa de preços, restrição da liberdade comercial das empresas privadas etc.

Durante o Intervencionismo existia, na prática, um mix entre a intervenção direta do Estado na atividade económica e as tarefas regulatórias, isso porque havia casos em que a regulação das atividades privadas pertencia diretamente aos próprios operadores públicos, muitos deles gozavam de poderes de monopólio <sup>12</sup>.

Estado do bem-estar social conheceu duas décadas de desenvolvimento e prosperidade ininterrupto o chamado, - “*trinta anos gloriosos*”<sup>13</sup>-; contudo, este modelo de Estado entra progressivamente em crise, por diversas razões.

Após a segunda guerra mundial, as elevadas taxas de inflação e elevados níveis de despesa pública, fruto da política económica desenvolvida, verificou-se um efetivo abrandamento das taxas de crescimento económico e conseqüente estagnação económica. Começaram a surgir dúvidas sobre o modelo de “welfare state”. Estava

---

<sup>11</sup>As empresas públicas tornaram-se meio favorito de intervenção do Estado na economia, transformando-se num verdadeiro e importante instrumento de política económica.

<sup>12</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág. 196

<sup>13</sup> «Foi sobretudo nessa época que si construíram novas infraestruturas (ou se complementaram ou desenvolveram a um nível nunca antes atingidas redes já existentes) se erigiram a partir delas os grandes serviços públicos a saber (entre outros) nos setores dos transportes públicos, das telecomunicações (serviços postais, telefones e televisão) e da energia (da eletricidade, carvão, derivados do petróleo e gás natural)» Cf. AMORIM, João Pacheco do, - Direito Administrativo da Economia (Introdução e Constituição Económica) Vol. I pág. 83

evidente a existência de “falhas do Estado ou do governo”, o que levou a uma onda de contestação contra o gigantismo do Estado providência. Grande parte dos países europeus desacreditaram na capacidade o Estado gerar com eficiência os resultados económicos e sociais projetados. Por diversas razões, assistiu-se à rutura do intervencionismo, e começou a despontar nos finais do século XX em quase todos países da Europa ocidental a consciência de que seria necessário construir um novo modelo de Estado.

Fruto das privatizações<sup>14</sup>, da liberalização dos mercados e da abertura do mercado à concorrência, assiste-se por volta dos anos 80-90 do séc. XX, ao prenúncio da mudança, um novo modelo de governação instala-se, desta feita o Estado aparece na veste de “Arbitro” já de pazes feita com os agentes privados conduzindo à reestruturação da administração pública. Surge então o Estado Regulador.

O Estado regulador tem como propósito a redução do papel do Estado na economia, privatização de empresas públicas, a diminuição dos poderes regulatórios públicos, a liberalização de setores antes subordinados a regimes de exclusivo público ou privado (monopólios), limitação ou supressão de serviços públicos, e abertura do mercado à concorrência. O que não significa a retirada do Estado do mercado, o Estado aprende agora a dividir o mesmo espaço com outros agentes, privados.

Apesar de agora serem os agentes privados a dominar o mercado, nada impede o Estado de intervir ainda que de forma indireta (através de regulação) no seu funcionamento sempre que o mesmo apresente falhas. A intervenção direta do Estado deixa de ser regra e passa a ser exceção, sendo cada vez mais residual. É como diz a Maria Eduarda Azevedo, mesmo mantendo certa intervenção direta na economia, o Estado deixa de se apoiar na figura de ente jurídico público para passar a assumir a fisionomia de sociedade de capitais públicos sujeita aos mecanismos de mercado, desprovida das antigas prerrogativas de exclusivo<sup>15</sup>. O Estado abandona assim o seu papel de empresário para se ver investido no papel de garantidor da estabilidade do mercado. Assiste-se por outro lado a uma autonomização da função de regulação, com

---

<sup>14</sup> Em Portugal, a privatização total das empresas públicas só foi permitida a partir de 1990 com a lei 11/90 de 5 de abril. Este processo tardio tem uma explicação. Era um obstáculo a privatização das empresas públicas, o facto da CRP até a revisão de 1989 estabelecer o princípio da irreversibilidade das nacionalizações, a revisão eliminou este princípio e substituiu-o pelo princípio da admissibilidade das reprivatizações, só a partir daí foi possível esse feito.

Para mais esclarecimento sobre a matéria das privatizações em Portugal, Cf. PORTO, Manuel Lopes, *Direito da economia*, 7.ª edição, 2014, pág. 163.

Em São Tomé e Príncipe o processo de privatização das empresas públicas começou em 1987, com o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) e através do Fundo Social de Infraestruturas (FSI), a instituição do Estado criada no âmbito do reajuste da economia.

<sup>15</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – *Temas de Direito da Economia*, 1ª edição, Almedina, 2013, pág. 197

um esquema regulatório próprio, independentes do próprio Governo. A tarefa de regulação é agora assegurada por agências reguladoras independentes (independentes do Governo e dos próprios regulados), passando de uma regulação hostil ao mercado para uma regulação constitutiva do mercado.

Nesta nova forma de intervenção, o Estado adota uma nova postura, deixando de lado o egoísmo do liberalismo e sem os excessos do intervencionismo, passando a economia agora a ser controlada de forma indireta, e contando agora com o apoio dos privados nessa nova tarefa. A mão invisível do mercado preconizado pelo Adam Smith “conta” agora com a mão visível da regulação.



## 2. CRISE DO ESTADO INTERVENCIONISTA NO MEADO DO SÉC.

O modelo de Estado de bem-estar que durante mais três décadas tinha sido sinónimo de crescimento económico e progresso social, período em que se havia proclamado a excelência da intervenção pública, começou a ser questionado em grande parte dos países europeus na década de setenta, oitenta do século XX.

Fruto de políticas económicas negativas desenvolvidas, e dos efeitos da depressão causada pelo segundo choque petrolífero<sup>16</sup>, provocou nas economias dos países ocidentais profundas mudanças (económicas e estruturais).

O modelo de Estado providência, sustentado fortemente pela política Keynesiana, ativo na área económica e social, tanto por via da participação direta na produção e prestação de bens e serviços por via de empresas públicas, como pela orientação, controlo e disciplina da atividade económica privada, viu frustrada a sua investida de intervenção pública. Começou a ser questionado de forma crescente e generalizada a capacidade do Estado para gerar com eficiência os resultados económicos e sociais pretendidos, evidenciando a existência de “imperfeições” ou “falhas de Estado”<sup>17</sup>.

Concorreram para esse efeito uma série de fatores, internos e externos, uns públicos e notórios, outros nem tanto. É de destacar, sobretudo, o elevado custo financeiro do sector público, (sobretudo com a prestação de serviços públicos), que respondia por défices orçamentais incontroláveis, obrigando os governos recurso sistemático ao empréstimo.

Outro fator não menos importante prende-se com o processo de globalização económica, sendo responsável pelo aparecimento de novas relações de interdependência entre Estados e progressiva desterritorialização das atividades económicas. É ainda reforçada pelo processo de integração europeia. Primeiramente com a criação do “mercado comum” onde imperava a livre circulação de bens e serviços, mais tarde com criação de um “mercado único”, foi determinante na internacionalização

---

<sup>16</sup> As crises de petróleo de 1973 a 1979 instalada pelos países da OPEP interferiram de maneira decisiva no desencadeamento do fim do Estado Providência, teve consequências desastrosas para economia e finanças públicas dos países ocidentais, a produção industrial diminuiu, provocou desequilíbrio da balança comercial, agravamento do emprego e quebra de receitas tributárias.

Sobre a crise do (petróleo) energética. Cf. SOARES, Martínez, Economia Política, 11ª edição, revista e atualizada pág. 333 a 336.

<sup>17</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág. 38

das economias dos países europeus e abriu-os a concorrência<sup>18</sup>, por fim, a implementação da união económica e monetária na sequência do tratado Maastricht.

Para muitos a crise do intervencionismo, derivou-se da “*ineficiência*” do próprio Estado. Segundo o **Fernando Araújo**,

Face a qualquer perspectiva de intervenção Estadual cabe perguntar se ela irá aumentar a eficiência, ter impacto redistributivo desejável, ser prosseguida a um custo razoável, e face respostas negativas a qualquer destas questões sugere a presença de falhas de intervenção<sup>19</sup>

Já para **Eduardo Paz Ferreira e Luís Silva Morais** “as principais razões a considerar para a crise do Intervencionismo são: Razões de ordem económica –institucional (geral) e outras razões intrinsecamente ligadas à dinâmica jurídica e económica da integração comunitária”.<sup>20</sup>

Eram cada vez mais aqueles que alertavam para existência de “falha do Estado”, defendendo-se que a solução passaria por uma progressiva desintervenção na economia. Foi cogitado um novo modelo, assente na redução do papel económico do Estado, na liberalização dos sectores anteriormente sujeitos a regime de exclusivo público ou privado, na privatização de empresas públicas, na limitação ou eliminação dos serviços públicos, no fomento da concorrência, e numa nova forma de regulação económica.

## 2.2. O ESTADO REGULADOR. NOVO MODELO DE GOVERNAÇÃO?

Perante a falência do modelo de Estado Social cujo os fatores determinantes referimos anteriormente, começa a despontar sobretudo na última década, em praticamente todos países da Europa ocidental, a consciência de que seria necessário construir um novo modelo de Estado. No final do século XX, início do século XXI, um novo figurino de governação começava decididamente a ser desenhado.

Depois de um longo período em que se deu primazia à excelência da atuação pública fortemente intervencionista, os anos 80 e 90 do séc. XX, foram anos da

---

<sup>18</sup> O Tratado de Roma consagra uma série de normas reguladora da concorrência no artigo 107º (ex-artigo 87º do TCE) e proíbe auxílios estatais ou tratamento preferenciais às empresas públicas que contribuíram para a dificuldade dos sectores públicos vários nos países envolvidos

<sup>19</sup> ARAÚJO, Fernando – Introdução à Economia, 3ª edição, 4ª reimpressão e edição, fevereiro 2005, pág. 58, 59

<sup>20</sup> Cf., FERREIRA, Eduardo Paz; MORAIS, Luís Silva – A regulação sectorial da economia, introdução e perspetiva geral. In Ferreira, Eduardo Paz, Coord. Morais, Luís Silva, Coord. Anastácio, Gonçalo, Coord-Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novos Modelos? Coimbra: Almedina, 2009 pág.15

“contrarrevolução”. Assiste-se à reconfiguração da administração pública, e a reordenação do sistema de distribuição de papéis e funções do Estado e dos privados. Surge o modelo do Estado Regulador.

Segundo o **João Nuno da Silva** “o Estado regulador caracteriza-se por um acentuado recurso as formas jurídico-privadas de organização e atuação administrativa” <sup>21</sup>

Após uma intensa tarefa de desregulamentação<sup>22</sup>, liberalização<sup>23</sup>, privatização<sup>24</sup>, e abertura do mercado à concorrência, o Estado viu-se obrigado a abandonar a sua atividade empresarial como produtor e prestador direto para dar lugar aos privados. Isso significou a retirada do Estado de Cena? Volta-se ao Estado “laissez faire”? Será um Estado mínimo?<sup>25</sup>

A desintervenção não significou a retirada do Estado de cena, nem tão pouco significou um regresso a Estado “laissez faire ” muito pelo contrario implicou um extenso aparelho regulatório, como diz **Maria Manuel Leitão Marques, e Vital Morreira**; “O abandono da atividade empresarial do Estado e o fim dos exclusivos públicos, provocou em geral um reforço da atividade reguladora do estado” <sup>26</sup>. O Estado deixou de intervir e passou a regular, o que quer dizer que os poderes públicos não deixaram de ser responsáveis pela garantia de certos serviços públicos e prossecução do interesse geral, deixaram de o fazer diretamente, e passando a auxiliar as entidades privadas na prossecução desses fins.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup>Cf., SILVA, João Nuno Galvão da - Mercados e Estados: Serviços de Interesse Económico Geral, Almedina, 2008, pág. 40

<sup>22</sup> Desregulamentação surge ligada a aligeiramento, eliminação de restrições à entrada de mercadorias e operadores privados ao mercado, no estrito respeito da concorrência. Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág.185

<sup>23</sup> A liberalização traduz na abertura à concorrência de atividades anteriormente desenvolvidas em regime de exclusivo, favorecendo e fomentando o aparecimento de empresas privadas a par de empresas públicas. Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág.185

<sup>24</sup> Privatizações significam alienação pelo Estado do setor público empresarial mediante a forma de venda de empresas ou participações sociais. Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág.185

<sup>25</sup> APOLINÁRIO, Marisa ; afirma , que não se trata de um regresso puro e simples, ao laissez-faire, laissez –passer do período liberal, é mais do que um mero polícia da atividade dos particulares, estando antes vocacionado, através da sua ação, para orientar, influenciar, bem como condicionar a atividade económica dos agentes de mercado, porem o estado regulador é um verdadeiro Estado intervencionista, como foi no o Estado Providência do seculo passado com uma certa nuance, na medida em que se socorre de novos instrumentos e de novas técnicas jurídicas que privilegiam uma intervenção indireta no mercado, contrario do que si viveu no período anterior . Cf. APOLINÁRIO, Marisa; O Estado regulador: o novo papel do Estado. Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 23

<sup>26</sup> Cf. MARQUES, Maria Manuel Leitão; MOREIRA, Vital - A mão Visível, Mercado e Regulação, Almedina, 2003, pág. 13 e 14

<sup>27</sup> Conforme diz Cabral de Moncada, as funções económico-sociais do Estado permanecem, mas devem ser prestadas noutros moldes, ou seja, sem apostar na prestação dos bens através de entidades públicas direta, ou indiretamente controlada pelo Estado. As funções do Estado continuam, mas são indispensáveis novos meios de prestação dos serviços ,capazes de evitar o crescimento descontrolado das despesas

O Estado, remetido a uma posição menos “exuberante” do que no passado, ao invés de atuar diretamente, passa a mostrar preferência por captar o potencial da Sociedade, com propósito de extrair o máximo benefício das capacidades privadas para atingir objetivos públicos <sup>28</sup>.

---

públicas ,e novas tentações dirigista do Governo e ,sem prevaricar nos direitos económicos e sociais dos utentes e consumidores .A solução tem passado por transferir a responsabilidade direta pela prestação desses serviços ,para entidades alheias ao Estado. Cf., MONCADA, Luís Cabral de – Direito da Economia, 5.ª edição, rev. e atualizada, Coimbra editora, 2007, pág.48

<sup>28</sup>Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia, 1ª edição, Almedina, 2013, pág. 184

### 3. REGULAÇÃO ECONÓMICA AS RAZÕES DA SUA EXISTÊNCIA.

Abertura à concorrência, em muitos casos acompanhada pela privatização (total ou parcial) de alguns dos tradicionais serviços públicos de carácter económico, trouxe consigo um novo conceito jurídico: o conceito de regulação.

Segundo a **Maria Eduarda Azevedo**, existem duas ideias fundamentais que se encontram etimologicamente associadas ao conceito de regulação económica ; “uma primeira, a ideia de estabelecimento e implementação de regras; e uma segunda, a ideia de manter ou estabelecer o funcionamento de um sistema” <sup>29</sup> Ou seja, submeter a atividade económica a certas regras ou determinadas normas de conduta (proibir, condicionar, influenciar a atividade económica dos agentes económicos) de modo a garantir um correto e equilibrado funcionamento do mercado.

Na doutrina existem varias explicações sobre os motivos ou razões que justificam a regulação. Uns defendem que as principais razões são de prosseguir o interesse público ou defender o interesse privado. Esta interpretação deu lugar a duas teorias: **Teoria do Interesse Público**- segundo a mesma, a regulação existe para corrigir as falhas do mercado e, dessa forma, contribuir para o bem-estar geral. Ou seja, partindo do princípio de que o mercado não é perfeito, podendo mesmo ser causa de determinadas ineficiências económicas, surge a regulação de modo proporcionar ao consumidor final o bem-estar- geral.

Segundo a teoria do Interesse Público são identificadas cinco razões conceptuais ligada ao fenómeno regulatório. A primeira razão esta ligada a própria garantia dos mercados e os mecanismos de funcionamento da concorrência.

A regulação aqui deve ter uma mão bastante visível. Pela experiência anteriormente vivenciada, deixar o mercado ao livre jogo da oferta e da procura seria um retrocesso ao liberalismo e ao mecanismo da autorregulação. Então, a concentração de empresas em monopólios, e situações de abuso de posições dominantes seriam uma consequência inevitável. Importa regular para garantir a concorrência.<sup>30</sup>

Uma segunda razão está ligada aos limites e “falhas do mercado”. Trata-se de situações em que o mercado não pode funcionar normalmente por existir “monopólios

---

<sup>29</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia, 2.ª edição, Almedina, 2015, pág. 193,194

<sup>30</sup> Cf. Vital Moreira, Serviço Público e Concorrência. A Regulação do setor eletrónico, in Os Caminhos da Privatização da Administração Pública, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pág.227

naturais”, o que prejudica a concorrência. Nesse caso, a regulação substitui a concorrência e proporciona o pleno funcionamento do mercado.<sup>31</sup>

Terceira razão deriva da presença de “externalidades negativas” do funcionamento da economia. Situação em que a atividade de uma determinada empresa causa prejuízo para terceiros, como custos sociais associados aos danos ambientais, prejuízos para saúde pública, riscos para segurança coletiva e estabilidade do sistema financeiro, casos em que a regulação atua no sentido preventivo (ex ante)

Quarta razão decorre da necessidade de proteger os consumidores na sua relação de “troca desigual”, com os produtores e distribuidores. Trata-se de informar os consumidores, que normalmente são parte mais fraca e vulnerável, sobre os produtos e serviços postos no mercado (preço, escolha) de forma a que façam uma escolha livre.

A última razão visa garantir as “obrigações de serviço público”. A continuidade dos serviços públicos deve manter-se mesmo depois da privatização, liberalização, e afastamento dos antigos mecanismos de exclusivos públicos. O que quer dizer que, independentemente dos meios utilizados pelo Estado (diretamente, ou indiretamente por concessão a empresas públicas ou privadas, monopólio ou em regime de concorrência) o bem-estar dos cidadãos deve ser assegurado.

A par desta teoria, uma outra, a **Teoria do Interesse Privado**- tem como precursor George Stigler que defende que a principal razão da existência da regulação é redistribuição da riqueza beneficiando sobretudo os regulados<sup>32</sup>

Na prática, a regulação existe também para defender o consumidor final. A este deve ser assegurado um produto final digno do seu investimento, quer se trate de compra de um produto ou prestação de um serviço. Garantindo que o mesmo não seja alvo de falta

---

<sup>31</sup> Monopólios Naturais, são situações em que não existe concorrência entre uma pluralidade de operadores por razões de racionalidade económica e ambiental ou custos de instalação ou manutenção.

No caso português o típico exemplo de monopólio natural é a indústrias de rede, como, rede de transporte e distribuição de eletricidade, gás natural, água e efluentes líquidos

São Tomé e Príncipe não é exceção, as indústrias de rede também é um exemplo típico dos monopólios naturais, EMAI desde a independência do país em 1975 é única empresa no país responsável pela gestão produção transporte e distribuição de eletricidade e água, CST (Campainha São-tomense de Telecomunicação) de 2002 até 2013 era única rede de telecomunicação a operar no país, graças ao Decreto nº 6/2013, veio atribuí a UNITEL STP S.A.R.L licença de estabelecimento e de exploração de uma nova rede de telecomunicações aberta ao público, adquirindo assim qualidade de segunda empresa no país a operar nessa área, pois o fim do monopólio da CST fazendo concorrência a mesma.

<sup>32</sup> Sobre a matéria das teorias do interesse público e privado consultar, APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da perspectiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 204 e seg.

de informação sobre as suas possibilidades de escolha (preços, qualidades etc.) ou, havendo tais informações, estas não sejam distribuídas de forma assimétrica.

É esse conjunto de fatores que justificam a regulação dos mercados, de forma atingir elevados níveis de eficiência económica.

### **3.1. CONCEITO DA REGULAÇÃO ECONÓMICA E A PROBLEMATIZAÇÃO DE UMA DEFINIÇÃO**

O fenómeno da Regulação<sup>33</sup> é um dos temas da atualidade mais discutido na doutrina, quer em sede do direito económico, quer no âmbito do direito administrativo, e a sua confluência com outros elementos (jurídicos, económico, técnico) torna-o particularmente complexo.

Ao fazer o estudo de uma teoria, tem de se começar, necessariamente, por definir o seu objeto. A teoria jurídica da regulação não foge à regra. Porém a definição do conceito de regulação não é uma tarefa fácil e está longe de merecer consenso unânime dos autores.

Normalmente, este conceito é usado para designar todo tipo intervenção indireta do Estado na economia, fruto da liberalização, privatização dos tradicionais serviços públicos económicos. O que não quer dizer que se trata de uma definição correta e cabal de regulação.

Uma definição de regulação é uma tarefa particularmente difícil, por não haver acordo quanto ao significado do termo. Há sim diversas posições doutrinárias, cada uma dela reconduzida ao fenómeno que se pretende estudar.

Alguns autores chegam até mesmo a recusar uma definição geral de regulação, justificando tratar-se de um conceito originariamente concebida e desenvolvida nos ordenamentos jurídicos norte-americano e anglo-saxónicos, pouco apegados à fixação de sistematizações jurídicas e categorias dogmáticas<sup>34</sup>. Porém, outros justificam a

---

<sup>33</sup> Na linguagem corrente regular significa, estabelecimento de normas, dirigir, controlar, etc.

<sup>34</sup> CF. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia Almedina, 2.ª edição 2015 pág.196; Ferreira, Eduardo PAZ; Morais, LUIS, Silva – A Regulação setorial da economia, introdução e perspetiva geral. In FERREIRA, Eduardo Paz, coord. ; MORAIS, Luís Silva ; ANASTÁCIO Gonçalo, coord. - Regulação em Portugal: novos tempos, novos modelos?, Coimbra, Almedina, 2009, pág. 21.

polissemia do vocábulo e a sua utilização por varias disciplinas, sempre com significados distintos, como sendo a principal causa da indefinição do conceito<sup>35</sup>.

Como chegou a reconhecer o **José Saldanha Sanches** “Tentando avançar pouco mais na definição do conceito de regulação temos que reconhecer que ele é pelo menos tão fugidio e ambíguo como o conceito de direito económico ou constituição económica<sup>36</sup>”  
Dentre varias definições que temos na nossa doutrina, vejamos as seguintes:

Segundo o **Luís S. Cabral de Moncada** a “regulação é o controlo estatal sobre atividade económica privada (e pública) levada a cabo por entidades dotadas de acentuado grau de independência face ao Governo e visando corrigir as deficiências do mercado”<sup>37</sup>. Já na conceção de **Vital Moreira**, a “regulação económica é estabelecimento e implementação de regras para atividade económica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado de acordo com determinados objetivos”<sup>38</sup>

Quanto à amplitude do conceito, são identificadas dois sentidos: sentido amplo e o sentido restrito. O sentido amplo da regulação é aquele que cobre toda a forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos instrumentos utilizados e fins prosseguidos<sup>39</sup>. É nessa mesma perspetiva que apontam **António Carlos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques** ao definir a regulação pública no sentido amplo “consiste no conjunto de medidas legislativas administrativas e convencionadas por meio das quais o estado (ou, de forma mais ampla, os poderes públicos) por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento de agentes económicos, tendo em vista evitar efeitos desses comportamentos que sejam lesivos de interesses socialmente legítimos e orientá-los em direções socialmente desejáveis”<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Cf., APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado. Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 196.

<sup>36</sup> SANCHES, José Luís Saldanha – A Regulação: História breve de um conceito, Sarapata da Revista da Ordem dos Advogados, ano 60, n.º 1, janeiro 2000.

<sup>37</sup> Cf. MONCADA, Luís Cabral de – Direito Economico, 6.ª edição, rev. e atualizada, Coimbra editora, 2012, pág. 52.

<sup>38</sup> Cf. MOREIRA, Vital - Auto-Regulamentação Profissional e Administração Pública, Coimbra, Almedina, 1997, pág.35.

<sup>39</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia, 2.ª edição, Almedina, 2015, pág. 196. Para Marisa Apolinário, o sentido alargado da regulação é definido como qualquer medida ou forma de intervenção que tenha como objetivo ordenar o comportamento dos indivíduos ou de determinados grupos de indivíduos em concreto. – Cf.; APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado. Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 196.

<sup>40</sup> Santos, António Carlos dos; Gonçalves, Maria Eduarda; Leitão, Maria Manuel Marques - Direito económico, 7.ª edição, 2014, pág. 163.



O sentido restrito, a regulação corresponde à intervenção do Estado na economia por outras formas que não a participação direta estadual, abrangendo ao conceito todo o envolvimento do Estado no comportamento económico das empresas privadas e ficando apenas de fora a participação direta estadual na própria atividade económica<sup>41</sup>

Os países anglo-saxónicos adotaram a construção de uma teoria de regulação diferente dos países europeus, até porque em ordenamento como Estados Unidos em que atividades económicas são exercidas por operadores totalmente privados e em regime de mercado, a regulação aqui tem como missão suprir as falhas do mercado, diferentemente do ainda se passa em muitos países da Europa em que o Estado é simultaneamente regulador e empresário<sup>42</sup>.

### **3.2. REGULAÇÃO ECONÓMICA (OLD STYLE REGULATION) E REGULAÇÃO SOCIAL (MODERN STYLE REGULATION)**

Hoje a prática frequente tem sido no sentido de chamar os reguladores independentes a equilibrar valores económicos e sociais, muitas vezes contraditórios. Fazendo uso dos seus meios de natureza político legal, acordos contratuais, e outras ferramentas regulatórias, procuram alcançar uma variedade de objetivos sociais e económicos em benefício da estabilidade dos mercados.

A distinção entre ambas reside sobretudo na supremacia dos valores que cada uma é designada a promover e o fim que cada uma é chamada a alcançar.

**Eduardo Paz Ferreira** considera que a regulação económica é “aquela que visa disciplinar uma determinada atividade económica considerada isoladamente, enquanto que a regulação social visa objetivos, como a proteção dos consumidores, do ambiente ou dos trabalhadores”<sup>43</sup>.

O funcionamento normal do mercado é suscetível de criar desequilíbrios e como tal a regulação social incumbe-se de as corrigir de modo a evitar desigualdades sociais. A atual regulação pública para além de garantir os mecanismos de funcionamento da concorrência, eficiência económica, racionalização e garantia da satisfação do interesse

---

<sup>41</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia, 2.ª edição, Almedina, 2013, pág. 196.

<sup>42</sup> Nas palavras de Mariza Apolinário lê-se seguinte:” A evolução das formas de intervenção do Estado na economia foi diferente na Europa e nos Estados Unidos... “Deste modo enquanto os Estados Unidos já se encontravam, na década de oitenta do século passado, no terceiro estágio (desregulação), a Europa na mesma altura, apenas começava a dar primeiros passos nos dois estágios iniciais (privatização e regulação) Cf. APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado. Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 226.

<sup>43</sup>Cf. FERREIRA, Eduardo Paz - Direito da Economia, reimpressão, Lisboa, AAFDL, 2004.

publico compreende também uma outra vertente que é o da garantia de outros interesses sociais como a de proteção dos valores como a cidadania, igualdade, ambiente e segurança, saúde etc.

Apesar dos esforços levado a cabo pelas autoridades nacionais e internacionais, sobretudo pela comunidade europeia, no sentido de impulsionar essa outra vertente de regulação (social), a verdade é que ela esta longe de ter a mesma relevância que a garantia do funcionamento do mercado (regulação económica).

**João Nuno Calvão Da Silva**, citando **Majone** “a regulação social está ainda longe possuir a mesma importância que, por exemplo, a política de concorrência ou a política comercial, embora não ocupe mais uma posição periférica na elaboração das políticas europeias”<sup>44</sup>. É também certo que sempre foi uma das preocupações do Estado ao nível nacional<sup>45</sup> como ao nível da a comunidade europeia<sup>46</sup> a definição de uma politica social

---

<sup>44</sup> Cf. SILVA, João Nuno Galvão da - Mercados e Estados: Serviços de Interesse Económico Geral, Almedina, 2008, pág. 10.

<sup>45</sup> Ao nível Nacional, desde já a própria CRP enaltece a importância de garantir esses direitos e deveres sociais tanto é que são agrupados na categoria das tarefas fundamentais do Estado Português. Lê-se no artº 9 da CRP, al. d); e e) o seguinte: d) promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais; e) proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;

São também as mesmas preocupações do Estado São-tomense. Estes mesmos princípios estão também elencados na Constituição da República São-tomense como sendo Objetivos Primordiais do Estado, lê-se no art.º 10º da CRDSTP o seguinte: São objetivos primordiais do Estado: b) promover o respeito e a efetivação dos direitos pessoais, económicos, sociais, culturais e políticos dos cidadãos; d) preservar o equilíbrio harmonioso da natureza e do ambiente.

No que tange aos trabalhadores é também uma preocupação do Estado português, logo no art.º 59 nº2; incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, redistribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito. O art.º 66 é dedicado ao ambiente e a qualidade de vida, nesta disposição no seu nº 2; cabe ao Estado fomentar políticas num quadro de desenvolvimento sustentável para assegurar o direito ao ambiente.

Os consumidores também fazem parte desse leque de preocupações, o art.º 60 nº1 diz o seguinte: os consumidores têm direito a qualidade dos bens e serviços consumidos, à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como á reparação de danos. A sua tutela não si restringe a lei fundamental, conta também com um quadro legislativo bastante consolidado no que toca a defesa de consumidor. A Lei n.º 24/96, de 31/7, retificada pela Declaração de Retificação n.º 16/96, de 13/11, alterada pela Lei n.º 85/98, de 16/12 e pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, revoga a Lei n.º 29/81, de 22 de agosto. estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores.

<sup>46</sup> Ao Nível da União Europeia desde os tempos mais remotos, a melhoria das condições de vida e segurança dos trabalhadores e a prossecução de uma política social comunitária foi sempre uma das preocupações da União. O tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) fixou no art.º 3, al.e) como sendo principal objetivo em política social, “promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores “O Ato Único Europeu trouxe consigo novas expetativas quanto a adoção de legislação comunitária em matéria de segurança e saúde no trabalho, mediante a introdução do artigo 118º-A (o atual artigo 137º do Tratado da Comunidade Europeia), o Estados-membros numa harmonização no progresso das condições de trabalho a fim de proteger a saúde e segurança dos trabalhadores. Foi criada varias diretivas no sentido de uma melhor efetivação da proteção aos trabalhadores, entre elas a Diretiva 89/ 391ª /CEE, de 12 de junho de 1989, aquela que é considerada diretiva – Quadro em matéria de segurança, saúde e higiene no trabalho, e através dela foi também criada Agência Europeia para segurança e saúde no trabalho. Veja-se também outras diretivas no mesmo sentido como, Diretiva nº95 /63/CE de 5 dezembro de 1995; Diretiva nº2001/45/CE, de 27de junho de 2001 relativas ás prescrições mínimas de segurança e saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho. Em matéria da proteção dos consumidores foi criada a Diretiva 93/13/ CE do Conselho de 05/04/93

que assegurasse a melhoria de condições de vida dos trabalhadores, do ambiente, do consumidor, e da segurança.

### 3.3. O PAPEL DO ESTADO REGULADOR E O INTERESSE PÚBLICO

Atrás vimos que a emergência do Estado Regulador não significou remeter do Estado ao papel de mero protetor do contexto, limitando-a a observar o funcionamento do mercado sem qualquer tipo de intervenção, nem tão pouco significou regresso ao Estado empresário, produtor e prestador de serviços. Passando a ocupar uma posição intermédia, o Estado cria condições para garantir que os operadores do mercado produzam bens e prestem serviços, visando satisfazer necessidades coletivas (**interesse público**).

O Estado não poderia simplesmente sair de cena porque está comprometido com os seus cidadãos, independentemente do modelo do Estado adotado, tendo a obrigação de garantir o “bem-estar geral”. Em qualquer Estado de Direito Democrático, a atuação dos poderes públicos visa garantir o “interesse público”, como por exemplo a “garantia dos serviços de interesse geral” (SIG)<sup>47</sup>. O interesse público assume-se como princípio e fim de qualquer modelo de Estado, inclusive o Estado Regulador. Até porque se formos ver o fim último de cada modelo de Estado, chegaremos a conclusão que qualquer um deles têm em comum a prossecução do interesse público. O modelo liberal com uma particularidade (o interesse geral da comunidade não era visto numa perspetiva coletiva mais sim individual) <sup>48</sup> .

A constituição da República Portuguesa enaltece a importância de garantia desses interesses, e estabelece no seu art.º 266 **o princípio da prossecução do interesse público**, segundo o qual, a administração pública existe para prosseguir o interesse

---

relativo às cláusulas abusivas nos contratos com os consumidores, Diretiva 85/374 CEE de 25/07/85, regula a responsabilidade pelo risco do produtor pelos produtos defeituosos e perigosos posto no mercado, segundo essa disposição quem deve provar a assistência de culpa é produtor e não o consumidor lesado.

<sup>47</sup> Na perspetiva do Rodrigo Gouveia, Serviço de Interesse Geral (SIG) “é tudo aquilo que satisfaz as necessidades básicas da generalidade dos cidadãos quer sejam económicas, sociais ou culturais, sendo igualmente fundamental á saúde e á participação” Cf., GUOVEIA, Rodrigo – Os serviços de interesse geral em Portugal. Direito público e regulação, Coimbra editora, pág. 22.

<sup>48</sup>Conforme nos diz João Pacheco de Amorim, «no modelo liberal, o interesse geral da comunidade não é visto numa perspetiva coletiva que transcende os individuais, na medida em que se entende traduzir ele o somatório aritmético dos interesses dos respetivos membros. No mundo das atividades económicas, cada indivíduo, ao orientar as suas energias, a sua investida e o seu talento para produção e para distribuição de bens ao melhor custo possível, num ambiente concorrencial fundado numa ordem jurídica contratual estável e segura, dava dessa forma melhor contributo possível (ainda que involuntariamente) para prosperidade geral.» Cf. AMORIM, João Pacheco de, - Direito Administrativo da Economia: Introdução e Constituição Económica, Vol. I, pág.72.

público<sup>49</sup>. O conceito de interesse público tal como o conceito da regulação são conceitos polissémicos e como tal de difícil definição. Numa tentativa de definição **Diogo Freitas do Amaral** define o interesse público como o “interesse coletivo, interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum”<sup>50</sup>

Ehrhardt Soares, distingue dois tipos de interesse público: - **Interesse público primário**- aquele que é sentido pelo legislador com a inteira liberdade e por ele deixado indeterminado como um padrão maleável de avaliação doutros interesses, tem um âmbito geral e indiferenciado. – **Interesse público secundário**- é um interesse típico, individualizado abstratamente pelo legislador como elemento de integração do interesse primário, abrangendo somente um sector precisamente delimitado dentro da totalidade do interesse primário<sup>51</sup>

A problemática que se gera em torno dessa situação é a de saber se o Estado regulador visa garantir apenas o interesse público centrada na correção das falhas do mercado (Interesse Público Económico) ou interesse público em geral numa perspetiva não apenas económica, mas também de salvaguarda de outros valores coletivos contrários ao mercado. As doutrinas convergem-se nesse sentido. Grande parte da doutrina defende que os interesses em jogo são apenas interesses públicos económicos, outra parte da doutrina como Mike **Feintuck**, é da opinião que a regulação visa garantir não só interesses públicos económicos, centrada na correção das falhas do mercado, como também outros interesses públicos alheios à regra do mercado, que podem ser, inclusivamente, incompatíveis com os valores do mercado. O mesmo Ator diz o seguinte:

“Se estas matérias não forem efetivamente reguladas, valores como a cidadania passam a ser deixados apenas para as forças do mercado, ameaçando desta forma a expectativa democrática de uma cidadania igual para todos”<sup>52</sup>.

Para além da eficiência económica, o conceito de interesse publico compreenderia também valores sociais como cidadania, igualdade, segurança, proteção do ambiente,

---

<sup>49</sup> O art.º 266 n.º1, da CRP estabelece o seguinte «A administração pública visa prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos». Cf, a Constituição da República Portuguesa, outubro 2009, Almedina

<sup>50</sup> Cf. AMARAL, do Diogo Freitas ; MACHETE, Pedro, colab ; e TORRAL, Lino, colab. – Curso direito Administrativo, Volume II, 2011, 2.ª edição, pág. 43

<sup>51</sup> Cf. SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt – Interesse público, legalidade e mérito, Coimbra, Atlântida, 1955, pág. 107 seg.

<sup>52</sup>Cf. APOLINARIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 208.

eficiência energética. Valores para cuja proteção seria igualmente necessária a intervenção reguladora do Estado, em nome do interesse coletivo ou geral.

Então, nesse caso cabe ao Estado regulador garantir o acesso de todos os cidadãos aos serviços de interesse económico geral e sociais, em condições de igualdade, e por serem considerados condições essenciais da vida em comunidade cabe às entidades reguladoras assegurarem a existência e a continuidade desses serviços bem como a garantia da universalidade e condições de igualdade de acesso.

É nesse sentido que vimos, anteriormente, uma outra vertente da regulação, (regulação social) em que predominam certos objetivos exteriores à atividade económica, como a proteção dos consumidores, do ambiente e dos trabalhadores.

É esta construção que melhor se compagina com a lógica da regulação e do Estado de Direito Democrático.

### 3.4. REGULAÇÃO, DESREGULAÇÃO E NEOREGULAÇÃO

A onda de liberalização do mercado, fim dos antigos monopólios, privatização, e conseqüente abertura do mercado à concorrência, trouxe consigo conceitos como a regulação, desregulação, neoregulação. Esses conceitos são muitas vezes confundidos com os conceitos de liberalização ou de privatização. Embora tanto a liberalização, como a privatização, como ainda a desregulação representarem na sua origem, uma reação contra intervenção excessiva do Estado, elas surgiram em contextos diferentes e não se confundem.

A regulação surge da necessidade de corrigir as falhas do mercado, e também a defesa de interesses públicos. Muitas vezes, a regulação produz efeitos contrários, ou seja, são certos interesses privados, que são beneficiados com a regulação. É o típico caso de captura dos reguladores pelos regulados, originando as falhas de regulação<sup>53</sup>. A consciência do risco de existência de falhas da regulação fez surgir a **desregulação**, no sentido de evitar as falhas de regulação, através de mecanismos de eliminação ou redução de determinadas medidas regulatórias. A própria regulação poderá criar

---

<sup>53</sup> Marisa Apolinário diz o seguinte: as situações de excesso de regulação ou falta de regulação são então o que se costuma designar por falhas de regulação [...]. As falhas de regulação surgem normalmente, quando a regulação, em vez de ser sinonimo de eficiência e de bem-estar, acaba por criar mais ineficiências do que numa situação em que o mercado se encontre desregulado. Estas situações podem ocorrer porque não existe verdadeiramente uma situação a carecer de regulação, ou porque nos casos em que se justifica a intervenção reguladora do Estado para resolver um problema ou num conjunto de problemas, esta não se verifica. Cf.; APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág.227.

obstáculos que afetam o normal desenvolvimento do mercado e da concorrência e, como tal, a desregulação é promovida em nome da eliminação de tais obstáculos.

Num sentido amplo, a desregulação consiste num processo de redução do âmbito ou da intensidade regulatória numa determinada atividade regulada. O sentido restrito, corresponde à eliminação ou redução de uma medida anteriormente regulada com o objetivo de condicionar ou influenciar certos aspetos do mercado, é o caso por exemplo da eliminação do dever de prestação de uma caução no início do exercício de uma determinada atividade, ou então redução dos requisitos de qualificação académica ou experiência profissional, ou eliminação de tarifas anteriormente reguladas.

Há situações em que a simples eliminação ou redução de medidas anteriormente adotadas poderá pôr em causa a viabilidade de certas medidas coletivas, tornando-as ineficazes. Então será necessária adoção de instrumentos regulatórios menos intrusivos e mais compatível com a eficiência do mercado, ou seja, optar por um novo tipo de regulação (Neoregulação). Trata-se de uma reforma da regulação assente em instrumentos menos intrusivos e, sobretudo, mais compatível com o funcionamento de um mercado competitivo e eficiente.

Nesta perspetiva, em vez de eliminar ou reduzir certas medidas reguladas, a neoregulação estabelece novas medidas ou novos métodos jurídicos ou económicos. É o caso, por exemplo, da eliminação da imposição de prestação de uma caução ao início do exercício de uma determinada atividade. A neoregulação poderia, por exemplo substituir essa medida ou por um regime de comunicação ao regulador ou pela instituição de um regime de acesso negociado a determinadas infraestruturas em vez de um acesso regulado.

Porém, tal não significa dizer que a desregulação veio diminuir a necessidade de regulação, mais sim tornou-a mais complexa. Pode-se, pois, dizer que a desregulação não diminuiu a regulação mais sim que produziu uma nova regulação (neoregulação).

### **3.5. TRAÇOS DIFERENCIADORES ENTRE REGULAÇÃO GOVERNAMENTAL E REGULAÇÃO INDEPENDENTE**

Nos dois últimos séculos foram patentes três modelos de Estado nas suas relações com a economia de mercado, Estado Liberal, Estado Intervencionista, Estado Regulador.

A organização da atividade pública dirigida ao funcionamento da economia foi mudando de modelo para modelo, contudo em qualquer um era evidente a finalidade regulatória do Estado, cada um com as suas especificidade e características próprias. No Estado liberal, a função pública regulatória traduzia-se na aprovação de leis e regulamentos de forma a garantir a proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, enquanto o mercado se autorregulava através do livre jogo da oferta e da procura dos agentes económicos que utilizavam instrumentos jurídico fornecidos exclusivamente pelo direito privado, já no Estado Social essa função fundia-se com a atividade empresarial do Estado de produção de bens e prestação de serviços e de propriedade pública.

Ora se a outros modelos tradicionais de Estado não foi estranha a técnica de regulação do mercado, o que a distingue então da regulação independente? Desde já o que a distingue da regulação independente são os instrumentos de política usados. Nas outras formas de regulação tradicional, o modelo de regulação estatal da economia relaciona-se diretamente com conceção de Estado de Direito, ou seja, pressupõe uma organização em que haja a supremacia da ordem jurídica sobre a atuação política, as empresas públicas acumulavam funções empresariais e de regulação externa<sup>54</sup>. Já na regulação independente, o Estado passa a ser um árbitro, que supervisiona, orienta e incentiva o bom funcionamento do mercado.

No livre jogo do mercado, o Estado aparece muitas vezes como parte direta e interessada na atividade regulada, e uma vez que concorrem no mercado a prestação de serviços públicos bem como serviços privados, não seria legítimo até por razões de imparcialidade, ser o próprio Estado regular-se a si próprio, nem tão pouco as prestações privadas serem controladas pelo setor público concorrente, quando na verdade ele é a parte empenhada tornando-o assim suspeito.

Nessa medida, para a realização de tais tarefas procedeu-se à instituição de entidades reguladoras independentes do governo e das atividades reguladas, através do seu aparelho jurídico capaz de garantir a qualidade das prestações e do acesso dos consumidores e utilizadores, com grande discricionariedade, de uma forma isenta e imparcial.

---

<sup>54</sup> Eduarda Azevedo, “a empresa pública para lá de uma presença direta na economia, dispunha igualmente de poderes de regulação externa, ora de toda atividade do setor, ora dos respetivos operadores privados. Representava, afinal, o cúmulo de uma atividade empresarial com uma atividade de regulação” Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda - Temas de Direito da Economia, 2.ª edição, Almedina, 2015, pág. 202.

A regulação independente é, assim feita por autoridades reguladoras independentes (ARI) <sup>55</sup>, que dispõem de autonomia no exercício da função reguladora, não estão sujeitos a orientações do Governo e, mais importante de tudo, são independentes em relação aos interesses regulados, contrariamente ao que sucedia na regulação governamental em que a tarefa de regulação estava cargo do Governo, ou da administração direta.

---

<sup>55</sup> ARI, também vulgarmente conhecida por (Entidades Reguladoras Independentes, ou Autoridades Reguladoras Autónomas, ou também Autoridades Administrativas independentes)



## PARTE II - ENTIDADES REGULADORA INDEPENDENTE, UM NOVO MODELO DE REGULAÇÃO

A falência do Estado do bem-estar social abre um novo horizonte à atividade reguladora do Estado. A par da desintervenção estadual na economia, o Estado Regulador também se caracteriza pela “desgovernamentalização” da regulação. O Estado não podia chamar a si a responsabilidade de regulação do mercado em que muitas vezes aparece como concorrente, daí a necessidade de atribuir tais tarefas a uma entidade independente e estranha aos interesses regulados. A regulação do mercado passa, então, a ser desempenhada por autoridades independentes do Governo.

As entidades reguladoras independentes tornaram-se um instrumento fulcral na moderna governação das democracias e da organização económica. Trata-se de um modelo de regulação pública indireta, descentralizado e independente. A grandeza da sua importância, elevado grau de discricionariedade e o regime de independência de gozam em relação às demais estruturas administrativas, fez com que fossem elevadas a categoria de um “quarto poder”.

A doutrina aponta várias razões para a atribuição da atividade reguladora a autoridades independentes do Governo<sup>56</sup>: a neutralização política; o grau elevado de especialização em áreas diversas; a tutela dos consumidores; do ambiente e de interesses especiais; a garantia de igualdade entre operadores do Estado e operadores privados; a necessidade de assegurar o acesso à rede a todos os operadores em condições de igualdade; a necessidade de aumentar a participação dos cidadãos<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Cf. art. 4 do Projeto de Lei – Quadro das Autoridades Reguladoras Independentes estabelece as seguintes razões justificativas da ARI:

- a) Regular o acesso à atividade regulada nos casos e nos termos previstos na lei;
- b) Velar pelo estabelecimento e observância da concorrência no respetivo setor de atividade;
- c) Assegurar, nas atividades baseadas em redes, o acesso equitativo e não discricionário dos vários operadores às mesmas;
- d) Defender os interesses dos utentes ou consumidores;
- e) Garantir, nas atividades que prestam “serviços de interesse geral”, as competentes “obrigações de serviços de público” ou “obrigações de serviço universal”;
- f) Cooperar na defesa do ambiente.

<sup>57</sup> Cf., SILVA, João Nuno Galvão da - Mercados e Estados: Serviços de Interesse Económico Geral, Almedina, 2008, pág. 122



## 4. AGÊNCIAS REGULADORAS E AS SUAS ORIGENS NORTES- AMERICANAS

A liberalização, a privatização e a abertura do mercado à concorrência trouxeram consigo novas exigências. Tornou-se pertinente a garantia de um quadro jurídico apto, capaz de criar mecanismos normativos que disciplinasse o normal funcionamento do mercado e assegurasse os interesses dos consumidores.

Da necessidade de evitar a crispação, favoritismo e abuso de poder por parte do Estado, bem como a captura dos regulados pelos reguladores e conseqüentemente falha de regulação, surgiu um novo paradigma da regulação, independente do Governo e dos interesses regulados. Hodiernamente, a regulação através das agências reguladoras independente é uma realidade incontornável, reconhece Luís Cabral de Moncada ao referir a presença das entidades reguladoras independentes como a última palavra no domínio da organização económica.<sup>58</sup>

A maioria da doutrina entende que este fenómeno teve a sua génese nos EUA com a criação das “independent agencies e independent regulatory commissions” desde finais do século XIX. Porém, alguns autores acreditam que este modelo de regulação só terá surgido nos EUA nos anos trinta do século XX com o movimento do New Deal; outros vão ainda mais longe e entendem que a evolução para o Estado regulador teve seu primórdio apenas a partir da década de sessenta<sup>59</sup>.

Segundo Mariza Apolinário “não existe um único momento fundador, mas antes três momentos ou fases regulatórias distintas que correspondem, no fundo, à evolução do próprio modelo de Estado regulador neste país: a 1ª fase terá ocorrido no final do século XIX, a segunda coincidiu com o movimento do New Deal, já no século XX, e a terceira fase regulatória corresponde às últimas duas décadas do século passado”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Cf. MONCADA, Luís Cabral de – Direito Económico, 5.ª edição, rev., e atualizada, Coimbra editora, 2007, pág.107.

<sup>59</sup> Quem compartilha a mesma opinião é João Nuno Calvão da Silva, quando diz “Os Estados Unidos da América foram o berço das primeiras entidades independentes de regulação (as independent agencies ou independent regulatory agencies)”. No mesmo sentido Maria Eduarda Azevedo, lê-se: “A génese das agências reguladoras independentes encontra-se associada ao modelo institucional de regulação norte-americano que desde finais do século XIX, tem estado por detrás da criação de independent agencies e independent regulatory commissions” Cf. SILVA, João Nuno Galvão da - Mercados e Estados: Serviços de Interesse Económico Geral, Almedina, 2008, pág. 130, no mesmo sentido Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia, Almedina, 2015, pág. 197, no mesmo sentido, MORREIRA, Vital ; MAÇÃS, Fernanda – Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e Projeto de Lei-Quadro, pág. 10.

<sup>60</sup> Cf., APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015 Almedina pág. 131

As comissões reguladoras independentes<sup>61</sup> configuram o processo mais importante do modelo de Estado regulador nos EUA. Surgiu no contexto político-institucional, com base na desconfiança do Congresso face ao Presidente e às políticas intervencionistas do “executive branch”, e da rivalidade entre o poder executivo e o poder legislativo.

A criação de “Independent agencies” é determinada pela convicção do legislador, que se trata do modo mais adequado de assegurar o cumprimento do princípio do “*due process of law*”, enquanto princípio fundamental da atividade da Administração norte-americana.

Como dissemos, a decisão de confiar as tarefas de regulação a órgãos independentes é determinada pela rivalidade existente entre o Presidente e o Congresso. Com objetivo de minorar o poder do Presidente, que dispunha de privilégios passíveis de afetar o equilíbrio de poderes, o Congresso instituiu “independent agencies” e atribuiu-lhes importantes poderes, poderes “quasi-legislativos, quasi –executivos e quasi-jurisditionais”<sup>62</sup>. São independentes do poder político, apenas sujeitas a supervisão dos tribunais e ao controlo financeiro do Office of Management of Budget (OMB).

Comparadas com a regulação estadual direta, as “independent agencies” têm uma característica peculiar, gozam de um regime de independência em relação às restantes estruturas administrativas, independência (independência orgânica e funcional) face quer aos interesses do sector, quer ao poder político, neste caso do Presidente. Independência essa garantida pela inamovibilidade dos seus membros ; garantia do exercício do mandato dos seus titulares, só admitindo destituições com fundamentos na lei e não por ordem do Presidente ; irresponsabilidade política ou funcional por deliberações emitidas no exercício das suas funções e não sujeição dos seus membros a ordens ou instruções por parte do Governo .Em consequência dessa independência, e prevendo as situações de captura dos reguladores pelo interesses económicos e políticos dos agentes do sector regulado, “ lobbys”, os membros das “ agencies ” sujeitam-se a um regime rigoroso de incompatibilidades.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> A primeira Comissão Reguladora Independente denomina-se (Insterstate Commerce Commission (ICC)) criada em 1887 para regular o funcionamento da industria dos caminhos de ferro, tinha como principal objetivo proteger os pequenos comerciantes e pequenos distribuidores contra as empresas que controlavam os caminhos de ferro, por aplicarem taxa discriminatórias e prejudicial ao bom funcionamento de mercado e da concorrência, hoje em dia essas comissões estão presentes em quase todos os sectores fulcrais da vida económica e social, desde política monetária (Federal Reserve Board), até à proteção do ambiente (Environmental Protecction Agency- EPA) Cf .

<sup>62</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Tema de Direito da Economia, Almedina 2015 pág. 199

<sup>63</sup> A legitimidade democrática das autoridades reguladoras independentes nos EUA a muito que é um tema bastante controverso no seio dos Juristas, e críticos. A problemática em torno dessa questão, é a de saber se deve ser técnico especializados e qualificados a assumir as tarefas de regulação ou pelo contrario essas tarefas devem ser asseguradas por governantes democraticamente eleitos.

Apesar do mérito alcançado pelas independent regulatory agencies, sempre emergiram vozes críticas, invocando o deficit de responsabilidade política e a sua captura pelos lobbies privados dos vários sectores, tendo-se chegando mesmo a alegar a sua inconstitucionalidade.

Alguns autores, juristas, críticos e fazedores de opinião entendem que, não obstante as incomensuráveis vantagens das independent regulatory agencies a falta de controlo dessas entidades por parte do Congresso constitui um perigo de captura do organismo regulador pelos regulados e constitui perigo de criação de “vested interests” por parte dos dirigentes nomeados, ou seja a captura da administração por interesses privados. Já no plano da inconstitucionalidade, alguma doutrina e jurisprudência argumentam no sentido de que, as independent regulatory agencies violam o principio da separação de poderes, na medida em que constituem uma usurpação do poder executivo no âmbito o poder legislativo.

Contudo, não faltando criticas e elogios, e independentemente da pressão a que as mesmas estão sujeitas tendo em conta a natureza e complexidade das funções chamadas a desenvolver, as entidades reguladoras independentes, cujo o berço foi nos EUA, constituem hoje uma realidade indubitável, capaz de responder aos mais exigentes desafios da época como a globalização, as novas tenologias, tendo servido de inspiração para muitos outros países para criarem o modelo de regulação semelhante.

#### **4.1. DIFUSÃO DAS ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES PELA EUROPA**

A regulação económica através das autoridades administrativas independentes configura-se hoje como um fenómeno incontornável no âmbito da organização administrativa dos Estados, tendo-se os bons resultados alcançados nos E.U.A, rapidamente propagado para outras paragens do mundo. Na Europa esse modelo é

---

José Lucas Cardoso na sua abordagem diz que as tais entidades são suscetíveis de colidir com dois princípios estruturantes do Direito Constitucional norte-americano: princípio democrático e o princípio da separação de poderes. O confronto com o princípio democrático ocorre porque a criação de uma nova independent regulatory agency significa que o Congresso permite que uma estrutura organizatória permaneça livre dos clássicos mecanismos de controlo, quer político, quer hierárquico ou tutelar, por outro lado o confronto com o princípio da separação de poderes surge na medida em que sempre que o Congresso procede a criação de uma nova agency colide com preceitos constitucionais que estabelecem as competências dos vários órgãos de soberania. Cf. CARDOSO, José Lucas – Autoridades Administrativas independentes e constituição, Coimbra editora, 2002, pág. 63 seg.

adotado tardiamente<sup>64</sup> no final dos anos 80 do século XX tendo como pioneiro do Reino Unido, fruto de liberalização e privatização dos monopólios públicos antes sujeitos a regimes de exclusivo público. Não é de estranhar o Reino Unido ser a porta de entrada desse modelo institucional. Como já se sabe, os E.U.A e o Reino Unido pertencem a mesma sistematização (common law) e como tal têm idêntica conceção das relações entre o Estado e a Sociedade, baseada numa administração descentralizada e com participação dos cidadãos. Rapidamente esse modelo difundiu-se por todo o continente Europeu, (Alemanha, França, Itália, Espanha, Portugal).

Embora o EUA, sejam a principal fonte de inspiração para criação do modelo Estado regulador na Europa, a Europa desenhou um modelo próprio de regulação diferente dos E.U.A. Esses dois sistemas convirjam na sua génese e na conceção de Estado e de mercado. O sistema administrativo americano é de matriz anglo-americano e como tal descentralizado, enquanto o sistema administrativo europeu é de matriz franco-germânica caracterizada por forte tradição centralista e hierárquica onde o Governo é responsável pela Administração pública. Por outro lado, enquanto o modelo de regulação nos E.U.A, é caracterizado por uma auto-regulação profissional ou privada e a independência com que os reguladores sectoriais exercem as suas funções torna-os sui generis. Já na Europa, sobretudo em Portugal, esse modelo não é ainda perfeito. CABRAL DE MONCADA reconhece quando diz “*o modelo entre nós adotado não é tão perfeito como noutros países, aponta muito mais para a regulação estatal muito embora através de entidade autónoma do que para a autorregulação profissional*”<sup>65</sup>. Elas convergem ainda quanto a objetivos a atingir. O sistema americano tem como objetivo principal, assegurar a existência de concorrência entre operadores de mercado, já o modelo europeu tem como objetivo principal a prossecução do interesse público na promoção da concorrência, assumindo para além de objetivos económicos também objetivos sociais.

Na Alemanha, a figura da AAI é designada por **ministerialfreien Raums** (administração livre do controlo ministerial), segundo CARL SCHMITT já se podia falar das ministerialfreien Raums desde a República de Weimar, isso porque algumas figuras como o Conselho Económico do Reich, Reichsbank, e o Reichsbahn pela sua natureza

---

<sup>64</sup> Enquanto EUA já se encontravam, na década de oitenta do século passado, no terceiro estágio (desregulação), a Europa na mesma altura, apenas começavam a dar os primeiros passos nos dois estádios iniciais (privatização e regulação). Enquanto na Europa se dava início nos anos oitenta, a ritmos distintos, a um ambicioso programa de privatizações e à liberalização de setores como as telecomunicações, os serviços postais, os transportes ou energia, nos Estados Unidos, depois de várias décadas de regulação pública, iniciava-se, nos mesmos sectores um processo inverso de desregulação. Cf. APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado regulador...*, pág.225; 226

<sup>65</sup> Cf. MONCADA, Luís Cabral de – *Direito Económico*, 6.ª edição, Rev., e atualizada, Coimbra editora, 2012, pág.50.

similar devem ser equiparadas à figura das AAI. Porém, a doutrina Alemã maioritariamente identifica o surgimento do Bundesbank (Banco Central Alemão) como marco histórico na criação das autoridades administrativas independentes, visa garantir a estabilidade da política monetária embora não se encontra expressamente na constituição. O Bundesbank, que goza de autonomia e independência em relação ao poder público (governo federal), influenciou vários países na criação de bancos centrais, sobretudo a União Europeia na criação do Banco Central Europeu.

Em França, este modelo de regulação é veiculado pelas autoridades **administratives indépendantes**, que se caracterizam pelo exercício de poderes de autoridade e o seu grau de independência. O movimento da sua criação foi paulatino e desencadeou-se em fases: a 1ª fase caracterizou-se pela criação da Commission de Contrôle des Banques e decorreu entre 1941 e 1972; a 2ª fase decorreu entre 1973 e 1978, tendo a razão da sua criação ficado ligada a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos contra o arbítrio da atuação da Administração pública; a 3ª fase teve início em 1982, e representou um retorno à fórmula após um interregno de quatro anos.

Em Espanha, a figura das **administraciones independientes** teve forte influência nas políticas administrativas Francesa. Surgem em 1980 da conjuntura política vivida em Espanha, concretamente da necessidade sentida pelo governo minoritário da Unión de Centro Democrático de neutralizar certos setores de intervenção pública considerados especialmente sensíveis.

Em Itália, essa experiência é ainda recente, tendo o modelo das **amministrazioni indipendenti** surgido na década de oitenta, com o aparecimento da Garante dell'editoria, embora a maior parte da doutrina Italiana apontarem a Relazione della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni como o fator determinante das autoridades independentes. Por se tratar de um ordenamento relativamente recente nessa matéria, tem engrandecido com as experiências de outros países com mais traquejo na matéria, como por exemplo a França e os E.U.A

No caso Português a doutrina é na sua maioria apologista de que a figura da AAI tenha emergido no país após o 25 de abril com a criação da Comissão Nacional de Eleições<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> A Comissão Nacional de Eleições foi criada pelo Decreto-Lei 621-C/74, de 15 de novembro, empossada em 27 de fevereiro de 1975, e tinha como principal objetivo disciplinar, a eleição da Assembleia Constituinte e assegurar condições de igualdade entre as diferentes listas de candidatos. O estatuto jurídico da Comissão Nacional de Eleições foi alterado lei 71/78, de 27 de dezembro, elevando-a ao nível de uma Autoridade Administrativa Independente. É um órgão institucional cuja competência se exerce relativamente a todos os atos de recenseamento, e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas, do poder local, do Parlamento Europeu e instituto do referendo. Trata-se de uma Autoridade Administrativa, independente, autónoma e funciona junto a Assembleia da República. Possui as seguintes atribuições e

Segundo a sua estrutura organizatória, trata-se de um órgão que reúne as características de autoridade, natureza administrativa e independência, e inamovibilidade dos seus membros, portanto, já naquela época, elas tinham características e desempenhavam funções muito similares a uma Autoridade Administrativa Independente. No outro sentido, Ana Roque entende que a criação das AAI se tornou mais clara em 1997 com a 4ª revisão constitucional, uma vez que foi partir daí que a lei fundamental passou a fazer uma menção expressa a essa realidade institucional<sup>67</sup>.

É de sublinhar a importância do papel da U.E na difusão das AAI nos Estados membros e na Europa. A criação das AAI, é o caminho encontrado pela Comissão Europeia para controlar o mercado e fomentar abertura a concorrência de vários setores económicos antes em regime de monopólios e exclusivo público, como por exemplo em setores como telecomunicação, energia, transportes ferroviários. Através de diretivas<sup>68</sup>, a Comissão Europeia impõe aos Estados membros a criação de entidades reguladoras nacionais independentes como forma de promover o mercado e a concorrência, embora a expansão destas na Europa seja feita de forma desigual, a legislação comunitária determina as respetivas competências e impõe formas de controlo da sua atuação

## **4.2. TRAÇOS CARACTERÍSTICOS DAS ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES**

As entidades reguladoras independentes dispõem de um amplo poder de intervenção. Os setores regulados são de grande importância económica e social, encontrando-se as AAI normalmente instituídas em áreas com muita complexidade técnica e financeira,

---

competências: Promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais, designadamente através dos meios de comunicação social; Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos de recenseamento e operações eleitorais; Assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais; Registrar a declaração de cada órgão de imprensa relativamente à posição que assume perante as campanhas eleitorais; Proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas;. Decidir os recursos que os mandatários das listas e os partidos interpuserem das decisões do governador civil ou, no caso das regiões autónomas, do ministro da república, relativas à utilização das salas de espetáculo e dos recintos públicos; apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais; elaborar o mapa dos resultados nacionais das eleições; desempenhar as demais funções que lhe são atribuídas pelas leis eleitorais. Cf. lei 71/78, de 27 de dezembro, artigo 5º *In* PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições - Lei da Comissão Nacional de Eleições [ Em linha]. Lisboa: CNE, 2016. [Consult. 14 dez. 2016].

<sup>67</sup> Cf. ROQUE, Ana - Regulação do mercado: novas tendências. Lisboa: Quid Juris?, 2004, pág.27

<sup>68</sup> Em Portugal temos como exemplo a Entidade Reguladora do Setor Elétrico (ERSE). Primeira autoridade com funções de regulação dos serviços públicos, nomeadamente Sector de Eletricidade e Gás Natural imposta pela Diretiva nº 96/92 CE, posteriormente com as seguintes alterações: Diretiva nº2009/ 72/CE, do parlamento europeu e do conselho, de 13 de julho que estabelece as regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54 /CE, bem como a Diretiva 2009/73/CE, também do Parlamento Europeu e do Conselho e da mesma data, que estabelece, regras comuns para o mercado interno do gás natural, revoga a Diretiva 2003/55 CE



que exigem dos regulados a adoção de certos comportamentos, requerendo para prossecução desses objetivos um conjunto de poderes com características próprias e específicas, estrutura adequada á prossecução dos seus objetivos.

Na opinião da Ana Roque, o que realmente caracteriza uma entidade reguladora é a capacidade de composição de interesses no contexto do setor regulado, mediante a capacidade de produzir, fiscalizar e fazer cumprir regras, sancionar infrações ou desvios, emitir recomendações e orientações de natureza prudencial, arbitrar eventuais conflitos entre destinatários da atividade regulatória e interagir com outras instâncias congéneres.<sup>69</sup>

#### **4.2.1. OBJETO**

A figura das entidades reguladoras independentes desenvolvida na Europa é de inspiração francesa e, estendendo-se as funções regulatórias a domínios como, a proteção da concorrência, mercado de valores mobiliários, instituições de créditos e seguros, bem como setores de indústrias de rede e de prestações de serviços públicos, como ( água, gás, eletricidade, telecomunicação, transporte) . Com tempo, foi alargando-se a outras áreas de serviços públicos. Outra vertente, não virada para o mercado, surgiu também como garantia de alguns direitos fundamentais, como é o caso da regulação dos meios audiovisuais, o acesso a documentos administrativos e o controlo de informatização de dados. Nestes termos o art.º nº 3 LQ Titulo I, estabelece como objeto das entidades reguladoras independentes o seguinte:

1 — A presente lei-quadro estabelece os princípios as normas por que se regem as entidades administrativas independentes com funções de regulação e de promoção e defesa da concorrência respeitantes às atividades económicas dos setores privado, público, cooperativo e social, doravante e para efeitos do presente lei-quadro designadas por entidades reguladoras.

2 — As normas constantes da presente lei-quadro são de aplicação imperativa sobre as normas especiais atualmente em vigor, salvo na medida em que o contrário resulte do direito da União Europeia e do Regime Jurídico da Concorrência ou expressamente da presente lei-quadro.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Cf., ROQUE, Ana - Regulação do mercado: novas tendências. Lisboa: Quid Juris? 2004, pág. 27.

<sup>70</sup> Cf. art.º 3º nº 1 Titulo I da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto,

#### 4.2.2. INDEPENDÊNCIA

A independência é o traço fundamental das entidades reguladoras, atributo que as distinguem das restantes instituições administrativas, tanto a nível de estrutura, como a nível de função.

A independência pressupõe a não sujeição dos agentes dos organismos regulatórios a ordens ou instruções do Governo, nem das entidades reguladas. Relativamente ao Governo, esta manifesta-se na competência própria para decidir, isso é, a decisão final em matéria de regulação direcionada a uma dada atividade é proferida pela própria instituição de regulação, através dos seus titulares, excluindo qualquer interferência do Governo que possa condicionar a decisão tomada.

A doutrina aponta dois tipos de independência: **independência orgânica**- avalia-se pela composição, modo de designação dos titulares dos seus órgãos, regras relativas ao mandato, regime de incompatibilidades e garantia da inamovibilidade. **Independência funcional**- Refere a ausência de dependência hierárquica ou tutelar no exercício das suas funções <sup>71</sup>. Apenas se encontram subordinada à lei.

A captura do regulador pelos regulados é um dos maiores problemas da regulação. E como tal, a fim de proteger as AAI do risco de ficarem reféns dos regulados, a independência passou abranger também as atividades reguladas, concretizando-se em apertados parâmetros de exigência quanto a seleção dos membros dos seus órgãos. Designam-se para tal pessoa, idóneas e de capacidade técnica, profissional, reconhecida, sem interesses pessoais nas atividades reguladas, de modo a não comprometer a sua imparcialidade<sup>72</sup>. Podem fazer parte deste leque, personalidades de reconhecido mérito, docentes universitários, magistrados, representantes dos organismos sindicais entre outros.

É neste sentido que se justifica a necessidade de apertados regimes de incompatibilidades: proíbem-se situações de conflitos de interesses dos membros das

---

<sup>71</sup> Na doutrina Brasileira, segundo Mariana Mota Prado, os diferentes graus de Independência de uma agência são determinados por três fatores, 1º - existência de diferentes garantias institucionais que isolam o seu processo decisório da esfera política (estabilidade no cargo, critérios de escolha de duração do mandato do presidente da agência, aprovação do senado para indicações presidenciais, estrutura do conselho diretor e autonomia financeira), 2º-o desenho das mesmas, 3º- a sua eficácia. Ver, PRADO, Mariana Mota – Agências Reguladoras, Independência e o desenho institucional, pág.131.

<sup>72</sup> Na orientação do Vital Moreira, para além da independência orgânica e funcional, acresce uma terceira que é a independência face aos interesses envolvidos na atividade regulada. Decorre da ausência de título representativo na designação dos membros dirigentes e da forma de proceder á sua escolha. Cf. MORREIRA, Vital – Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pág. 127, 128

AAI, com interesses regulados, e obrigando-se, ainda ao cumprimento de um período de nojo após a cessação do mandato<sup>73</sup>

Uma vez recrutados, os mesmos beneficiam de estabilidade no mandato, que se concretiza na garantia de inamovibilidade; irresponsabilidade política ou funcional quanto ao sentido das suas deliberações, ou opiniões, que emitam no exercício das funções; proibição de destituição discricionária sem que seja nas condições e com fundamentos estabelecidos na lei.

Autonomia financeira das AAIS é também extremamente importante para assegurar a independência relativamente ao poder público. Trata-se de entidades com recursos próprios, financiadas por taxas cobradas pelos serviços prestados, coimas aplicadas aos operadores e eventual contribuições dos consumidores. Através de capitais próprios estarão em melhor condições de cumprir com os seus compromissos financeiros, sem interferências, nem do Governo, nem da atividade regulada.

A tal independência, não pode ser entendida em termos absoluto, encontra-se limitada pelo controlo jurisdicional, podendo ser desencadeado por iniciativa do Governo. conforme diz a Marisa Apolinário “a independência surge ligada essencialmente a uma ideia de neutralidade política e não ausência de controlo<sup>74</sup>”

#### **4.2.3. NEUTRALIDADE**

Uma das preocupações da AAI é a de evitar a ingerência do poder político na gestão da atividade regulada, bem como a ingerência do próprio regulado.

A par da independência, uma outra característica muito importante das AAI, é sem dúvida, a neutralidade. Significa que a atuação dos agentes reguladores só é legítima se for fundamentada com base em conhecimentos técnicos e não políticos ou meramente ideológicos. Por essa razão, e como atrás vimos, a nomeação dos membros

---

<sup>73</sup> Para garantir esse desempenho imparcial e isento, estabeleceu-se um quadro de incompatibilidades e impedimentos muito rígido, proibindo situações de conflitos de interesses dos membros da ARI com interesses regulados. O art.º nº 19 LQ Título III estabelece as limitações decorrentes do regime de incompatibilidades e impedimentos aí definido para os membros do conselho de administração, os quais ficam sujeitos a um regime de exclusividade no exercício das suas funções, lê-se o seguinte: 1 — Os membros do conselho de administração exercem as suas funções em regime de exclusividade não podendo, designadamente: a) Ser titulares de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local, nem desempenhar quaisquer outras funções públicas ou profissionais, salvo funções docentes ou de investigação, desde que não remuneradas; b) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada ou não, com empresas, grupos de empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da entidade reguladora ou deter quaisquer participações sociais ou interesses nas mesmas; c) Manter, direta ou indiretamente, qualquer vínculo ou relação contratual, remunerada . Cf. ar

<sup>74</sup> Cf., APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da perspectiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia, 2015, Almedina, pág. 293.

dos órgãos das entidades reguladoras recai sobre pessoas que possuam qualificações adequadas e reconhecida competência técnica e experiência profissional na área em causa. A não livre escolha dos membros dos órgãos de administração dos reguladores acaba por ser de certa forma uma limitação ao Governo de nomear pessoa da sua confiança política que ajam em conformidade com seus interesses em vez de prosseguir interesses gerais da coletividade.

É objetivo das agências reguladoras garantir a neutralidade de acordo com regras e critérios técnicos do setor em causa, devendo manter o devido distanciamento dos interesses verificados no setor regulado, de modo a exercer com a imparcialidade, proporcionalidade e prudência as atribuições que lhes são conferidas, de forma a melhor atingir os objetivos visados com a regulação.

#### **4.2.4. IMPARCIALIDADE**

O princípio da imparcialidade é um dos princípios fundamentais da atividade administrativa, que vem consagrado na própria CRP, art.º 266 n.º 2 da CRP, segundo o que : 2- Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé<sup>75</sup>. Vejamos também o que diz o art.º 6º do Código do Procedimento Administrativo (CPA): no exercício da sua atividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.<sup>76</sup> Normalmente, a tendência é de assemelhar a imparcialidade das entidades reguladoras independentes à imparcialidade dos tribunais ou do juiz aquando da resolução de litígios, na medida em que, quer o juiz, quer a administração, devem pautar-se por uma justa proporcionalidade, ponderação dos interesses em presença sem prejudicar ou privilegiar as partes envolvidas.

Cabe às AAI fazer uma valoração de interesses em causa (interesses privados e públicos), evitando ações tendenciosas que acabem por favorecer uma das partes, devendo avaliar a situação de forma isenta e imparcial, garantindo que não exista discriminação em relação a alguma das partes ou interesses em presença, sem prejudicar ou privilegiar as partes envolvidas.

---

<sup>75</sup> Cf. Constituição da República Portuguesa 17ª edição, Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de agosto Quid Juris, Sociedade Editora Id pág.169

<sup>76</sup> Cf. GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago - Coletânea de Legislação de Direito Administrativo, 2.ª edição, pág. 385.

### **4.3. PODERES PÚBLICOS DAS ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES**

Para além da independência, autonomia patrimonial e financeira de que gozam as entidades reguladoras, ainda lhes são conferidas, fortes poderes para assegurarem uma atuação neutral, a margem de qualquer interferência ou pressão quer dos operadores económicos do setor objeto de regulação, quer do próprio poder político. Esses poderes variam em função dos objetos específicos e o tipo de atividade desenvolvida, embora todos os reguladores gozem de um mesmo núcleo de poderes.

Poderes que se assemelham estruturalmente aos três poderes típicos do Estado, o que leva a doutrina a qualificar os reguladores como um “quarto poder”. Estamos perante entidades com poderes quasi-legislativos, quasi-executivos e quasi-jurisdicionais. Como adiante veremos, a concentração desses poderes nas mãos das AAI, não é de todo pacífico e consensual. Em muitos casos, alega-se a violação do equilíbrio institucional estabelecido pelo princípio de separação de poderes.

Existindo conflitos entre esses poderes e os direitos fundamentais, diz o Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto “que se impõem à doutrina apresentar propostas de soluções que não podem partir da constatação da situação criada pelo legislador, pois seriam sempre efémeras, atomísticas e circunstanciais, mas da crítica as suas opções possibilitando um conjunto de soluções estruturais”<sup>77</sup>. Assim sendo, para além dos limites legais a que estão sujeitas as autoridades reguladoras, as mesmas devem pautar-se ainda pela observância de princípios genéricos como, da boa-fé, proporcionalidade, razoabilidade e necessidade.

#### **4.3.1. PODERES NORMATIVOS**

É frequente na doutrina a designação desse poder como regulamentar, uma vez que se traduz essencialmente na aprovação de regulamentos<sup>78</sup>. O poder regulamentar deve ser

---

<sup>77</sup> Cf., PINTO, Eduardo Vera Cruz - A regulação pública como instituto jurídico de criação prudencial na resolução de litígios entre operadores económicos no início do século XXI, *In* ALBUQUERQUE, Ruy de, coord. ; CORDEIRO, António Menezes, coord. – Regulação e Concorrência Perfectivas e Limites da Defesa da Concorrência, Almedina, 2005, Pág. 173.

<sup>78</sup> Numero 2 do art. 40 da Lei Quadro estabelece o seguinte

2 - Nos termos e limites dos respetivos estatutos, compete ainda às entidades reguladoras no exercício dos seus poderes de regulamentação, designadamente:

a). Elaborar e aprovar regulamentos e outras normas de carácter geral, instruções ou outras normas de carácter particular referidas a interesses, obrigações ou direitos das entidades ou atividades reguladas ou dos seus utilizadores;

b). Emitir recomendações e diretivas genéricas;

limitado ao seu quadro legal próprio, e identificar de forma explícita as áreas de regulação cobertas, que devem estar previamente definidas e tipificadas na lei, em obediência aos princípios constitucionais, sobretudo o da reserva de lei, de modo a evitar a intromissão em áreas que não sejam da sua competência.

O poder regulamentar consiste na faculdade das AAI estabelecerem regras de conduta aos seus regulado. As normas regulatórias integram a área do direito público ou privado conforme se dirijam às entidades reguladoras e outras áreas de Administração pública ou diretamente, aos regulados, com objetivo de os orientar e influenciar os seus comportamentos.

Por se tratar de questões técnicas ligadas ao mercado, e sabendo nós que se trata de áreas extremamente complexas, e em constante mutação, não é exetável exigir do legislador o conhecimento detalhado dos mesmos, sendo mais sensato que sejam as AAI a regular essas áreas, que requerem conhecimentos profundos e técnicas específicas.

O regulamento assume-se de grande importância nas atividades das autoridades reguladoras independentes e no exercício de funções de regulação e, pela a grandeza da sua importância, é elevado à categoria de fonte de direito autónomo em relação a lei. Apesar da Constituição incumbir o Governo de fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis, as AAI também podem ter competência regulamentar, tendo o dever de respeitar a Constituição e a legislação comunitária, bem como o princípio da reserva de lei.

Em princípio, a escolha de opções políticas primárias, estaria reservada ao poder legislativo, por se tratar de matérias importantes e de grande relevância. No entanto, em alguns casos as autoridades reguladoras independentes não se limitam a tratar de matérias secundárias, acabando por tratar de matérias que implicam opções políticas primárias, emitindo regulamentos independentes<sup>79</sup>.

Muito se discutiu na doutrina sobre da legitimidade das AAI emitirem regulamentos independentes em matérias reserva a lei. Hoje, a doutrina é unânime no sentido que os regulamentos das autoridades reguladoras independentes devam respeitar o domínio

---

c). Propor e homologar códigos de conduta e manuais de boas práticas dos destinatários da respetiva atividade; d). Pronunciarem-se, a pedido da Assembleia da República ou do Governo, sobre iniciativas legislativas ou outras relativas à regulação do respetivo setor de atividade; e). Formular sugestões com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório.

<sup>79</sup> A ERSE é o exemplo claro dessa realidade a qual aproveitou do decreto-lei nº140/2006 para criar uma figura jurídica nova, o de comercializador do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN), o que não estava previsto no decreto-lei nº140/2006. Ver Mariza Apolinário, pág.406

das matérias sob a reserva de lei da Assembleia da República, quer se trate de reserva absoluta ou relativa. Por isso, é igualmente de recusar o poder das AAI de emitirem regulamentos independentes nestas matérias<sup>80</sup>. Acerca disto, Gomes Canotilho diz que: “as autoridades administrativas não podem exercer competências regulamentares em matérias de reserva da lei”<sup>81</sup>.

Nesta linha João Nuno Calvão da Silva: “parece-nos igualmente de recusar, nas áreas de reserva lei e fora destas, o Poder de as ARI emitirem regulamentos independentes [...] As ARI devem, pois, competir somente poderes de regulação secundária<sup>82</sup>”

Já Marisa Apolinário defende a possibilidade de emissão de regulamentos independentes em matérias incluídas na reserva de competência legislativa si tais regulamentos versarem em matérias de direitos, liberdades e garantias<sup>83</sup>

#### **4.3.2. PODERES EXECUTIVOS**

Para além de criarem normas para a realização das suas atribuições, as autoridades reguladoras, no âmbito da supervisão, tomam igualmente decisões individuais e concretas, e exercem controlo da atuação dos operadores económicos e dos mecanismos dos mercados.

Aos poderes de inspeção e fiscalização, acresce a emissão de injunções dirigidas à prática de determinados atos ou comportamento de modo a fazer cessar a violação de regras ou normas, ou destinadas a impor um determinado comportamento, ou ainda, para desencadear determinados processos judiciais. Têm também o poder de, sob escrutínio judicial e dentro de certos limites, na observância dos parâmetros da legalidade, aplicar sanções e mediação dos potenciais conflitos entre intervenientes do respetivo setor regulado.

---

<sup>80</sup> Quanto a possibilidade de o Governo emitir esses regulamentos é inquestionável e trata-se de uma discussão já ultrapassada na doutrina Portuguesa, encontrado desta feita, a base Constitucional no art.º 112º, nº 6 e art.º 199º, alínea c) e g) da Constituição. Quanto a emissão dos mesmos pelas Autoridades Reguladoras Independentes, não se encontra nenhuma base legal., assim dando, é passível de violar os princípios da separação de poderes, da legalidade, e da democracia representativa.

<sup>81</sup> Cf. GOMES, CANOTILHO, José - Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª edição, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003, p. 845. No mesmo sentido, ver APOLINARIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da Perspetiva da Evolução Recente Direito Administrativo. O Exemplo Do Setor de Energia, p. 407. Ver também, SILVA, João Nuno Calvão da - Mercado e Estado, Serviços de Interesse Económico Geral, p.160 e ss

<sup>82</sup> Cf. SILVA, João Nuno Calvão da, op. cit., p.162 e 163.

<sup>83</sup> Cf. APOLINARIO, Marisa - O Estado regulador: o novo papel do Estado, Análise da Perspetiva da Evolução Recente Direito Administrativo. O Exemplo Do Setor de Energia, op. cit., p. 414 e ss.

As AAI atuam com base nas informações obtidas e, estando bem informadas mais aptas estarão para melhor desenvolverem as suas atividades. Neste sentido, para o desempenho das suas competências de supervisão são lhes atribuídas fortes poderes de acesso a informações na posse dos regulados, impondo-lhes o dever de colaboração, não criando mecanismos que dificultem o seu livre acesso, e facultando o acesso a locais a inspecionar. Para efetivar o poder de inspeção das AAI, as leis atribuem às mesmas, competência para sancionar o não cumprimento das obrigações impostas.

#### **4.3.3. PODERES JURISDICIONAL**

Ao exercer as suas prerrogativas de fiscalização e de supervisão, detetando o incumprimento do quadro regulatório, ou seja, a violação de regras de conduta, ou normas reguladoras do sector, cabe as AAI aplicar medidas sancionatórias. Pode dar origem à instauração de processos de contra-ordenação, caso se confirme que um determinado operador infringiu algum dos deveres a que se encontrava legal ou regularmente obrigado<sup>84</sup>. Normalmente, destacam-se medidas de natureza pecuniária (coimas) podendo acionar em certos casos cumulativamente ou não medidas assessorias, como o encerramento de estabelecimento, revogação de autorizações, suspensão de alvarás entre outras.

A par destas medidas, e com o intuito de prevenir futuras infrações, é cada vez mais usual recorrer a instrumentos de carater persuasivo, a chamada “atuações informais informativas”. Trata-se de uma técnica, em que os regulados são desafiados ou incentivados, mediante diálogo, a cumprirem voluntariamente as regras pré-estabelecidas. Essa técnica traz benefícios para ambas partes, possibilitando entre outras vantagens, uma atuação célere, contribuindo para que as mesmas cheguem mais facilmente ao conhecimento dos destinatários.<sup>85</sup>

O poder sancionatório deve respeitar os princípios constitucionais, tais como reserva de lei, o direito ao contraditório, e, bem assim os princípios da imparcialidade, proporcionalidade, legalidade e não retroatividade da lei sancionatória mais grave.

---

<sup>84</sup> Sempre podem os terceiros (também os consumidores) recorrerem jurisdicionalmente das decisões adotada pelo operador no exercício da atividade, que afete ou lese os seus direitos. O DL n.º 433/82, de 27 de outubro 7ª versão art.º 55 n.º 1 diz o seguinte.

1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são suscetíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem

<sup>85</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda - Temas de Direito da Economia, op. cit., p. 217.



## **5. AS FORMAS DE CONTROLO DAS ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES – CONTROLO POLÍTICO, JURISDICIONAL, E SOCIAL.**

Atrás vimos, quando se falava da independência das AAI, que ela não deve ser entendida em termos absolutos, por se tratar de entidades sujeitas a vários mecanismos de controlo<sup>86</sup>.

A falta de controlo sobre estas entidades, pode suscitar problemas de conceção e compatibilização com princípios democráticos, como ausência de legitimidade política, falta de responsabilidade perante os órgãos políticos representativos e perigo de captura das entidades reguladoras pelos interesses regulados.

Em democracia, aqueles que têm o poder devem não só ser capazes de justificar a sua atuação (legitimidade), como também responder pela forma como exercem esse poder (accountability). Neste sentido, assiste-se à eclosão de movimentos reformadores orientados para a intensificação do controlo e o reforço da sua responsabilização política, independentemente da sua autonomia orgânica, funcional e financeira.<sup>87</sup>

### **5.1. O CONTROLO POLÍTICO**

O controlo político é levado a cabo pela Assembleia da República, e passa, desde logo, pela aprovação dos estatutos das autoridades reguladoras, que são o termo de referência para a sua atuação, ao definirem as suas atribuições e respetivas competências<sup>88</sup>. De igual modo, a alteração desses mesmos estatutos, ampliando ou diminuindo os poderes inicialmente atribuídos a uma determinada entidade ou alterando o seu quadro institucional originário.

A nomeação dos membros dos órgãos de administração das autoridades reguladoras é vista, não só como forma de controlo mais evidente, mas também como a mais efetiva,

---

<sup>86</sup> O controlo aqui empregue é no sentido de fiscalização, destina a averiguar se tais entidades atuam em conformidade com as atribuições que lhes são conferidas por lei

<sup>87</sup> O controlo das AAI não significa uma afronta a sua autonomia e independência, mais sim, uma forma de evitar os possíveis excessos e perturbações no funcionamento destes órgãos, no estrito cumprimento da legalidade e princípios constitucionais.

<sup>88</sup> ERSE e ICP-ANACOM, foram ambos criados por decreto-lei do Governo, decreto lei nº 97/2002 de 12 abril (ERSE), e decreto lei nº 309/2001 de 7 dezembro (ICP-ANACOM) respetivamente, o qual também aprova os seus respetivos estatutos, a semelhança da Autoridade Geral de Regulação (AGER), São Tomé e Príncipe, também criada por decreto-lei do Governo nº 14/2005. O art.º 7 nº 3 diz – Cabe ao GOVERNO definir e aprovar por decreto-lei os estatutos da entidade reguladora. Cf. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-lei nº 14/2005. [Diário da República](http://www.ager-stp.org/documentation/decreto_lei_14_2005.pdf) [Em linha]. 22 (24 ago. 2005) 266-276. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:http://www.ager-stp.org/documentation/decreto\_lei\_14\_2005.pdf>.

de que os políticos dispõem em relação a estas entidades. A lei limita a livre escolha dos nomeados, exigindo -se que os mesmos sejam escolhidos de entre pessoas que possuam qualificações adequadas e reconhecida competência técnica e experiência profissional na área em causa. Tal exigência legal tem como objetivo impedir que sejam designadas pessoas da confiança política do Governo.

Relativamente aos membros do conselho da administração, como órgão responsável pela definição da atuação da entidade reguladora e pela direção dos serviços, estipulava, em termos de recrutamento, que não de ser observados critérios de idoneidade, competência técnica , aptidão , experiência profissional e formação adequada ao exercício das funções .

Dispõem de um mandato de duração de seis anos, não renovável ates de decorrido igual período após a cessação do mandato anterior , a sua designação decorre de Resolução do Conselho de Ministros , antecedida da emissão de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública quanto à adequação do perfil dos candidatos às funções a desempenhar , incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidades e impedimentos aplicáveis , e , bem assim , de audição da comissão competente da Assembleia da República.

Ainda relacionada com esta forma de controlo, está o poder de demissão dos membros do conselho de administração das autoridades reguladoras<sup>89</sup>. É um poder particularmente perigoso, na medida em que existe o risco de serem cometidos abusos no seu exercício prevenindo essas situações, a demissão do conselho de administração das autoridades reguladoras encontra-se prevista para situações muito limitadas, nomeadamente no caso de faltas graves.

Por se tratar de entidades de natureza administrativa e por a sua ação envolver dinheiros públicos, encontram-se ainda sujeitas a um controlo orçamental e financeiro do Tribunal de Contas, cabendo-lhe a fiscalização da legalidade e regularidade das despesas e receitas destas entidades, o que contribui para melhor gestão dos dinheiros público de acordo com suas necessidades<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Quanto a nomeação dos membros do órgão, o art.º 17, n.º 2 LQ diz - Os membros do conselho de administração são escolhidos de entre indivíduos com reconhecida idoneidade, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções, competindo a sua indicação ao membro do Governo responsável pela principal área de atividade económica sobre a qual incide a atuação da entidade reguladora. Artigo 20-º 4 da LQ - A dissolução do conselho de administração e a destituição de qualquer dos seus membros só pode ocorrer mediante resolução do Conselho de Ministros fundamentada em motivo justificado.

<sup>90</sup> Art.º 46 n.º 2 LQ - A responsabilidade financeira é efetivada pelo Tribunal de Contas, nos termos da respetiva legislação

Outra forma de controlo não menos importante materializa-se na obrigação de apresentação de relatórios anuais e a prestação de informações sobre as atividades de regulação à Assembleia da República<sup>91</sup>. No caso da Assembleia da República, está ainda prevista a realização de audições dos membros do conselho de administração da autoridade reguladora a solicitação da comissão parlamentar competente, para prestar informações ou esclarecimento sobre as suas atividades.

## 5.2. CONTROLO JURISDICIONAL

O recurso das decisões proferidas pelas AAI consubstancia uma forma de controlo à sua atuação. Recusar a sindicância jurisdicional dos atos destas entidades com base na defesa da sua independência, implicaria a violação do princípio do Estado de Direito.

Trata-se de uma importante forma de assacar responsabilidades em caso de violação dos direitos e garantias dos cidadãos legalmente protegidos. Os cidadãos que venham a ser confrontados com uma decisão das entidades reguladoras independentes ilegal, têm a possibilidade de recorrer da mesma para os tribunais<sup>92</sup>.

O controlo Jurisdicional dos atos das AAIS é particularmente complexo e difícil de concretizar na prática, nomeadamente a determinação da jurisdição competente<sup>93</sup>, do tipo de recurso e da amplitude ou intensidade da fiscalização a efetuar pelo juiz.

Tem suscitado várias discussões doutrinárias a questão de saber se terá os tribunais capacidade para fiscalizar a atuação das entidades reguladoras. Desde já, duas dificuldades, são apontadas: por um lado a questão dos limites do controlo jurisdicional em matéria de discricionariedade, e por outro, a questão da competência técnica para rever decisões e atuações extremamente complexas.

Assim sendo, esse controlo é limitado a um “controlo dos motivos” e a um “controlo proporcionalidade”, ou seja, o controlo jurisdicional limita-se apenas a verificar se determinado ato administrativo respeita os princípios constitucionais ou se padece de

---

<sup>91</sup> Art.º 49 LQ - 1 - No 1.º trimestre de cada ano de atividade as entidades reguladoras apresentam na comissão parlamentar competente da Assembleia da República o respetivo plano de atividades e a programação do seu desenvolvimento.

<sup>92</sup> Segundo Vital Morreira, e Fernanda Maças, apesar de estar em causa atuações administrativas, o legislador pode atribuir esta competência aos tribunais administrativos bem como aos tribunais comuns. Cf., MORREIRA, Vital; MAÇAS, Fernanda - Autoridade Reguladoras Independentes, Estudo e Projeto de Lei-Quadro, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 27

<sup>93</sup> Segundo Vital Morreira, e Fernanda Maças, apesar de estar em causa atuações administrativas, o legislador pode atribuir esta competência aos tribunais administrativos bem como aos tribunais comuns. Cf. MORREIRA, Vital; MAÇAS, Fernanda - Autoridade Reguladoras Independentes, Estudo e Projeto de Lei-Quadro, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pág. 27.

vícios, como o da ilegalidade típica do exercício de poderes discricionários, ou erro grosseiro na apreciação de facto, não podendo apreciar o mérito da decisão<sup>94</sup>.

A este respeito, existe já uma doutrina consistente no sentido da defesa de que um controlo jurídico mais competente passaria pela criação dos tribunais administrativos de competência especializada em questões de regulação, o que obrigaria à especialização dos magistrados nessa área, contribuindo para um controlo mais rigoroso, e competente da regulação. Esta solução está também consagrada na lei 46/2011 de 24 de junho, embora limitando as autoridades reguladoras (com exceção da autoridade da concorrência), à apreciação de questões relacionadas com processo de contra-ordenação<sup>95</sup>.

Por outro lado, há quem defenda a criação de uma espécie de “conselho dos sábios”. Trata-se da ajuda de peritos, auxiliando os juízes na apreciação das medidas regulatórias proferidas pelas autoridades reguladoras independentes.

### 5.3. CONTROLO SOCIAL

Hoje, felizmente, a sociedade encontra-se mais informada e como tal mais crítica e exigente. Atuação dos reguladores está sob escrutínio nos mais variados níveis. Está sob a mira dos políticos e administrativos, sob escrutínio dos tribunais, e sob olhar atento sociedade em geral. De entre os vários benefícios, a globalização trouxe consigo a massificação da sociedade civil na vida política, económica. Alguns autores dizem que a globalização é um “processo de intensificação de relações sociais mundiais”.

---

<sup>94</sup> Á luz das várias disposições dos RGIMOS Não é clara a natureza da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa. A dúvida que se suscita é a de saber se o tribunal deverá tratar o caso como se analisasse um verdadeiro recurso, sendo objeto dessa fase judicial a avaliação do fundamento da decisão recorrida. Ou se diferentemente, deverá considerar que se está perante um conjunto de fatos submetidos a julgamento que o tribunal analisará *ex novo*, iniciando uma nova fase de produção de prova e de enquadramento jurídico dos fatos, bem como de determinação da sanção aplicável. Cf. Ferreira, Eduardo PAZ; Morais, LUIS, Silva – As relações entre a autoridade da concorrência e os reguladores sectoriais. In CORREIA, Carlos Pinto, coord.; MORAIS, Luís Silva; ANASTÁCIO Gonçalo, coord. - Regulação em Portugal: novos tempos, novos modelos? Coimbra, Almedina, 2009, pág.748.

<sup>95</sup> Art.º 78 - Podem ser criados os seguintes tribunais de competência especializada: g) da concorrência, regulação e supervisão;

Art.º 89.º -B, 1 — Compete ao tribunal da concorrência, regulação e supervisão conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e de mais medidas em processo de contra-ordenação legalmente suscetíveis de impugnação: a) Da Autoridade da Concorrência (AdC);b) Da Autoridade Nacional de Comunicações (ICP--ANACOM);c) Do Banco de Portugal (BP);d) Da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários(CMVM);e) Da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC);f) Do Instituto de Seguros de Portugal (ISP);g) Das demais entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão.

Numa economia de mercado, o controlo social das autoridades publicas é uma realidade incontornável, a que não escapa os órgãos de soberania, e as autoridades administrativas independentes.

A participação da sociedade no contexto da regulação é de enorme importância uma vez que esse mecanismo pode assegurar o equilíbrio entre os interesses dos diversos agentes participantes do processo de regulação, protege o interesse público em detrimento do interesse privado, reduzindo assim a captura do regulador pelos regulados, minimiza as pressões políticas e sobretudo legitima a atuações dessas instituições (accountability). As entidades reguladoras independentes só são consideradas legítimas se forem baseadas em procedimentos transparentes, abertas à participação de terceiros interessados (como regulados e consumidores). Em muitos casos, as entidades reguladoras independentes usam o mecanismo de “consulta pública”, com vista a obter sugestões da sociedade sobre questões relevantes para o setor regulado<sup>96</sup>. Recentemente a ERS solicitou a consulta pública - Projeto de Regulamento do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro, que estabelece o regime das práticas de publicidade em saúde.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup>Recentemente a ERS solicitou a consulta pública - Projeto de Regulamento do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro, que estabelece o regime das práticas de publicidade em saúde Ver, Consulta Pública ERS n.º 1/2016 disponível em ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE - Consulta Pública n.º 1/16 - Projeto de Regulamento do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro, que estabelece o regime das práticas de publicidade em saúde [ . Em linha]. Porto: ERS, 2016. [Consult. 15 nov. 2016].

Também a ANACOM aprovou, por decisão de 28 de julho de 2016, o lançamento de uma consulta pública sobre as ações do plano plurianual de atividades do triénio 2017-2019 e a sua respetiva calendarização, *vide* AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES - Consulta pública sobre as ações do plano plurianual 2017-2019 [ . Em linha]. Lisboa: ANACOM, 2016. [Consult. 21 nov. 2016].



## 6. COOPERAÇÃO ENTRE AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES – RELAÇÃO ENTRE REGULADOR HORIZONTAL E VERTICAL<sup>98</sup>

A autoridade da concorrência e as autoridades reguladoras são instituições com objetivos comuns, ou seja, de ordenar o mercado, assegurando que a produção económica se dê num ambiente sadio e concorrencial, embora com áreas de atuação distintas<sup>99</sup>.

A cooperação entre ambas traduz-se numa lógica de coordenação e articulação de competências, entre elas existe um diálogo. Quando as autoridades reguladoras sectoriais necessitarem de aplicar o regime jurídico da concorrência, têm previamente que pedir o parecer desta, e vice-versa. Como diz Mariza Apolinário “num cenário ideal, portanto, a co-operação entre autoridades reguladoras independentes é vista, sobretudo, como sinónimo de coordenação ou de articulação de competências entre as diferentes entidades reguladoras (horizontais e verticais) respeitando o quadro de atribuições e de competências de cada uma delas”<sup>100</sup>

Um dos grandes dilemas regulatórios é a sobreposição de áreas de atuação. Há uma grande dificuldade em estabelecer o limite de intervenção da AdC e as de alguns reguladores sectoriais, podendo gerar, assim, incompatibilidades entre objetivos prosseguidos por diferentes reguladores.

Existem áreas onde se pode aplicar paralelamente o regime do direito da concorrência e da regulação sectorial. É o caso, por exemplo, de fixação de preços e tarifas, matéria de acesso ao mercado, e como tal, suscetível de gerar conflitos de competências. Nesse

---

<sup>98</sup> Regulador horizontal é a Autoridade da Concorrência, doravante designado AdC. Os reguladores verticais são as autoridades reguladoras sectoriais. A Autoridade da Concorrência foi criada pelo Decreto-Lei nº 10/ 2003, de 18/ 01, conforme descreve o Artigo 1 nº 3 Estatuto da Autoridade da Concorrência (Decreto-Lei n.º 125/2014 de 18 de agosto) diz o seguinte “ A AdC tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, nos termos previstos na lei e nos presentes estatutos”.

<sup>99</sup> A Autoridade da Concorrência prima pelo princípio da liberdade do mercado e processo competitivo, atuando numa perspectiva *ex post*, agindo em mercados onde já existem a concorrência, sendo a sua atuação meramente corretiva, entrando em cena quando as regras do mercado sejam artificialmente falseadas ou distorcidas, punindo práticas restritivas da concorrência assegurando que tais regras concorrências sejam cumpridas. Já a Autoridades reguladoras sectoriais atuam numa perspectiva *ex ante* regulam situações em que o mercado não se encontra ainda bem liberalizado, nesse caso incubem as autoridades reguladoras sectoriais a tarefa de preparar o mercado a abertura a concorrência, nesse caso corrigindo as falhas de mercado que inviabilizem uma concorrência sustentável, mantem-se mesmo apos a abertura do mercado a concorrência, atuando *ex post*, fiscalizando e sancionando os agentes regulados quando infringem as normas a si impostas.

<sup>100</sup> Cf. APOLINARIO, Marisa, *op. cit.*, p. 321.

a caso solução passa por um diálogo e colaboração recíproca, pautando por uma atuação transparente, e eficiente.

A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que revoga Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, estabelece os termos em que é feita semelhante articulação entre reguladores transversais e sectoriais. Estatui no seu art.29º o seguinte:

1 - Sempre que a Autoridade tome conhecimento, nos termos previstos no artigo 24.º da presente lei, de factos ocorridos num domínio submetido a regulação sectorial e suscetíveis de serem qualificados como práticas restritivas da concorrência, dá imediato conhecimento dos mesmos à autoridade reguladora sectorial competente em razão da matéria, para que esta se pronuncie num prazo razoável fixado pela Autoridade.

2 - Sempre que, no âmbito das respetivas atribuições e sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 24.º, uma autoridade reguladora sectorial apreciar, oficiosamente ou a pedido de entidades reguladas, questões que possam configurar uma violação do disposto na presente lei, deve dar imediato conhecimento do processo à Autoridade, bem como dos respetivos elementos essenciais.

3 - Nos casos previstos nos números anteriores a Autoridade pode, por decisão fundamentada, sobrestar na sua decisão de instaurar ou de prosseguir um inquérito ou um processo, durante o prazo que considere adequado.

4 – Antes da adoção da decisão final a autoridade reguladora sectorial dá conhecimento do projeto da mesma à Autoridade, para que esta se pronuncie num prazo razoável por aquele fixado.



## **PARTE III - A REGULAÇÃO ECONÓMICA EM PORTUGAL**

### **7. ENQUADRAMENTO**

A regulação da economia é indiscutivelmente indispensável ao bom funcionamento dos mercados. Através de uma intervenção indireta do Estado na economia com objetivo de corrigir as falhas do mercado.

O fidedigno Estado Regulador, na linha do modelo concebido nos Estados Unidos, ou seja, com total autonomização da função reguladora exercida por entidades independentes e em regime de mercado não configura o cenário que se vive ou tem vivido em Portugal. Em Portugal, o Estado intervém diretamente na economia excecionalmente, quando o mercado não puder funcionar, sempre de modo a que seu comportamento venha a seguir as regras que seriam ditadas por aquele, o Estado nesse caso assumirá as funções de árbitro, estabelecendo as regras da convivência e do jogo económico–social e velando pelo cumprimento dessas regras

Apesar disso, a Regulação Económica em Portugal tem trilhado um bom caminho. É notório o interesse pela regulação económica, sobretudo nas últimas décadas, ao nível dos meios empresariais, dos centros de decisão pública e da comunidade académica, onde tem contribuído de forma significativa na produção doutrinal da ciência jurídica, quer em sede do direito da economia , quer de direito administrativo , ou ainda em outras áreas do Direito com incidência sobre a produção , distribuição e consumo de bens e serviços, e dos capitais .

A criação da Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras (LQ) - Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto (“Lei -Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo”) veio fortalecer ainda mais o panorama regulatório e a intervenção económica externa, conduzindo a uma intensa privatização da presença remanescente do Estado em sectores essenciais da economia (por exemplo, a energia, comunicações, postais, transportes e sector financeiro), com impacto direto sobre a vida de todos os cidadãos.

#### **7.1. A REGULAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO ECONÓMICA (CE)**

Toda disciplina jurídica tem necessariamente que absorver os respetivos fundamentos constitucionais, e o direito económico não foge à regra. A constituição económica é a

base de toda atividade económica, ao enunciar princípios fundamentais da organização económica.

A Constituição de Weimar (1919) foi a primeira a introduzir uma secção especialmente dedicada ao enquadramento da vida económica, onde consagrava princípios e normas fundamentais da organização e funcionamento da atividade económica, tendo servido de fonte de inspiração à constituição de outros países, como a Espanhola de 1931, a Portuguesa de 1933, um pouco mais tarde, a Constituição Francesa de 1946, e a Constituição Italiana 1947.<sup>101</sup>

A Constituição Económica é entendida como o conjunto e normas e princípios de natureza materialmente constitucional, que estabelecem os quadros basilares da intervenção pública direta e indireta ordenadoras da atividade económica.<sup>102</sup>

Para João Pacheco de Amorim, “a importância do conceito de Constituição Económica, enquanto feixe de princípios fundamentais dotado de autonomia (ainda que uma autonomia relativa) relativamente ao todo da Constituição do Estado ou Constituição Política (Staatsverfassung), tem a ver sobretudo com a já assinalada heterogeneidade do Direito Administrativo Económico . , pois é a partir do vértice da ordem jurídica que se há- de demandar aquele mínimo de unidade e coerência indispensável a todo o conjunto<sup>103</sup>”

A doutrina classifica a Constituição Económica em dois tipos: *Constituição Económica Estatutária* e *Constituição Económica Programática ou Diretiva* - A primeira, é formada por um conjunto de princípios e normas preceptivos, estatutários ou de garantia que incidem sobre a vida económica, visando a proteção das características básicas de um determinado sistema económico, através de disposições ora garantísticas ora modificativas. A segunda consiste num quadro extenso de diretivas de política económica, num verdadeiro programa de realizações económico-sociais que tem como

---

<sup>101</sup> Já naquela altura a Constituição Mexicana de 1917, e a Lei Fundamental Soviética 1918 consagravam normas e princípios sobre matérias económicas

<sup>102</sup> . Cf. MORAIS, Luís Silva – O novo direito da economia e a constituição económica. In MORAIS, Luís Silva, coord. - *Direito da economia*. Lisboa : AAFDL, 2014, pág. 68.

<sup>103</sup> Cf. AMORIM, João Pacheco de, - *Direito Administrativo da Economia (Introdução e Constituição Económica)*. Almedina editora, 2014, Vol. I, pág. 99.

Na definição do conceito, J.J. Gomes Canotilho, Vital Morreira, definem a constituição económica como conjunto de normas e princípios constitucionais ,que caracterizam basicamente a organização económica, definem os direitos fundamentais de natureza económica, determinam as principais regras do seu funcionamento, delimitam a esfera de ação dos diferentes sujeitos económicos designadamente o papel do Estado, prescrevem os grandes objetivos da política económica. Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa: anotada*, 4.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. Vol.I, Pág.940, 941.

destinatários os órgãos político-legislativos que visa a transformação da economia em ordem à prossecução de fins de índole social e político-económicos pré-concebidos<sup>104</sup>

Quanto à localização das normas da Constituição Económica na lei fundamental, face à formal arrumação do leque de matérias por ela abrangidas, é preciso dizer que tais princípios fundamentais não têm necessariamente que constar de uma determinada parte da Constituição, podendo estar dispersos pelo texto constitucional. É o caso da Constituição Económica Portuguesa. Por um lado, nem toda a Parte II da Lei fundamental (artºs.80º a 107º), embora ostente a epígrafe (“*Organização Económica*”), é, em rigor e apenas, direito constitucional económico. Também se incluem regras fundamentais relativas ao domínio público (artº.84), as quais constituem parte fundamental do capítulo do direito administrativo geral. Incluem ainda princípios e regras fundamentais do sistema financeiro público e fiscal (Título IV, artº.s 101º a 107º) as quais constituem a trave mestra do capítulo do direito financeiro público e do direito fiscal. Por outro lado, importantes princípios de direito constitucional económico encontram-se fora da Parte II da Constituição. É o caso das normas consagradoras dos direitos económicos fundamentais clássicos (liberdade de profissão- artº47º, nº1, liberdade de empresa- art.º. 61º, direito de propriedade privada - art.º 62º), estão agrupados na Parte I da constituição, “Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais”<sup>105</sup>.

### 7.1.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1933

A Constituição 1933 promulgado a 22 de fevereiro e aprovado em plebiscito nacional a 19 de março de 1933, entrou em vigor a 11 de abril do mesmo ano, em consequência da revolução de 28 de maio de 1926, que veio por termo à I Republica. Emergiu num período de ditadura militar, num clima de revolta social e instabilidade governativa que, por pouco, sei transformava numa verdadeira guerra civil.

Contrariamente a outros textos constitucionais anteriores (Constituição de 1982, Carta Constitucional de 1826, Constituição de 1838, e a Constituição de 1911)<sup>106</sup>, a

---

<sup>104</sup> Cf. AMORIM, João Pacheco de, - Direito Administrativo da Economia (Introdução e Constituição Económica). Almedina editora, 2014, Vol. I, págs.101 e 102.

<sup>105</sup> Diz o J.J. Gomes Canotilho, Vital Morreira, “Contudo, esta “parte económica” da Constituição não é um compartimento estanque em relação às outras normas e princípios constitucionais. É um elemento integrado no sistema constitucional global. Desde logo, a constituição económica não se reduz ao conjunto de artigos incluídos na “parte económica” da Constituição. Abrange também diretamente, muitas normas respeitantes aos direitos fundamentais de natureza económica e social (arts.58º e ss.), bem como os direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores (arts.53º e ss.)” Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – Constituição..., p.941.

<sup>106</sup> O facto de as constituições liberais não ostentarem de forma explicita uma ordenação fundamental da vida económica, não significa inexistência de uma ordenação jurídica da economia

Constituição de 1933 marcou de forma clara uma rutura com os ideias liberais, quer no plano político, quer no plano económico. Foi substituída a organização liberal da economia, por outra de cariz intervencionista, caracterizada por um sistema anti-comunista, nacionalista e corporativista. A Constituição Económica de 1933 caracterizava-se ainda, por uma regulamentação extremamente minuciosa, substituída em alguns casos por soluções de natureza administrativa.

Foi na vigência desta, que surgiu a primeira referência expressa a regulação económica com a criação das comissões de regulação económica<sup>107</sup>, da grande importância na organização económica corporativa.

O Estado passou a promover toda economia de forma direta, sendo que esta promoção passou a ser um dever constitucionalmente consagrado. Esta inovação foi aplicada através de uma nova norma na Constituição de 1933, prevista no título VIII com a epígrafe “Da Ordem Económica e Social”, onde lê-se: O Estado português é concebido como uma República unitária e corporativa (art.º 5º),

incumbendo-lhe promover a unidade moral e estabelecer a ordem jurídica da Nação [artº 6, n.º 1,] coordenar, impulsionar e dirigir todas as atividades sociais, fazendo prevalecer uma justa harmonia de interesses, dentro da legítima subordinação dos particulares ao geral

[art.º 6, n.º 2 e] zelar pela melhoria de condições das classes sociais mais desfavorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente [art.º 6, n.º 3]<sup>108</sup>

O poder do Estado estava patente um pouco por toda a Constituição. O art.º 30º

designava o Estado como interlocutor das relações económicas internacionais; o art.º 31º atribuía ao Estado a obrigação de regular superiormente a vida económica e

social; o art.º 37º obrigava todos os organismos de natureza económica a serem

legitimados pelo Estado, sob pena de serem considerados ilegais.

---

<sup>107</sup> Como afirma a prof. Maria Eduarda, não era apanágio dessas comissões de regulação económica corrigir formas de imperfeição do mercado, mas sim atuar na definição da quantidade de bens a importar impedindo totalmente o funcionamento dos mecanismos de concorrência, em coerência. Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda -Temas de Direito da Economia, p. 222.

<sup>108</sup> Cf. PORTUGAL. Leis, decretos, etc – Constituição de 11 de Abril de 1933 [Em linha]. Lisboa : Assembleia da República, 2016a. [Consult. 22 Dez. 2016].

Em matéria económica, passou a contemplar valores como a propriedade privada, a liberdade económica, a liberdade de profissão, comércio, indústria. Em contrapartida, alguns direitos foram suprimidos, como o direito à greve ou ao lock out, que passariam a constituir uma ilegalidade de acordo com o artº 39º. A liberdade sindical também foi afetada uma vez que proibida a livre associação dos trabalhadores, profissionais e empresários. Os sindicatos naturais foram substituídos por sindicatos para-estatais. No final foi deixado ao Estado o controlo de todas as atividades económicas e o exercício das profissões.

### **7.1.2. CONSTITUIÇÃO DE 1976 <sup>109</sup>**

As constituições portuguesas, como a maioria das constituições do mundiais têm por de traz do seu aparecimento, modificação ou substituição, uma história política. A Constituição de 1976 denominada por muitos como magna carta da democracia portuguesa, teve a sua origem num processo revolucionário, (revolução de 25 de Abril 1974) <sup>110</sup>, levada a cabo pelo MFA (Movimento Forças Armadas). Configurando, a primeira Constituição democrática da história portuguesa. Foi elaborada por uma Assembleia Constituinte eleita por sufrágio universal e direto <sup>111</sup>. A constituição de 1976 veio pôr termo ao regime corporativo do Estado Novo.

A Constituição de 1976 surge carregada ideologicamente, avançada em pontos e conservadora em outros, dependente, na sua concretização da evolução das forças políticas reais. Com uma estrutura compromissória, intentou uma síntese entre os fatores coletivistas gerados em 1975, que sancionava, prolongando-os mesmo em níveis programáticos, e as regras democráticas do Estado de Direito.

A elaboração da Constituição configuraria um elemento de estabilidade e de legalidade, na medida em que almejava construir um travão ao processo revolucionário que certas forças políticas pretendiam levar até às últimas consequências. Dela emergiu um texto em que é patente um esforço permanente e contínuo de compatibilização entre dois

---

<sup>109</sup> Cf. PORTUGAL. Leis, decretos, etc – Constituição da República Portuguesa: Texto originário da Constituição, aprovada em 2 de Abril de 1976 [Em linha]. Lisboa: Assembleia da República, 2016b. [Consult. 22 Dez. 2016].

<sup>110</sup> O 25 de Abril de 1974 tem particular relevância para os antigos países da colónia portuguesa, incluindo São-tomé e Príncipe. Um dos objetivos do programa do MFA era a realização de eleições gerais de caráter constituinte nos territórios ultramarinos, para os povos decidirem de forma livre os seus destinos.

A revolução de 25 de Abril, como em qualquer revolução, criou grande expectativa de uma viragem e restauração de um regime mais favorável ao desenvolvimento económico e social, e como tal o povo português e todo os que faziam parte da colónia incluindo STP estiveram muito expectantes com o abrochar de um novo regime que correspondesse as suas aspirações.

<sup>111</sup> Todos os cidadãos maiores de 18 anos obtiveram direito de voto, em eleições livres e democráticas, sendo a conversão de votos em mandatos efetuada segundo um sistema de representação proporcional

princípios fundamentais consagrados a um mesmo nível: o princípio da democracia política e o princípio da democracia social-económica.

Nessa medida, no âmbito da área formal da constituição económica é visível que procurava, de forma algo original, conciliar o conceito de democracia representativa pluralista tradicional, por um lado, com a formulação de um programa de transformação económica animado pelo objetivo geral de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, por outro.

Corresponde a uma difícil conjugação que daria origem a algumas das mais interessantes reflexões do direito económico português da época, muito condicionado pelo estudo da constituição económica e alvo de ponderações muito diversas, largamente determinadas pelo peso atribuído às declarações proclamatórias da Constituição no seu relacionamento com as soluções concretas, muitas vezes de sentido diverso <sup>112</sup>.

Nela foi consagrada também um amplo conjunto de direitos como: o direito ao trabalho, à segurança social, à saúde, à habitação, ao ambiente e qualidade de vida, à educação, à proteção na infância, na juventude, na deficiência, na terceira idade.

No plano económico, o texto constitucional era a garantia de um sistema económico complexo, em que coexistem iniciativa pública, privada e cooperativa, o que certamente teve impacto no plano da regulação económica, que se viu se forçada a conjugar os dois princípios, o de mercado e do plano.

Pode, ainda assim, continuar a realçar -se que a constituição Portuguesa de 1976 é uma das constituições que mais atenção dedica á constituição económica, quer pelo âmbito de matérias objeto de disposição constitucional, quer pela permanência de princípios conformadores de ordem económica, quer ainda pela profusão de normas de índole programática<sup>113</sup>

A nova ordem económica baseada nas aspirações socialistas, tinha como objetivos principais o desmantelamento da organização corporativa, a eliminação dos monopólios privados e dos latifúndios, o reconhecimento dos direitos económicos e sociais aos trabalhadores, a garantia das nacionalizações efetuadas, e a realização da reforma agrária.

---

<sup>112</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda - Temas de Direito da Economia págs.69 e seguintes.

<sup>113</sup> VER, VAZ, Manuel Afonso, Direito Económico, A Ordem Económica Portuguesa, 4.ª edição, revista e atualizada, pág. 128

Com o panorama descrito, a excessiva vaga de nacionalizações, a culminar no o princípio da irreversibilidade das nacionalizações consagrado no novo texto constitucional, o sector privado sofreu grande golpe ,na medida em que na prática, acabou por ver vedados a iniciativa económica privada<sup>114</sup>,um conjunto de atividades económicas. Os privados deixam de desempenhar um papel predominante na ordem económica constitucional, em favor dos sectores público e cooperativo. O Estado passa a assumir o protagonismo da condução da economia.

Como refere Jorge Miranda na sua intervenção alusivo à comemorações dos 40 anos da Constituição da Republica Portuguesa diz o seguinte:

A entrada em vigor da constituição de 1976 teve, por efeitos imediatos e a curto prazo:-  
A estabilização institucional e política, com fim dos governos provisórios e a progressiva redução da intervenção política das forças armadas; - A afirmação plena dos direitos e liberdades dos cidadãos com consolidação do pluralismo ideológico e político;- O reforço das garantias de direito e processo penal; - A explicitação dos direitos e liberdades e garantias dos trabalhadores;- O reforço e o aparecimento de novos direitos dos administrativos, com a tradução no Decreto – Lei nº.256-A/ 77de 17 de junho; - A consagração da igualdade plena entre os cônjuges e entre os filhos, depois; também vertida na reforma do código civil operada pelo decreto Decreto-Lei nº496/77, de 25 de

---

<sup>114</sup> Lei 46/77, de 8 de julho elenca um conjunto de sector vedado a iniciativa económica privada  
ARTIGO 3.º -1. É vedada a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza a atividade bancária e seguradora.

ARTIGO 4.º - É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes atividades económicas:

- a) Produção, transporte e distribuição da energia elétrica para consumo público;
- b) Produção e distribuição de gás para consumo público, através de redes fixas, desde que ligadas à respetiva produção;
- c) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas;
- d) Saneamento básico;
- e) Comunicações por via postal, telefónica e telegráfica;
- f) Transportes regulares aéreos e ferroviários;
- g) Transportes públicos coletivos urbanos de passageiros, nos principais centros populacionais, exceto em automóveis ligeiros;
- h) Exploração de portos marítimos e aeroportos.

2. O Governo delimitará por decreto-lei, para efeitos da alínea g) do n.º 1, as áreas urbanas a que se refere este preceito.

ARTIGO 5.º -1. É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso aos seguintes sectores industriais de base:

- a) Indústria de armamento;
- b) Indústria de refinação de petróleos;
- c) Indústria petroquímica de base;
- d) Indústria siderúrgica;
- e) Indústria adubeira;
- f) Indústria cimenteira

Cf. PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei 46/77. Diário do Governo I série [Em linha]. N. 156 (8 Julho 1977) 1709-1710. [Consult. 14 Nov. 2016].

novembro;- A concretização da autonomia político administrativa aos Açores e a Madeira, através de eleições logo em 1976 e da conseqüente formação de órgãos de governo próprio; - A restauração da autonomia municipal, com eleições também logo em 1976; - O pedido de abertura de negociações para a adesão as comunidades europeias, em 1977;- A adesão ao conselho da Europa e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em 1978;- O lançamento do Serviço Nacional de Saúde, em 1979<sup>115</sup>

### 7.1.3. REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1989

A versão originária da Constituição portuguesa foi alvo de 7 revisões ao longo dos seus 40 anos de vida, no sentido de adaptar a Lei fundamental do país à realidade política, social e económica<sup>116</sup>. Porém, alguns dos princípios característicos da Constituição em mutação ainda se mantêm presentes até os nossos dias. É o caso da existência de três sectores de propriedade e meios de produção, (público, privado e cooperativo), participação dos trabalhadores, garantia da existência do planeamento, e a proteção as cooperativas.

A ordem constitucional anterior a Revolução de 1974 não favorecia especialmente a liberdade de funcionamento do mercado, situação que se manteve com a pré-constituição económica e a primeira versão originária do texto constitucional democrático, tornando evidentes alguns traços antigos de regulamentação e persistindo próxima do modelo tradicional da intervenção do Estado na economia<sup>117</sup>.

É com a revisão Constitucional de 1989 que se deu a mudança de paradigma no ciclo económico,<sup>118</sup> circunstância que levou muitos autores à falarem de uma nova constituição económica.

A revisão constitucional efetuada em 1989 implicou mudança de ciclo político e económico e visível nas seguintes alterações : abertura à liberalização do sistema económico e adaptação à economia de mercado; diminuição do peso da economia

---

<sup>115</sup> Cf. MIRANDA, Jorge – A evolução da Constituição de 1976 ao século XXI. Boletim da Ordem dos Advogados, n.º 141 (agosto 2016) pag 60.

<sup>116</sup> Aprovada à 2 de abril de 1976, a Constituição portuguesa foi revista sete vezes ao longo dos seus 40 anos. Três destas revisões foram grandes processos de alteração do articulado constitucional. A primeira, em 1982, deu lugar a uma desmilitarização do regime e à delimitação do uso das competências do Presidente. A segunda, em 1989, teve como objectivo a desestatização da economia. A terceira, em 1997, deu espaço aos cidadãos no poder político. As quatro pequenas revisões – 1992, 2001, 2004 e 2005 – foram determinadas pela sucessiva adaptação de Portugal à sua condição de país membro da União Europeia e inserido na comunidade internacional

<sup>117</sup> Cf. AZEVEDO, Maria Eduarda – Temas de Direito da Economia. 2.ª edição. Coimbra: Almedina, 2015. Pag 223.

<sup>118</sup> A revisão constitucional de 1989 provocou profundas alterações na Constituição económica. Além de concluir o movimento de neutralização ideológica da Constituição, reduziu ainda mais o papel de planeamento, fez desaparecer o objetivo de desenvolvimento da propriedade social.



planificada pelo Estado; abolição do princípio da irreversibilidade das nacionalizações diretamente efetuadas após o 25 de Abril de 1974; diminuição do âmbito da reforma agrária; introdução da possibilidade de referendo; estabelecimento do direito ao acesso gratuito ao Serviço Nacional de Saúde.

No plano económico, a revisão de 1989 foi profunda. Com maior incidência na Constituição económica formal, a segunda revisão constitucional concluiu e aperfeiçoou de certa forma a revisão de 1982, que se tinha preocupado sobretudo com a clarificação política, generalizando o princípio democrático à totalidade do poder estatal.

Foi graças à sua implementação, e à prática legislativa infraconstitucional de sentido liberalizante, que se criaram as condições para formular o pedido de adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia <sup>119</sup>, com grandes benefícios no âmbito da organização económica do país.

A análise do texto da Constituição permite concluir que a mesma se compagina com uma economia de mercado, o que é demonstrado por vários artigos. É caso, por exemplo, do art.º 81.º que, entre as tarefas prioritárias do Estado, prevê na alínea f) a de “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”. Outro exemplo não menos importante, advém do art.º 80º que, na alínea c) consagra a “liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista” como um dos princípios fundamentais da organização económico-social<sup>120</sup>.

O processo de reprivatização veio a conhecer luz verde com a abolição da garantia da irreversibilidade das nacionalizações<sup>121</sup>. O art.º 85º, nº1, desta disposição constitucional que:

a reprivatização da titularidade ou do direito de exploração de meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974 só poderá efetuar-se nos

---

<sup>119</sup>Como diz o prof. Bacelar Gouveia “Os tempos eram outros e, para acompanhar o ritmo da integração europeia, o texto constitucional não podia entravar a execução da correspondente política económica”. Cf., GOUVEIA, Jorge Bacelar - Manual de Direito Constitucional, Almedina Coimbra, 2005, volume I, pág.505.

<sup>120</sup> Cf. MIRANDA, Jorge, As Constituições Portuguesas de 1822 Ao Texto Atual Da Constituição, 5.ª edição, pág. 593 e seg.

<sup>121</sup> Cf. MIRANDA, Jorge - As Constituições Portuguesas de 1822 Ao Texto Atual Da Constituição, 5.ª edição, pág. 462.

termos da lei-quadro aprovada por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções<sup>122</sup>

A nova redação do art.º 85º, nº1, não só veio viabilizar o desenvolvimento de um processo de privatizações, como também remeteu para lei ordinária a definição das condições concretas das privatizações, salvo a competência da Assembleia da República para aprovar cada ato concreto de privatização.

Encontra-se ainda, entre outros, o art.º 86º nº1, que estabelece expressamente fiscalização do Estado sobre “as empresas que prossigam atividades de interesse económico geral.” Com esta disposição podemos concluir que, embora a sua intervenção seja cada vez mais ligeira, o Estado continua, por imperativo constitucional, a dispor de um papel central na orientação da atividade económica. Função que tem vindo a desenvolver não por via do favorecimento do setor produtivo público ou de formas tradicionais de intervenção sobre atividade económica privada, antes pela atribuição à instância pública de uma função nuclear no quadro da gestão dos equilíbrios.

Nestes termos, o texto da revisão constitucional de 1989 mostra-se compatível com o fenómeno regulatório e as suas instituições. Quanto a os aspetos jurídico-constitucionais relevantes para a questão das autoridades independentes, não existe ainda neste texto constitucional regulamentação expressa desse tipo de entidades.

#### **7.1.4. REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1997**

A quarta revisão constitucional, aprovada pela lei nº 1/1997, de 20 de setembro, e em vigor a partir de 5 de outubro de 1997, embora tenha promovido algumas alterações, a revisão constitucional de 1997, não modificou de forma significativa a constituição económica, ficando-se, em geral, por aspetos de pormenor, atualizações e aperfeiçoamentos.

A grande alteração foi sem dúvida, a abolição da obrigatoriedade da existência de setores básicos vedados à iniciativa económica privada: enquanto o anterior nº3 do art.º 87º impunha expressamente a obrigação de vedação de certos setores à iniciativa

---

<sup>122</sup> A lei quadro em questão viria a ser aprovada por lei 11 /90 de 05.04 a mesma veio a ser alterada pela Lei n.º 102/2003, de 15 de novembro.  
PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 11/90. Diário da República I série [Em linha]. N. 80 (5 Abr. 1990) 1664-1667. [Consult. 15 Nov. 2016].  
PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 102/2003. Diário da República I-A série [Em linha]. N. 265 (15 Nov. 2003) 7824. [Consult. 15 Nov. 2016].

privada, o novo nº3 do art.º 86º limitou-se a admitir a possibilidade de o legislador estabelecer tal proibição.

Outra alteração importante, foi a previsão de um quarto subsector no sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção, em que para além dos subsectores já consagrados no texto constitucional (*cooperativo, social*), acresce então o subsector *solidário*. Segundo a nova al. d) do art.º 82º, o sector cooperativo e social compreende também “*os meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista*”<sup>123</sup>.

Mas de maior significado para o tema da nossa dissertação foi sem duvida o fato de Constituição de 1997 ver pela primeira vez feito menção expressa a regulamentação das autoridades reguladoras independentes, introduzindo explicitamente uma disposição que prevê a possibilidade de serem criadas por lei as entidades administrativas independentes. Artigo 267º nº3, onde se lê o seguinte: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”.

Este novo artigo reveste-se de natureza permissiva, o que atribui aos órgãos legislativos plenos poderes para criarem por iniciativas próprias esse tipo de entidade, desde que haja uma justificação plausível para tal.

O Estado deixa, assim, de dispor de um papel central na orientação da atividade económica, passando a ter como função essencial a garantia do interesse público, podendo a atividade económica ser prosseguida por via privada através do instituto da concessão administrativa.

---

<sup>123</sup> PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Constituição da República Portuguesa. Coimbra : Almedina, 2009.



## 8. LEI QUADRO DAS ENTIDADES REGULADORAS (LEI Nº 67/2013)

A atual configuração do Estado conduziu, cada vez mais, à emergência de Estado garantidor dos serviços públicos, em substituição do Estado prestador direto de serviços. Neste sentido, era recomendada a adoção de um regime estatutário geral e harmonizador para as entidades que, neste ambiente surgiam como um dos rostos mais visíveis daquele modelo de Estado.

Já há muito que se reclamava dotar as entidades reguladoras de um quadro normativo adequado. Desta feita entrou em vigor, no dia 2 de setembro, 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, revista recentemente pela lei nº12/2007 de 2 de maio.

Trata-se de uma lei de grande utilidade para o sector de regulação em Portugal, permitindo harmonizar as instituições reguladoras num quadro jurídico-legal próprio e uniforme, o que outrora surgia disperso por entre os diferentes Estatutos das Entidades Reguladoras já instituídas, existindo uma pluralidade de regime, quanto as próprias entidades reguladoras independentes.

A Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, teve precedentes doutrinários e legais: ao nível doutrinário, o projeto de elaboração do lei quadro para entidades reguladoras independentes foi concebido por Vital Moreira e Fernanda Maçãs, como um estudo e um articulado intitulado: *Autoridades Reguladoras Independentes – Estudo e projeto de Lei-Quadro*<sup>124</sup>. Este estudo apresentava várias justificações para a implementação da Lei-Quadro, muitas das quais vieram a ser adotadas pelo legislador a quando da feitura da lei<sup>125</sup>.

Ao nível legal, esse precedente reside na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, que instituiu um regime geral e uniforme para estas entidades administrativas integradas na

---

<sup>124</sup> Cf. MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Fernanda – *Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projeto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

<sup>125</sup> Vital Moreira e Fernanda Maçãs, apresentam três razões para justificar a criação da lei quadro.

1º- existindo muitos organismos reguladores, é, porém, notória a falta de homogeneidade das soluções institucionais, dando lugar a soluções organizatórias diferentes, ora sob a forma de entidades independentes, perante situações idênticas, dependendo disso de fatores em grande medida conjunturais e aleatórios;

2º- apesar dessa heterogeneidade institucional, observa-se uma incontestável tendência para a substituição de institutos tradicionais por entidades reguladoras independentes;

3º-, apesar dessa tendência, está longe de haver homogeneidade nas soluções relativas às diversas autoridades reguladoras independentes, havendo consideráveis diferenças entre elas.

Cf., MOREIRA, Vital; MAÇÃS, Fernanda – *Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projeto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003 pág.260

administração indireta do Estado, incluindo também os institutos públicos das Regiões Autónomas.

Estes antecedentes viriam a ser reforçados pelo Memorando da Troika de 2011, no qual se recomendava a adoção de medidas que garantissem a independência e os recursos necessários para as Autoridades Reguladoras Nacionais exercerem as respetivas responsabilidades.

A proposta (proposta de Lei n.º 132/XII)<sup>126</sup> de Lei-quadro das entidades reguladoras foi apresentada à Assembleia da República pelo XIX Governo Constitucional. Tratou-se de uma iniciativa legislativa prevista no programa do Governo, que veio avivar ainda mais com o “*Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*” (Memorando da Troika 2011)<sup>127</sup>, a qual estabelece um conjunto de ações tendentes à sua concretização.

Importa esclarecer que o fato daquela lei se autointitular “Lei-Quadro”, tal não significa que goze, no plano jurídico-constitucional, de uma superioridade hierárquico-normativa sobre cada um dos decretos-lei aprovadores dos estatutos das entidades reguladoras, como sucede, por força do disposto no nº1 do art.º 3º da mesma lei, onde se lê o seguinte:

Os estatutos das entidades reguladoras atualmente existentes devem ser adaptados por decreto-lei ao disposto na lei-quadro, em anexo à presente lei, no prazo de 90 dias após a entrada em vigor desta lei e entram em vigor no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Embora a 4º revisão Constitucional tenha introduzido o art.º 267º nº 3, que admite a possibilidade de criação por lei dessas entidades administrativas independentes, a mesma nada refere quanto aos critérios a presidir à criação dessas entidades, às funções que os reguladores podem desempenhar, às limitações funcionais dos membros das entidades reguladoras, os graus de independência. Trata-se, pois, de uma norma em branco, o que leva que a LQER possa ser considerada uma lei sem valor reforçado<sup>128</sup>. Segundo a Constituição da República Portuguesa, só têm valor reforçado,

---

<sup>126</sup>Cf. Proposta de Lei n.º 132/XII em, PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros (2013) - Proposta de Lei 132/XII : Aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo [Em linha]. Lisboa : Assembleia da República. [Consult. 14 jan. 2017]

<sup>127</sup> Cf. Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica em , UNIÃO EUROPEIA. Comissão ; BANCO CENTRAL EUROPEU (2011) - Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica [Em linha]. Lisboa : GRP. [Consult. 14 jan. 2017]

<sup>128</sup> No entendimento da Fernanda Maçãs “O regime da lei quadro pela sua densificação aproxima mais de uma lei de bases, a concretização através dos estatutos não si dignifica com os decretos leis

além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas, sendo que, fora disto, as leis e os decretos-leis têm igual valor, podendo legislar de forma concorrente sobre as mesmas matérias e revogarem-se mutuamente<sup>129</sup>.

A lei quadro não abrange todas as entidades reguladoras nacionais, ficando expressamente excluídas, o Banco de Portugal, com funções de regulação e supervisão bancária, e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social<sup>130</sup>. A exclusão justifica-se uma vez que, no caso de Banco de Portugal pertence ao Sistema Europeu de Bancos Centrais assim sendo rege-se diretamente sob os contornos do direito Comunitário, já a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, goza de um regime constitucional próprio, inserido no regime da CRP (art.º 39 da CRP). Por outro lado, não obstante a Lei-Quadro ter por objeto entidades administrativas independentes, tal amplitude intitular não encontra correspondência no seu âmbito subjetivo de aplicação. Existem outras entidades com funções de regulação administrativa e estatutariamente independentes, que não constam expressamente do catálogo enumerativo de entidades reguladoras constante do nº3 do art.º 3, nem são aí expressamente excluídas, como é o caso de Comissão de Acesso a Documentos Administrativos e da Comissão Nacional de Eleições.

Segundo a lei quadro, são reconhecidas como entidades reguladoras as seguintes entidades atualmente existentes:

- a) Instituto de Seguros de Portugal;
- b) Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- c) Autoridade da Concorrência;
- d) Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos;
- e) Autoridade Nacional de Comunicações (ICP — ANACOM) que será objeto de redenominação nos termos do artigo seguinte;
- f)

---

desenvolvimentos, trata-se de uma espécie de lei de enquadramento cujo, o valor jurídico assenta numa supremacia política em virtude de provir de uma iniciativa da AR". CF. MAÇÃS, Fernanda; RAMALHO, Rosário (2013) - A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras: 3º Painel. Moderador Luís Silva Morais. In UNIVERSIDADE DE LISBOA. Faculdade de Direito. Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal – Conferência "A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras - Primeiras Reflexões e Perspetivas

<sup>129</sup> O art.º 112 da CRP diz o seguinte:

1. São atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais.
2. As leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos.
3. Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas

<sup>130</sup> O art.º 3 nº 4 e o art.º 2 nº3 da Lei Quadro dizem ambos o seguinte: 3 — A presente lei-quadro não se aplica ao Banco de Portugal e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que se regem por legislação própria

Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P. (INAC, I. P.), que será objeto de redenominação nos termos do artigo seguinte; g) Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, que será objeto de reestruturação nos termos do artigo seguinte; h) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; i) Entidade Reguladora da Saúde <sup>131</sup>.

A independência é a característica nuclear, quer para a criação das AAI, quer para a sua sobrevivência, como bem evidenciam as alterações instituídas agora pela revisão de 2017.<sup>132</sup>

Este princípio é também assegurado nos vários artigos da Lei-quadro, desde logo no art.º 3º n.º2, que estabelece o seguinte.

“Por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes:

- a) Dispor de autonomia administrativa e financeira;
- b) Dispor de autonomia de gestão;
- c) Possuir independência orgânica, funcional e técnica;
- d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio;
- e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;
- f) Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores”

---

<sup>131</sup> Cf. Art.º 3º n.º3 da Lei nº 67/2013

<sup>132</sup> Reforçando o carácter de independência dos reguladores, estabelece o art.º 17º n.º3, 4, e 5 da lei nº12/2007 de 2 de maio, o seguinte: 3 - Os membros do conselho de administração são designados por resolução do Conselho de Ministros, tendo em consideração o parecer fundamentado da comissão competente da Assembleia da República.

4 - Para efeitos do número anterior, a emissão do parecer é precedida de audição na comissão parlamentar competente, a pedido do Governo, o qual deve ser acompanhado de parecer da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública relativo à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimento aplicáveis.

5 - A resolução de designação, devidamente fundamentada, é publicada no Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional dos designados e a conclusão do parecer da Assembleia da República.



Segundo Eduardo Paz Ferreira, nova Lei Quadro tem um vício de diminuição do grau de independência das entidades reguladoras. Em nome da unificação do regime de harmonização de procedimentos, veio criar um quadro opressivo das entidades reguladoras, quando na verdade o que se pretendia era entidades reguladoras cada vez mais independentes, com meios para exercer o mandato e com desenvolvimento autónomo. Muitas das soluções, sobre tudo no plano financeiro, são limitativas das autoridades reguladoras, que acabam por ter um tratamento que as aproxima muito das entidades administrativas normais, o que não se afigura positivo para o desenvolvimento do fenómeno e da prática regulatória<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup>Cf. FERREIRA, Eduardo Paz; BARREIROS, João (2013) - A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras : sessão de abertura. Moderador Eduardo Vera Cruz. In UNIVERSIDADE DE LISBOA. Faculdade de Direito. Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal – Conferência "A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras: primeiras reflexões e perspetivas para o Futuro" [Em linha]. Lisboa: UL.



## **PARTE IV – REGULAÇÃO EM SÃO-TOMÉ E PRÍNCIPE O SEU CAMINHO E AFIRMAÇÃO**

### **9. ENQUADRAMENTO GERAL**

A regulação através de entidades reguladoras independentes, como forma de corrigir falhas do mercado e impulsionar à concorrência, tem-se afirmado cada vez mais, em diversos ordenamentos jurídico.

Grande parte dos países adotou a doutrina neoliberal na formulação das políticas públicas a partir da década de 90, defendendo o “novo” Estado mínimo, as privatizações, a liberalização dos mercados e a desregulamentação. São Tomé e Príncipe não fugiu a regra. Porém, apesar de fortes vestígios de uma participação ativa do Estado na vida económica, estima-se que, figuras similares às AAI ou equiparadas tenham surgido no arquipélago com a instituição da Democracia em 1991 e com a abertura do mercado à participação privada. Alguns entendem que, só com a criação Banco Central São Tomé e Príncipe (BCSTP) em 1992 estariam reunidas as condições de instalação dessas entidades no país.

Apesar de, nos últimos anos terem havido políticas claras no sentido de privatizar algumas empresas públicas e liberalizar determinados setores à participação privada, muitos dos sectores chave do desenvolvimento económico ainda se encontram sob o regime de monopólio público, o que tem dificultado a implementação de mecanismos visando o desenvolvimento de políticas regulatórias.

As entidades com função de regulação económica em São Tomé e Príncipe sujeitam-se à tutela ministerial, o que põe em causa a sua imparcialidade. Assim sendo, um dos grandes desafios da regulação económica em São Tomé e Príncipe é o de definir um modelo de atuação para Agências Reguladoras que permita dotá-las de uma maior independência, para melhor desempenhar as suas funções, como garante do correto funcionamento do mercado e proteção dos consumidores. São na sua maioria, consumidores vulneráveis, desprovidos de conhecimentos sobre as técnicas do mercado, podendo facilmente ser ludibriados por operadores económicos (fornecedores de produtos e serviços).



## **10. VISÃO GERAL DA SOCIEDADE E ECONOMIA**

### **10.1. CARACTERIZAÇÃO DO PAÍS**

A República Democrática de São Tomé e Príncipe é um Estado insular, localizado na costa ocidental do continente africano, no Golfo da Guiné, e cortado ao sul pela linha do equador, sendo constituído por duas ilhas principais: Ilha de São Tomé - com capital na cidade de São Tomé, com 859 km<sup>2</sup> de território, e a Ilha do Príncipe, com capital na cidade de Santo António, tendo 142<sup>2</sup> km de área. O território é ainda composto por vários ilhéus menores.

Localizado nas proximidades das costas do Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria e Camarões, o arquipélago divide-se em quatro regiões administrativas: Norte, Centro Litoral, Sul e Príncipe (Região Autónoma desde 1994). As regiões subdividem-se em distritos: Norte (Lemba e Lobata), Centro Litoral (Água Grande e Mé-Zochi), Sul (Cantagalo e Caué) e Príncipe (Pagué)

Após um longo período de colonização, deu-se a proclamação da independência nacional a 12 de julho 1975, tendo desde aí o país vindo a desenhar e implementar políticas de desenvolvimento e consolidação das suas estruturas, com reflexo a nível económico, social e cultural.

### **10.2. INFRAESTRUTURAS**

Muitas das infraestruturas do país encontram-se num elevado nível de degradação e em mau estado de conservação, algumas delas existentes desde a época colonial. É também composta por cerca de 250 km de estradas asfaltadas, sendo a sua maioria no litoral.

Relativamente às infraestruturas portuárias, existem dois portos: Porto de São Tomé, situado na baía de Ana Chaves, na capital do país, onde acostam os navios de pequenas dimensões. Os de dimensão superior, e os de longo curso, fundeiam ao largo, entre 2 e 4 km de distância, fazendo-se depois o transbordo para pequenos navios. No Príncipe existe o porto de Santo António onde encostam navios de pequenas dimensões, permitindo o molhe das Neves a receção de navios-tanque que descarregam o combustível através de tubos flexíveis.

Esta em curso negociações para construção de um porto de águas profundas em Fernão Dia, o que será uma mais valia para o desenvolvimento do comércio e da economia do país.

Relativamente às Infraestruturas aeroportuárias, assinala-se a existência dois aeroportos: aeroporto internacional de São Tomé (IATA: TMS, ICA FPST), localizado na Ilha de São Tomé, a 5km da capital do país, e constitui o principal aeroporto do país; e o aeroporto de Príncipe (IATA: PCP), (ICAO: FPPR) é situado a 3km ao norte da cidade de São António.<sup>134</sup>

### 10.3. SITUAÇÃO ECONÓMICA

A economia São-tomense é de pequena dimensão, e pouco diversificada.

Sem nenhuma atividade económica que possa servir de motor de crescimento, assenta essencialmente na agricultura, pesca, café, óleo de palma, copra, noz de coco, petróleo<sup>135</sup> e turismo. A prática de agricultura no país é, na sua maioria, fonte de subsistência das famílias.

Os são-tomenses pouco produzem, e a exportação também é muito reduzida. Relativamente à exportação, o cacau ocupa o topo da pirâmide, representado mais de 80% do total das exportações santomenses, e ocupando 80% de área de cultivo. Nos últimos anos, a exportação de pimenta e baunilha tem assumido um lugar de destaque, a que se segue o café. Côco e óleo de palma mantêm um peso reduzido nas exportações<sup>136</sup> e, quando exportados, têm como principal mercado Angola, o Gabão, Portugal, França, Países Baixos.

---

<sup>134</sup> Desde de 27 de abril de 2011, a petrolífera angolana, Sonangol, passou a gerir o Porto e o Aeroporto Internacional de S. Tomé, através de uma sociedade privada, detida em 80% de capital social pela Sonangol e em 20% pelo estado santomense, tinha como tarefa prioritária e urgente a iluminação da pista do aeroporto internacional, por exigência da ICAO (International Civil Aviation Organization), em seguida modernização e ampliação do aeroporto internacional. Cf., VEIGA, Abel (2011) - Porto de Ana Chaves e o Aeroporto Internacional já são propriedades da Sonangol. Téla Nón : Notícias de São Tomé e Príncipe [Em linha]. (28 abr. 2011).

Recentemente, em janeiro de 2017 a empresa chinesa de construção civil CRBC, garantiu ao Presidente da República Evaristo Carvalho, a sua participação no projeto de modernização do aeroporto internacional e de construção do porto em águas profundas. Cf. VEIGA, Abel (2017) - Empresas e homens de negócios da China avançam para infra-estruturação de STP. Cf. Téla Nón : Notícias de São Tomé e Príncipe [Em linha]. (13 jan. 2017).

<sup>135</sup> As entidades governamentais estão otimistas em relação ao desenvolvimento dos recursos petrolíferos nas águas territoriais. O que é certo é que o petróleo ainda continua em fase de prospeção, tendo as primeiras perfurações exploratórias início desde janeiro de 2006, mas até então, sem data precisa para o início da produção.

<sup>136</sup> Desde o início a exploração agrícola em São Tomé e Príncipe caracterizou-se por uma agricultura de plantação. Primeiro de cana do açúcar (introduzida em 1501 a partir da ilha da Madeira), da qual São Tomé e Príncipe se tornou o principal exportador africano no século XVI.

A produção de gado e cultivo de tubérculos, feijão, batata, frutos e legumes fornece boa parte da dieta alimentar dos residentes. A Atividade económica centra-se também num pequeno sector industrial, produzindo alguns bens de consumo básicos, como roupas, sabão, cerveja. Atualmente, o país conta com ajuda de alguns investidores estrangeiros para financiar projetos de expansão da produção de alimentos.

As atrações naturais da fauna, flora, paisagem, recursos marinhos, cultura local, pazes sociais, bem como o acolhimento caloroso do povo São-tomense, têm servido de instrumento para atrair cada vez mais turistas para o país. A indústria do turismo tem tido por isso, um crescimento surpreendente, representando um potencial de grande importância para a economia do país, mas não o suficiente para impulsionar toda atividade económica, conduzindo a uma dependência cega dos organismos internacionais para sustentar a economia.

Embora produto Interno Bruto (PIB) acusa um crescimento médio superior a 4% ao ano desde 2012, as condições socioeconómicas não são entusiasmadoras. O arquipélago depara-se com vários problemas de ordem económica, entre elas conjuntura económica internacional desfavorável, elevada taxa de desemprego, nível elevado da taxa de inflação, altos custos de produção, dívida externa elevada, défices estruturais e recorrentes devido a gastos domésticos em importações.

A baixa mobilização das receitas internas, a fraca capacidade de gestão das finanças públicas, a despesa pública elevada e a volatilidade da ajuda dos doadores são fatores que têm contribuído para o agravamento de défices orçamentais.

## **10.4. COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

A crónica instabilidade política e a vulnerabilidade socio- económica do país obrigam o país à sujeitar-se a uma dependência quase exclusiva de ajudas internacionais. A cooperação e as ajudas internacionais têm sido desde a independência a forma mais viável para alcançar o desenvolvimento sustentado.

---

Em seguida , foi introduzido o café em 1800 e o cacau em 1822 .São Tomé e Príncipe chegou a ser o maior produtor de cacau do mundo, nos anos imediatos após a I Guerra Mundial. A produção do cacau entrou em colapso a partir de 1980. A distribuição de roça a novos proprietários contribuiu de forma significativa para aceleração desse processo, uma vez que muitos dos proprietários não dispunham de meios para manter o cultivo. Também contribuiu para este fim, o excessivo abate de madeiras que serviam de sombra ao cacauzal, bem como queda sucessiva do preço desta matéria-prima nos mercados internacionais.

Muitos são os países que cooperam com São Tomé e Príncipe, e com eles temos uma excelente relação de amizade, é o caso de Taiwan (saúde, infraestruturas, água, formação profissional e agricultura); África do Sul (defesa e comércio); Angola (defesa, assuntos internos); Brasil (saúde, educação, agricultura, petróleo); Nigéria (petróleo, defesa, educação); França (agricultura, desenvolvimento rural, saneamento) , Japão (alimentação , saúde, educação, infraestruturas, ambiente) e recentemente estabeleceu-se relações de cooperação com Ruanda onde irá operar em domínios como turismo , segurança e aviação civil <sup>137</sup>.

Portugal tem sido o principal parceiro estratégico, com um papel de grande importância no âmbito da execução de políticas e coordenação das atividades e projetos de cooperação desenvolvidos por outras entidades portuguesas. No âmbito dessa cooperação foi assinado, a 27 de novembro de 2013 um Programa Indicativo de Cooperação (PIC)<sup>138</sup> . A boa governação, o desenvolvimento sustentável, e a luta contra a pobreza são os eixos estabelecidos pela cooperação sendo prioritários.

Em 2016 foi assinado entre os dois países um novo acordo de cooperação, Programa Estratégico de Cooperação (PEC), com um custo financeiro de 57,5M€ a desenvolver até 2020. Prevê uma maior concentração de verbas em setores como a Educação, a Saúde e a proteção social, abrangendo ainda a formação militar a cooperação policial e a justiça.<sup>139</sup>

Alem dessas cooperações individuais, São Tomé e Príncipe faz parte de várias organizações mundiais e regionais, com um importante papel na cooperação económica nesta linha, destaque vai para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que opera no país desde 1977, e tem executado projetos no âmbito do desenvolvimento humano sustentável. Prioriza a luta contra a pobreza, o alcance dos objetivos do milénio, e o fortalecimento das informações sobre o clima. O PNUD

---

<sup>137</sup> “São Tomé e Príncipe assinou com o Ruanda um acordo geral de cooperação com destaque para o turismo, segurança e aviação civil. Cooperação que pode evoluir até à livre circulação entre os dois países. O anúncio foi feito pela ministra dos Negócios Estrangeiros e Cooperação do Ruanda, Louise Mushikiwabo, que se encontra em São Tomé e Príncipe”. C.f em RFI (2017) - STP e Ruanda assinam acordo geral de cooperação. [Rfi : as vozes do mundo \[em linha\]](#). (6 jan. 2017).

<sup>138</sup> Programa Indicativo de Cooperação (PIC) abrangeu um período de quatro anos (2012--2015), envelope financeiro de 43,5 M€ e estabeleceu como eixos prioritários de cooperação a Boa Governação, Participação e Democracia e o Desenvolvimento Sustentável e a Luta contra a Pobreza. Consultar o Programa Indicativo de Cooperação (PIC)em SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE ; PORTUGAL (2012) – [Programa indicativo de cooperação Portugal - São Tome e Príncipe : 2012-2015 \[Em linha\]](#). Lisboa : Camões - Instituto da Cooperação e da Língua.

<sup>139</sup> Cf. o Programa Estratégico de Cooperação (PEC) em SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE ; PORTUGAL (2016) – [Programa estratégico de cooperação Portugal - São Tome e Príncipe : 2016-2020 \[Em linha\]](#). Lisboa : Camões - Instituto da Cooperação e da Língua.



desbloqueou 10 milhões 205 mil e 631 dólares, para financiar projetos em vários domínios até 2016.

O Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF), representa um parceiro fundamental no sector de saúde , atuando no País desde 1988.<sup>140</sup>

O país é também membro do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) desde 1978, que apoia projetos de redução da pobreza, financia ações de formação de quadros locais envolvidos em projetos de desenvolvimento. Até maio de 2003 foram financiadas 30 operações em diversos setores, no valor global de 156 milhões de dólares.

São Tomé e Príncipe faz também parte de organizações como a União Africana (UA), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> O Instituto Marquês de Valle Flôr , é uma ONG para o desenvolvimento fundada em 1951.No âmbito do projeto “Saúde para Todos , visa prestação de cuidados de saúde à população do distrito , tendo com base um modelo assistencial assente num hospital distrital e em sete postos de saúde . Cf. FREITAS, Paulo [et al.] - Saúde para todos : mudando o paradigma da prestação de cuidados de saúde em São Tomé e Príncipe : estudo de caso. Lisboa : Instituto Marquês Vale Flôr, 2010, pág.109

<sup>141</sup> “O Conselho de Administração do Fundo Monetário Internacional (FMI) concluiu no seu ultimo relatório referente a 2016 o seguinte: A economia de São Tomé e Príncipe tem se mostrado resiliente, mesmo após as perspetivas para a produção comercial de petróleo, que dominaram a narrativa política e económica até ao final de 2013, terem se tornado incertas devido à retirada de uma grande companhia de petróleo da exploração na Zona de Desenvolvimento Conjunto partilhada com a Nigéria. O desempenho económico de São Tomé e Príncipe foi positivo, apesar de um abrandamento do crescimento em 2015. Estima-se que crescimento do PIB real em 2015 tenha ficado abaixo da meta projetada de 5% por uma margem de quase um ponto percentual, em razão da baixa pluviosidade, que afetou as colheitas – sobretudo a produção de cacau – e do atraso na implementação dos projetos de investimento público. A inflação caiu abaixo da previsão de 5%, devido a fraca procura e a queda dos preços internacionais do petróleo e doutras matérias-primas”. Cf. o relatório em FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Conselho de Administração (2016) - Conselho de Administração do FMI conclui a consulta a São Tomé e Príncipe ao abrigo do Artigo IV referente a 2016 [Em linha]. Washington, D.C. : FMI. Comunicado de Imprensa n.º 16/289 (P).



## 11. REGULAÇÃO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE ANTES DE 12 DE JULHO 1975

Foram 500 anos sob a colonização portuguesa até a independência de São Tomé e Príncipe em 12 de julho de 1975. Até este período, os termos “regulação económica” e “entidades reguladoras” eram totalmente desconhecidos tanto do país colonizador como do país colonizado. As “províncias ultramarinas” eram geridas através da metrópole, “aquém e além-mar”.

A política colonial portuguesa em São Tomé e Príncipe pautou-se por ser uma política de assimilação. Foi aplicada no Ultramar a legislação metropolitana uma vez que, para todos os efeitos, as colónias eram consideradas prolongamento do solo metropolitano. Assim sendo, as colónias gozavam de pouca ou quase nenhuma autonomia administrativa, económica e financeira, o que dificultava a promoção de medidas económicas e sociais, as quais ficavam reservados exclusivamente à metrópole, que se arrogava o respetivo monopólio.

Após a implantação da República, foi criado em 1911, o ministério das colónias com o objetivo de rever o método português de política colonial. Abriu-se o caminho para o triunfo do princípio da descentralização administrativa do Ultramar português, princípio este que veio a ser consagrado na própria constituição de 1911, onde se lê no seu art.º 67º

Na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas<sup>142</sup>

Foram também elaboradas Leis Orgânicas da Administração Civil das Províncias Ultramarinas: uma relativa administração civil, (lei nº 227 de 15 de agosto de 1914) , onde podemos ler no art.º1º, *“as colónias portuguesas constituem organismos administrativos autónomos, sob a superintendência e fiscalização da metrópole, pela forma prescrita nas bases anexas à presente lei e que dela fazem parte integrante.”* Outra lei relativa à administração financeira (lei nº 228 de 15 de agosto de 1914) , diz *“as províncias ultramarinas constituem entidades financeiras autónomas, sob a*

---

<sup>142</sup> Cf. A Constituição de 1911 em, PORTUGAL. Assembleia Nacional Constituinte (1911) – Constituição de 21 de agosto de 1911 [. Em linha]. Lisboa: AR.

*superintendência e fiscalização da metrópole, pela forma prescrita nas bases anexas a presente lei e que dela fazem parte integrante*<sup>143</sup>”

Estas leis continham princípios orientadores da organização administrativa do ultramar, pretendendo-se com elas deixar de lado as políticas de assimilação e passar a adotar um sistema de autonomia gradual das províncias ultramarinas.<sup>144</sup> Então, a metrópole entregou às colónias a gestão dos negócios que lhes interessavam, tornando-as pouco a pouco, cada vez mais autónomas.

---

<sup>143</sup> Cf. Leis nºs 227 e 278 de 15 de agosto de 1914 em PORTUGAL. Ministério das Colónias. Secretaria Geral (1914) – Administração civil e financeira das Províncias Ultramarinas : leis n.os 277 e 278, de 15 Agosto de 1914 [Em linha]. Loanda : Imprensa Nacional.

<sup>144</sup> Foi também elaborado a carta orgânica para cada província, sendo a de São Tomé e Príncipe promulgada a 11 de agosto de 1917.

## 12. REGULAÇÃO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE DEPOIS DE 12 DE JULHO DE 1975

A política de descentralização da administração das colónias, implantada por Portugal na primeira década do século XX, baseada na ampla autonomia dos governos coloniais, demonstrou o seu fracasso com a grande dívida contraída pelas colónias<sup>145</sup>. O ato colonial<sup>146</sup> posto em prática durante o Estado Novo restringiu drasticamente os poderes dos governadores gerais das colónias, centrando-os no ministro das colónias ou no Governo de Portugal, o que contribuiu para o fim da autonomia financeira das colónias.

Contudo, com o decorrer dos tempos, o próprio desenvolvimento económico das colónias, a interiorização das ideias liberais revolucionárias sob o primado do capitalismo saídas da constituição de 1933, bem como a melhor compreensão dos interesses económicos, criaram nas colónias o espírito de resistência às exigências da metrópole. Os ideais de descolonização tornaram-se cada vez mais evidentes, dando lugar a guerras coloniais até ao culminar da independência.

Em São Tomé e Príncipe este processo foi pacífico, sem grande resistência do governo português. Foi celebrado no dia 26 de novembro 1974 entre o governo São-tomense encabeçado pelo MLSTP e o Governo Português, o famoso acordo de Argel<sup>147</sup>, de que veio a resultar a independência de São Tomé e Príncipe a 12 de julho de 1975.

---

<sup>145</sup> A inflação, a desvalorização da moeda local e a impossibilidade de transferências de fundos para a metrópole trouxeram graves consequências para sua economia, que muito dependia dos investidores estrangeiros, como Alemanha, França, Bélgica e, principalmente, Inglaterra, com grandes aplicações nas colónias de Angola e Moçambique.

<sup>146</sup> O Ato Colonial foi criado através do Decreto n.º 18.570, de 8 de julho, sendo posteriormente incorporado no texto da Constituição de 1933. É um quadro jurídico-institucional geral de uma nova política para os territórios sob dominação portuguesa promovida pelo Salazar durante o Estado novo, como forma de amenizar os graves problemas financeiros de Portugal naquela época. Para isso socorre-se a manutenção das possessões além-mar como instrumento para unir as colónias e a metrópole de maneira a construir um sistema económico capaz de atingir grande índice de autossuficiência.

<sup>147</sup> O acordo de Argel foi celebrado entre Governo Português e do Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe (MLSTP), no dia 26 de novembro de 1974, com objetivo de fixação, por acordo, do esquema e do calendário do processo de descolonização do território de S. Tomé e Príncipe, tendo chegado aos seguintes pontos de acordo: 1.º O Governo Português reafirma o direito do povo de S. Tomé e Príncipe à autodeterminação e independência, de acordo com a Lei Constitucional Portuguesa n.º 7/74, de 26 de Julho, e com as resoluções pertinentes da Organização das Nações Unidas.

2.º O Governo Português reconhece o Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe como interlocutor e único e legítimo representante do povo de S. Tomé e Príncipe.

3.º O Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe e o Governo Português, conscientes da necessidade de assegurarem nas melhores condições possíveis a transferência de poderes para o futuro Estado independente de S. Tomé e Príncipe, acordam em estabelecer o esquema e o calendário do respetivo processo de descolonização (...). Cf. ACORDO de Argel de 26 de Novembro de 1974. [STP digital](http://www.stpdigital.net/sociedade/836-acordo-de-argel-de-26-de-novembro-de-1974.html) [Em linha]. (26 nov. 2014). [Consult. 14 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.stpdigital.net/sociedade/836-acordo-de-argel-de-26-de-novembro-de-1974.html>>.

O período pós-colonial foi politicamente caracterizado pela institucionalização de um regime socialista de partido único sob a alçada do MLSP. O sistema democrático foi banido pelos governantes nacionais desse pequeno arquipélago como sendo inadequado para conseguir a unidade nacional e o desenvolvimento económico. À semelhança do que si vivia na Europa depois da Segunda Grande Guerra, o MLSP instituiu no país o regime de economia de planeamento centralizado, como sendo a melhor forma de alcançar o bem-estar económico e social do povo São-tomense.

Nestes termos, baseou-se no modelo de Estado Intervencionista, em que o Estado detinha o controlo total da economia, sendo ele produtor de bens e prestador de serviços.

Não podemos esquecer que as décadas de setenta e oitenta haviam consolidado em quase toda europa uma economia apoiada em grandes empresas estatais, fatos que as tornou em fornecedores privilegiados de produção de bens e prestações de serviços, consolidado cada vez mais o papel do Estado na economia como um verdadeiro empresário. Em São Tomé e Príncipe não foi diferente. O Estado, pois, em marcha um plano de nacionalização das roças e de todas estruturas anteriores ao regime, sobretudo as grandes empresas produtoras de cacau<sup>148</sup>.

A própria lei fundamental excluiu os privados da planificação da vida económica, e promoveu o Estado como a melhor figura para dinamizar a economia nacional. Veja-se os nºs 3 e 4º do art.º 4. Lei Fundamental da Republica Democrática de São Tomé Príncipe, de 15 de dezembro de 1975

O Estado promove a planificação da economia nacional de modo a utilizar racionalmente os recursos existentes com vista a assegurar o seu desenvolvimento rápido e harmonioso. O setor do Estado é o elemento preponderante e dinamizador da economia nacional.

---

<sup>148</sup> Através do decreto nº19/ 75 publicado no DR nº22, de 25 de setembro de 1975 é nacionalizada a Roça Monte Forte, umas das primeiras a serem nacionalizada, em seguida através do decreto lei nº24/75 publicado no DR, nº33, de 31 de outubro de 1975, foram nacionalizadas as seguintes empresas agrícolas: Sociedade Agrícola Vale Flor, limitada, Companhia Agrícola Ultramarina, Sociedade Agrícola Terras de Monte Café, S.A.R.L, Companhia Ilha do Príncipe, S.A.R.L , Sociedade Agrícola Porto Real e Bela Vista , Roça Porto Alegre , Companhia Agrícola das Neves , Colonia Açoreana , Limitada , Sociedade Agrícola Sundy , Companhia das Roças Plateau e Milagrosa , S.A.R.L , Roça Praia das Conchas e Plancas , Boa Entrada , Limitada, Roça Angra Toldo , Roça Ribeira Funda , Sociedade Agrícola de S.Tomé e Príncipe , Santarém Cantanhede , Roça Vigoço , Roças Granja e Soledade , Roça Vila Moura, Roça Diogo Nunes e Laranjeiras , Roça Ilhéu das Rolas , Roças Pedroma e Ribeira Palma , Roça Paciência Através do Decreto-lei nº 33 /79 pulicado no DR, nº20, de 21 de junho de 1979 as seguintes empresas estatais de comercio: Empresa de Comercio Interno (ECOMIN), Empresa de Comercio Externo (ECOMEX), Empresa Hoteleira (EMOTEL), Empresa de Exploração Cinematográfica (EMECINE)

É permitido a propriedade privada, desde que a sua existência não vá contra os interesses gerais definidos pela política económica do Estado.<sup>149</sup>

Contrariando as aspirações de independência, e de costas viradas para os privados, o Estado providência optou pela monopolização de todos os sectores estratégicos da economia, intervindo diretamente na economia do país através da sua administração central como a melhor forma de garantir o bem-estar geral.

O modelo de Estado intervencionista falhou nas suas políticas económicas, sendo motor de grande instabilidade, política, económica e social. Leva o país afundar-se num cenário de crise e estagnação económica, abrindo portas ao fenómeno de facilitismo e clientelismo, alimentadas por uma complexa teia de corrupção, contrariando deste modo o seu papel fundamental enquanto motor de progresso e de bem-estar.

O regime do partido único de cariz marxista-leninista vigorou até 1990, momento que se procedeu à mudança de paradigma. Desta feita, foi instituído no país o regime democrático multipartidário voltado para o mercado.

Após o referendo, foi introduzido um novo texto da lei constitucional em 1990, a qual veio a consagrar uma série de direitos anteriormente inexistentes, dos quais, Estado de direito democrático, o princípio de separação de poderes, bem como a introdução de um capítulo dedicado a direitos económicos, sociais e culturais. A nova lei constitucional, veio revolucionar o sector económico, liberalizando a economia e permitindo a coexistência do sector público, cooperativo e privado em prol do desenvolvimento da economia, e conseqüentemente abertura do mercado a concorrência. O artº9 nº1 e 2 da nova lei constitucional dispõe:

- 1- A organização económica de São Tomé e Príncipe assenta no princípio de economia mista, tendo em vista a independência nacional, o desenvolvimento e a justiça social.
- 2- É garantido, nos termos da lei, a coexistência da propriedade pública, da propriedade cooperativa e da propriedade privada de meios de produção<sup>150</sup>.

Só para termos uma noção e fazermos uma breve comparação, enquanto esses princípios estruturantes da vida económica só foram consagrados na constituição de São Tomé e Príncipe nos anos 90 (Constituição de 1990), os mesmos princípios já teriam sido consagrados em Portugal desde anos 70 (Constituição 1976), o que quer

---

<sup>149</sup> Cf. A Constituição da República Democrática de São Tomé Príncipe publicado no DR, n.º 39, lei 17 /75 de 15 de dezembro de 1975

<sup>150</sup> Cf. MIGUÉIS, Jorge, compil. ; BRITO, Maria Manuela, compil. (1995) - S. Tomé e Príncipe: Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar, pág. 15

dizer que, em Portugal quando o Estado Regulador continua a ser um ponto de partida e desenvolvimento, em São Tomé e Príncipe este modelo assume-se como ponto de chegada.



## 13. NOVA PERSPETIVA DE REGULAÇÃO VIRADA PARA OS MERCADOS

### 13.1. REGULAÇÃO SECTORIAL

#### 13.1.1. BANCO CENTRAL DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

A forte crise que abalou a economia e o sistema bancário São-tomense nos anos 80, trouxe consigo dificuldades de escassez de liquidez e situações de crédito, malparado provocando grave desequilíbrio económico e desconfiança no sistema bancário e na moeda nacional.

Um ano após a Independência, surgiu a necessidade de incentivar e dinamizar o mercado, criando mecanismos regulamentares capazes de assegurar a eficiência do mercado. O surgimento da lei nº 8/92 de 03 agosto, que criou o Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSP)<sup>151</sup>, revestiu-se de grande importância neste processo, na medida em que veio revolucionar o sistema financeiro, repondo a confiança no sistema bancário, na moeda nacional e consequentemente, no mercado<sup>152</sup>.

Trata-se, pois, de uma instituição pioneira na regulação de um setor através de entidade com um considerável grau de autonomia e independência, que pela sua natureza e objetivos é considerada uma entidade com perfil voltado, tradicionalmente, para a regulação independente propriamente dita. O Banco Central de São Tomé e Príncipe dispõe nos termos do art.º 1 nº 1, de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

Além da sua função de regulação, está também encarregue da implementação de políticas financeiras e a supervisão das atividades dos bancos comerciais, com a missão

---

<sup>151</sup> O Banco Central, antes denominada Banco Nacional Ultramarino (BNU) foi nacionalizado através do Decreto-Lei nº 16 /76, de 24 de maio, passando-se a denominar Banco Nacional de São Tomé e Príncipe (BNSTP)

<sup>152</sup> Excerto do preâmbulo da Lei - "A profunda reestruturação da economia nacional que se encontra em curso implica a organização de um sistema financeiro renovado que abra espaço à intervenção no mercado de crédito, de um leque diversificado de intermediários financeiros e seja suscetível de tirar melhor partido das organizações existentes.

Neste sentido, e paralelamente à publicação de uma Lei de reorganização do sistema financeiro das estruturas bancárias, com um certo grau de especialização, que vem viabilizar a atuação na praça são-tomense de instituições bancárias e parabancárias, quer através da integração do Fundo Social e de Infraestrutura (FSI) no quadro do sistema financeiro e da própria reorganização da atual Caixa Popular substituindo-a por Caixa Nacional de Poupança e Crédito, quer por via da constituição de novos intermediários financeiros de capital privado para além da prevista criação de um banco comercial, de capital misto, com participações nacionais e estrangeiros, torna-se indispensável proceder a uma redefinição em profundidade do âmbito funcional do Banco Nacional de São Tomé e Príncipe, que será extinto sendo substituído por um Banco Central com estatuto institucional, funções e estrutura operativa inteiramente novos"

suprema, em regime de monopólio, da emissão monetária na qualidade de banqueiro do Estado, como resulta:

[Art.º 1 n.º2] O Banco é único órgão emissor do País e o Banqueiro do Estado, competindo-lhe proceder à formulação e execução das políticas monetárias de crédito e de juros, bem como executar e administrar a política cambial assegurando a estabilidade interna e externa da moeda, fiscalizar e controlar as atividades do sistema financeiro nacional<sup>153</sup>.

Compete-lhe, ainda, a supervisão da atividade seguradora, competência esta atribuída por decreto Decreto-lei 47/98, onde se estabelecem as condições de acesso e as regras do seu funcionamento<sup>154</sup>.

A sua direção é composta por órgãos de administração e de fiscalização, nomeadamente, o Governo do Banco, o Conselho de Administração e o Conselho de Auditoria, sendo o Governo composto por um Governador e um Vice-Governador.<sup>155</sup> O Governador é nomeado e exonerado pelo Conselho de Ministros para um mandato de cinco anos renovável, só podendo ser destituído mediante a comprovação da prática de atos lesivos dos interesses do Banco e do País.

Apesar da natureza jurídica desta instituição, o seu regime geral não é de todo claro, suscitando dúvidas acerca da sua independência, relativamente ao Governo e à atividade regulada. A não instrumentalização Governativa, que é uma condição *sine qua non* de todas entidades reguladoras, não está ainda bem sedimentada, o que leva a desconfiar do sistema e das suas estruturas. Assim sendo, carece do legislador uma definição clara do regime de incompatibilidades, da relação com o executivo em termos funcional e orgânico, bem como de meios de responsabilização.<sup>156</sup>

### 13.1.2. CONSELHO SUPERIOR DE IMPRENSA

Até à independência, a esfera pública e a comunicação social, surgiam como veículos do regime colonial com o objetivo de contribuir para a afirmação do império português.

---

<sup>153</sup> Cf. Art.º 1 n.º2 lei n.º8/92. D.R. São Tomé. 16 (1992-08-03)

<sup>154</sup> O art.º 1, Decreto-Lei 47/98 estabelece:

1. O presente diploma regula as condições de acesso e de exercício da atividade seguradora na República Democrática de São Tomé e Príncipe.

2. Este diploma regula ainda o processo de que depende a autorização do Banco Central da República Democrática de São Tomé para o estabelecimento, no anterior, de quaisquer formas de representação por parte de seguradoras com sede neste país. Cf. Decreto-lei n.º 47/98, de 31 de dezembro.

<sup>155</sup> Cf. Art.º 44º, Lei n.º8/92. D.R. São Tomé. 16 (1992-08-03)

<sup>156</sup> Cf. AFONSO, Alex Odair do Espírito Santo - O novo paradigma da regulação : um estudo comparado dos regimes português e são-tomense. Lisboa : [s.n.], 2014. p. 97 seg.

A sua ação resulta da necessidade de afirmação de ação colonial, do seu regime, das suas políticas. Prova disso, foi o surgimento em 1974 do primeiro jornal, quinzenal cultural, noticioso e literário A Voz de S. Tomé, que surgiu somente para sustentar o regime no arquipélago<sup>157</sup>

Após a Independência, o País rumou a um regime marxista-leninista chefiado por Manuel Pinto da Costa. Durante 15 anos o país foi governado com base num regime ditatorial de partido único, tendo a imprensa desenvolvido um perfil predominantemente político, limitando ao máximo a liberdade de expressão e chegando a existir perseguição a jornalistas com visão crítica da realidade, e até mesmo prática de tortura.

É indiscutível o relevante papel e posição que os meios de comunicação social ocupam hoje nas sociedades modernas, exercendo um papel cimeiro na formação da sociedade, e atingindo uma vasta plateia de cidadãos. Existem algumas correntes de pensamentos que defendem que as mesmas devem ser elevadas a categoria de um “quarto poder”, a par do poder legislativo, executivo e judicial.

A comunicação social possui um poderoso instrumental, que pode ser usado em benefício da democracia. No entanto, carece de controlo por parte de entidades reguladoras competentes a fim de assegurar o adequado funcionamento dessa atividade.

Nesta perspetiva, foi criada através da lei 4/96, o Conselho Superior de Imprensa, como sendo a mais Alta Autoridade para Comunicação Social em São Tomé e Príncipe, com funções de regulação, promoção da liberdade de imprensa, garantia de independência e não ingerência no sector de comunicação social. O art.º 2 da lei 4/96 diz:

“O Conselho Superior de Imprensa como alta autoridade para a promoção da liberdade de Imprensa, do pluralismo e da independência na comunicação social é independente e funciona junto da Assembleia Nacional”.

O Conselho Superior de Imprensa é nomeado pela Assembleia Nacional, e os seus membros empossados pelo Presidente da Assembleia Nacional, por um período de três

---

<sup>157</sup> O jornal a Voz de S. Tomé foi apropriado pelo governo colonial a fim de divulgar as suas políticas, e noticiava sobre tudo, o relatório de contas da província, e defesa do colonialismo. Só para termos uma noção, o massacre de Batepá, a 03 de fevereiro de 1953, que constituiu um verdadeiro motim, onde morreram mais de mil pessoas assassinadas, foi completamente ignorada e desvalorizada pela imprensa. Durante os 27 anos desse jornal limitou-se somente a propagandear os projetos do império, e as suas ações locais, limitando o seu conteúdo informativo em anunciar as decisões do governo e os discursos dos governantes.

anos, beneficiando do princípio da Inamovibilidade, nunca podendo exercer mais de dois mandatos consecutivos, e devendo seguir as seguintes atribuições:<sup>158</sup>

- garantir o exercício do direito a informação e a liberdade de imprensa
- zelar pela independência dos órgãos de comunicação social perante poderes políticos e económicos
- salvaguardar a liberdade de expressão e confrontação de ideias através dos órgãos de comunicação social das diversas correntes de opinião
- Providenciar pela isenção e rigor da informação
- Contribuir para garantia da independência e pluralismo de cada órgão de comunicação social no sector público
- Garantir para a preservação e promoção dos valores culturais nacionais.

Relativamente à sua composição, o Conselho Superior de Imprensa é constituído por sete membros, entre os quais:

- Um magistrado designado pelo Conselho Superior Judiciário, sendo este o seu presidente;
- Um representante designado pelo Presidente da Republica;
- Dois representantes designados pela Assembleia Nacional, devendo os mesmos pertencerem a diferentes partidos políticos ou serem independentes;
- Um representante do Governo;
- Um jornalista designado pela organização representativa dos jornalistas
- Um magistrado designado pelo Conselho Superior Judiciário, sendo este o seu presidente<sup>159</sup>

A alta autoridade para a promoção da liberdade de Imprensa, do pluralismo e da independência na comunicação social tem trilhado um caminho bastante conturbado.

---

<sup>158</sup> Cf. o art.º 11º da lei 4/96

<sup>159</sup> Cf. o art.º 3º da lei 4/96

Depois de alguns anos de inatividade, foi reativada em 2012 após varias reivindicações contra o seu encerramento.

Em 2016, foram empossados pelo Presidente de Assembleia Nacional novos membros do CSI para um mandato de 3 anos, sendo o jurista Jerciley Patrick reconduzido no cargo de Presidente deste órgão. A nova direção integra ainda uma jornalista na qualidade de representante da Assembleia Nacional, um jornalista em representação do governo bem como o secretário-geral dos Sindicato dos Trabalhadores do Estado, enquanto representante da sociedade civil. Acredita-se que, com essa nova estrutura organizativa, o CSI possa contar com dias melhores.

Infelizmente, a falta de rigor, imparcialidade e isenção no tratamento de informações têm sido uma constata no seio da comunicação social São-tomense, sobretudo nos dois órgãos estatais de comunicação social, a TVS (Televisão São-tomense) e a RNSTP (Rádio Nacional São-tomé e Príncipe), o que tem gerado no seio da comunidade situações de indignação e desconfiança em relação às informações por estas veiculadas<sup>160</sup>.

Neste sentido, o Conselho Nacional de Imprensa, (CSI), de São Tomé e Príncipe, em parceria com o Gabinete de Informação Pública, (GRIP), vai elaborar um relatório sobre o estado da Comunicação Social Santomense, e a sua transparência no país, com o objetivo de avaliar a atual situação dos órgãos da comunicação social, o seu impacto na sociedade e a credibilidade das informações veiculadas pelos meios da Comunicação Social. O relatório deverá estar concluído até o final de novembro do corrente ano 2017.<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Temos como exemplos os dois casos polémicos, um envolvendo a SOCOGESTA, L-da e a TVS e outro envolvendo a SOCOGESTA, L-da e a RNSTP, a qual a primeira alega censura, falta de rigor, independência, e isenção da Informação transmitida pelos dois órgãos estatais de comunicação social, o que levou Conselho Superior de Imprensa a se pronunciar pela primeira vez sobre as frequentes irregularidades ocorridas na TVS e na RNSTP, em termos de tratamento da matéria informativa. Cf. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Conselho Superior de Imprensa - Deliberação nº. 4/CSI/2015 [Em linha]. São Tomé : [s.n.], 2015a. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.telanon.info/wp-content/uploads/2015/05/deliberacao-radio-nacional.pdf>. e REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Conselho Superior de Imprensa - Deliberação nº 3/CSI/2005 [Em linha]. São Tomé : [s.n.], 2015b. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.telanon.info/wp-content/uploads/2015/05/deleiberacao-tvs-csi.pdf>.

<sup>161</sup> Para conclusão do relatório será encabeçada uma comissão multidisciplinar composto por 14 elementos fazendo parte da mesma dentre outros o Presidente do Sindicato dos Jornalistas e Técnicos da Comunicação Social, e o Presidente da Associação dos Jornalistas Santomenses. Cf. CASTRO, Adilson - CSI e GRIP vão realizar relatórios sobre estado da Comunicação Social em STP. Jornal Transparência [Em linha]. (21 mar. 2017). [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.jornaltransparencia.st/aa46.htm>.

### 13.1.3. AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO STP

A história do petróleo em São Tomé e Príncipe não é recente, apresentando antecedentes que remontam a época colonial.<sup>162</sup> Foi sobretudo em 1997, com a denominada “Era do Petróleo de São Tomé e Príncipe”,<sup>163</sup> que mesma ganhou maior visibilidade e lugar de destaque. E foi a partir daí, e ainda sem uma política e estratégia clara e concisa sobre o setor petrolífero, que o Governo São-tomense deu os primeiros passos na estruturação legal e institucional do setor onde, mediante a implementação de estruturas ad-hocs, passou por experiências de vários formatos de gestão e deu seguimento ao chamado “Dossier Petróleo”.

No âmbito do Memorando de Entendimento entre as empresas ERHC e PFC, foi criada em 1998 através do decreto-Lei nº 27/98, de 8 de junho, a empresa mista, “Sociedade Nacional de Petróleos de São Tomé e Príncipe, S.A (STPETRO)”<sup>164</sup>, a que viria a ser extinta pelo governo um ano mais tarde, sido substituição desta, instituída a Comissão Nacional do Petróleo sob a tutela do Ministro das Infraestruturas, Recursos Naturais e Ambiente, também extinta em 2002. Em 2001, foi criada pelo Decreto-Lei nº 6/2001 de 9 de agosto a Empresa Nacional do Petróleo e Gás (Petrogás - STP)<sup>165</sup>, como um organismo do Estado com competências para negociar e celebrar contratos petrolíferos em nome deste.

---

<sup>162</sup>Em 1876, já si ouvia falar de vestígios de petróleo na zona de Uba Budo e Morro Peixe, o que levou Francisco de Oliveira Chamiço, 1º Governador do Banco Nacional Ultramarino naquela altura solicitar ao Secretário dos Negócios da Marinha e Ultramar, uma autorização de prospeção do petróleo na ilha de São Tomé, solicitação essa que lhe foi negada. O governo da colónia volta ao processo de negociação em 1969, desta feita celebra um contrato de concessão para exploração petrolífera com a duração de 25 anos, com a empresa Ball & Collins, o que veio a cair por terra com a independência de São Tomé e Príncipe em 1975.

<sup>163</sup>Era do Petróleo de São Tomé e Príncipe dá-se sobre tudo em 1997 e é marcada com assinatura do Memorando de Entendimento com a empresa Americana Environmental Remediation Holding Corporation (ERHC) e a Sul-Africana Procura Financial Consultant (PFC) com objetivo de fazer um estudo de avaliação do potencial de hidrocarbonetos em território nacional.

<sup>164</sup>Lê-se no art.º 2 Decreto-Lei nº 26/98, de 8 de junho o seguinte: “A presente lei regula o pagamento, a gestão, a utilização e fiscalização das receitas petrolíferas, provenientes das operações petrolíferas, realizadas em todo o território nacional, tanto em terra como no mar, incluindo a Zona Económica Exclusiva e na Zona de Desenvolvimento Conjunto, criada pelo Tratado”. Cf. O decreto-lei em REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. – Decreto-Lei n.º 27/98. Diário da República [Em linha]. São Tomé e Príncipe. 5:suplemento (13 jul. 1998) 308-321. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.grip.st/docs/DT-%2015%20\\_ANP-STP.pdf](http://www.grip.st/docs/DT-%2015%20_ANP-STP.pdf)>.

<sup>165</sup>De acordo com o art.º 2 do Decreto-Lei nº 6/2001 de 9 de agosto, A PETROGÁS é uma pessoa coletiva dotada de personalidade jurídica, regendo-se por princípios de autonomia de gestão, de autonomia financeira, de rentabilidade económica e de livre associação e pelas demais disposições aplicáveis à sociedade anónimas, pelos presentes Estatutos e demais legislações aplicáveis na República Democrática de São Tomé e Príncipe. Cf. O decreto-Lei em REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 6/2001. Diário da República [Em linha]. São Tomé e Príncipe. 6 (9 ago. 2001) 105-111. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.grip.st/docs/DL2001006.pdf>>.

Havendo a necessidade de o Estado implementar um quadro legal e institucional estável nessa área, em 2004 foi posto em marcha um processo de estruturação e consolidação do quadro institucional de gestão do sector petrolífero de STP, contando para tal com ajuda internacional, com o objetivo de garantir uma exploração eficaz e eficiente dos recursos petrolíferos e assegurar a gestão adequada das suas receitas.

Neste sentido, foi criado através Decreto-lei nº 5/2004 de 30 de junho de 2004, a *Agência Nacional do Petróleo de São Tomé e Príncipe (ANP-STP)*<sup>166</sup>, que mais tarde veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 7/2014, de 25 de abril de 2014<sup>167</sup>.

De acordo com o seu estatuto a ANP-STP é um órgão público de regulação com o objetivo de regular a contratação e a fiscalização das atividades económicas respeitantes à indústria do petróleo, de acordo com a legislação em vigor e em conformidade com as orientações emanadas do Conselho. Goza de personalidade jurídica própria, autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial, exercendo a sua função sob a tutela do Ministro responsável pela área dos hidrocarbonetos e da energia.

De acordo com o art.º 4 do seu estatuto, a ANP-STP tem as seguintes atribuições:

- Regular e fiscalizar a atividade de exploração, produção e transporte de petróleo, gás e derivados, bem como preparação de políticas de desenvolvimento e normas respeitantes às operações petrolíferas;
- Regular e controlar a qualidade dos produtos petrolíferos;
- Organizar, manter e consolidar todas as informações se dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo e gás;
- Assegurar a negociação técnica, em representação do Governo, e executar contratos ou instrumentos negociais que tenham por objeto operações petrolíferas e gás;
- Cooperar com outros organismos e participar nos trabalhos de organismos internacionais especializados no seu domínio de atividade;

---

<sup>166</sup> Cf. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Regulamento Interno da Agência Nacional do Petróleo de São Tomé e Príncipe. *Diário da República* [Em linha]. São Tomé e Príncipe. 3 (4 mar. 2005) 25-35. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:https://www.anp-stp.gov.st/phocadownloadpap/Juridico\_2/Regulamento-interno-ANP.pdf>.

<sup>167</sup> Cf. o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 25 de Abril de 2014 em. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 7/2014. *Diário da República* [Em linha]. 32 (25 Abril 2014) 162-168. [Consult. 14 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.anp-stp.gov.st/phocadownloadpap/Juridico\_2/DL\_7\_2014%20Estatuto%20da%20ANP%203.pdf>.

- Executar a política fiscal e a realização da administração fiscal da área do petróleo do Estado, através da regulação, controle e acompanhamento da aplicação das leis fiscais;
- Promover a defesa dos interesses nacionais;
- Instruir e aplicar sanções em processos de natureza administrativa, cuja competência lhe esteja legalmente atribuída;
- Efetuar ações de mediação, conciliação e arbitragem sempre que a lei o preveja ou mediante solicitação das partes;
- Manter relações regulares e quotidianas com a Autoridade da Zona de Exploração Conjunta;
- Gerir os projetos sociais e formações, no âmbito dos contratos de partilha de produção.

A referência a essa entidade é tão-somente no sentido de assinalar mais um contributo para o País no âmbito da regulação de um setor voltado para a economia. Não obstante esta entidade beneficiar de personalidade jurídica própria, autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial, a mesma exerce a sua atividade sob tutela ministerial o que leva a questionar a sua independência e o exercício de uma atividade imparcial, contrariado deste modo o perfil de uma entidade verdadeiramente independente.

#### **13.1.4. AUTORIDADE GERAL DE REGULAÇÃO DA REPUBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE (AGER)**

Numa altura em que se têm discutido as assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional, os Estados despertaram para a necessidade de ter cada vez mais um mercado regulado, competitivo e aberto a concorrência.

Grande parte dos setores essenciais à atividade económica em São Tomé e Príncipe, encontram-se sob regime de monopólio público, o que não se compagina com as regras de um mercado liberalizado e competitivo. Cientes das desvantagens que os mesmos podem acarretar para o desenvolvimento de um mercado concorrencial e aberto à participação privada, sentiu-se a necessidade de implementar políticas que sirvam o interesse da economia São-tomense. Neste sentido, foi criada através da lei nº14 /2005,



a Autoridade Geral de Regulação da República Democrática de São Tomé e Príncipe (AGER)<sup>168</sup>

Apesar de a AGER ser o último regulador sectorial a ser criado nos países da CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a criação de instituições desta natureza, fora da influência direta e indireta do Estado, configurou-se como passo importante na afirmação da regulação independente e do desenvolvimento económico nacional.

Tratou-se de um importante passo, que se consubstanciou na criação de uma autoridade com este perfil, responsável pela regulação dos sectores das telecomunicações, água, energia, e dos correios<sup>169</sup>, bem como de todos os setores de infraestruturas colocados sob a sua responsabilidade regulatória. Compete-lhe ainda:

- garantir a existência de condições que permitam satisfazer de forma eficiente a procura da prestação dos serviços que envolvam os sectores referidos no artigo 1.º;
- garantir aos titulares de concessões, de licença de operação, ou outros contratos a existência de condições que lhes permitam o cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de concessão, licença ou outros contratos referidos no número 2 do artigo anterior;
- garantir os interesses dos consumidores designadamente em matéria de preços e tarifas, e qualidade do serviço prestado;
- garantir a progressiva existência de condições de ocorrência entre os operadores no âmbito dos vários sectores referidos no artigo 1.º;

---

<sup>168</sup> Cf. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-lei nº 14/2005. *Diário da República* [Em linha], 22 (24 ago. 2005) 266-276. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.ager-stp.org/documentation/decreto\\_lei\\_14\\_2005.pdf](http://www.ager-stp.org/documentation/decreto_lei_14_2005.pdf)>..

<sup>169</sup> “Um dos grandes objetivos para este sector será a reforma e perspetivas para a sua modernização, caracterizada pela regulamentação dos serviços postais e do relacionamento com os utentes. O instrumento fundamental dessa reforma será a Lei base postal, que se encontra na fase de elaboração. A Empresa de Correios passará a operar num novo contexto regulamentar e de mercado, harmonizando a sua atuação em duas vertentes: a empresarial e competitiva e a outra de natureza pública e social. A vertente empresarial e competitiva seria marcada por uma rigorosa ação que permitisse enfrentar os desafios da concorrência, da produtividade, da satisfação do cliente e buscando em simultâneos resultados operacionais satisfatórios. Enquanto que a vertente pública e social seria caracterizada pela oferta de serviços de carácter social e interesse comunitário com margens de contribuição reduzidas. A reforma estrutural e organizacional da Empresa de Correios visa sobretudo a transformação das suas estações e agências em centros de negócios devidamente apoiadas por uma central gestora de recursos, com o devido suporte tecnológico e humano, garantindo assim, meios apropriados e indispensável à oferta de serviços com qualidade desejada”. Cf. SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Autoridade Geral de Regulação de (AGER) (2017) – Correios [Em linha]. São Tomé : AGER

- contribuir para a criação de condições que promovam a eficiência na utilização de recursos ou prestação de serviços, com respeito pelas regras técnicas e de proteção do ambiente;
- velar pela supressão de barreiras técnicas com reflexos económicos, de modo que as relações entre os vários operadores e destes com os consumidores sejam conduzidas de forma transparente e não discriminatória.<sup>170</sup>

Ainda no âmbito das suas competências, a AGER dispõe, nos termos do art.º 38.º de três poderes: Regulamentação, Execução e Fiscalização, o que lhe permite melhor prosseguir as suas atribuições.

Relativamente a sua direção, dispõe de três órgãos: O Conselho de Administração, o Conselho Consultivo e o Conselho Fiscal. Os membros do Conselho de Administração são nomeados pelo Conselho de Ministros, por um mandato de cinco anos renováveis. Quanto à escolha dos mesmos, a lei limita a margem de livre escolha dos nomeados, exigindo-se que sejam escolhidos com base na sua integridade moral, e suas especiais qualificações, respetivamente em matéria dos setores regulada pela mesma, em matéria de direito, economia, engenharia.

Conforme estabelece o art.º 10º, em princípio, os administradores não podem ser exonerados antes do término dos seus mandatos, exceto por desempenho deficiente dos mesmos, ou por incapacidade de desempenhar funções, ou ainda por má conduta legal ou ética.

Por outro lado, tendo em consideração os princípios da imparcialidade, e de boa fé a que estão sujeitos todos órgãos públicos em nome do bem-estar geral, e sobretudo para evitar o fenómeno de captura dos reguladores pelos regulados, os administradores estão sujeitos a um apertado regime de impedimentos e incompatibilidades descritos nos art.º 9 e 10 º, sendo extensíveis aos antigos administradores, que vêm cumprir o designado período de nojo. Os antigos administradores da AGER estão proibidos de trabalhar em qualquer assunto sob a sua jurisdição durante os dois anos posteriores à sua destituição, sendo-lhes atribuída uma remuneração de base para a categoria durante este período, conforme o art.º 12<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Cf. O art.º 3 do estatuto da AGER, aprovado pelo Dec. Lei nº14 /2005

<sup>171</sup> Cf. O art.º 12 do estatuto da AGER, aprovado pelo Dec. Lei nº14 /2005

Outro assunto muito importante, que merece a nossa atenção, é a independência desta entidade.

A independência é a característica de maior relevo, o que a distingue outros organismos públicos, quer face ao poder político, designadamente ao governo ou administração direta do Estado, quer às entidades reguladas.

Conforme ficou exposto no art.º 1º, a AGER é uma pessoa coletiva de direito público, com autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial. Porém, o art.º 7º do mesmo diploma dispõe que a AGER está sujeita à tutela do Ministro Responsável pelas infraestruturas, não esclarecendo, porém, os contornos dessa tutela e, muito

menos, em que medida ela se manifesta. Se a garantia da independência implica que possuam auto-organização dos seus serviços, e desenvolvam a atividade sem sujeição a quaisquer ordens ou instruções do Governo, ao estar sujeita à tutela Ministerial, é evidente que este tentará de forma direta ou indiretamente impor a sua vontade, o que pode pôr em causa uma prestação exemplar, neutral, imparcial e independente, como se pretende com a regulação independente.

É verdade que a AGER, foi de enorme importância na liberalização do setor da telecomunicação do País, através da atribuição de licença de estabelecimento e da exploração de rede de telecomunicações à UNITEL STP S.A.R.L, forçando desta maneira a concorrência neste setor, antes sob monopólio da CST<sup>172</sup>. Contudo, com a exceção da área de telecomunicação, a AGER parece estar inoperante noutras áreas onde igualmente é chamada a regular. Enquanto autoridade geral da regulação, terá a instituição de criar condições que garantam uma verdadeira política de regulação em todas áreas de atuação.

---

<sup>172</sup> Como se lê “No passado dia 2 de Maio corrente, foi publicado no Diário da República nº 42, o Decreto nº 6/2013, que atribui a licença de estabelecimento e de exploração de uma rede de telecomunicações aberta ao público e de prestação de serviços de telecomunicações em São Tomé e Príncipe, à UNITEL STP S.A.R.L, como segunda operadora de telecomunicações.

Com a referida licença, conclui-se a fase de liberalização do mercado de telecomunicações no país. Expetativas são inúmeras no sentido de diversidade de serviços e prestações, preços e qualidade, numa palavra, a dinamização da competitividade no mercado”. Cf., SÃO TOMÉ. Autoridade Geral de Regulação (2014) – Site oficial [Em linha]. São Tomé : Autoridade geral de Regulação



## **14. IMPORTÂNCIA DE UMA LEI QUADRO PARA SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE**

São Tomé e Príncipe precisa de mudar as bases e o modelo do seu desenvolvimento económico, não podendo continuar a sustentar a sua economia a partir das ajudas internacionais. Tal seria insustentável a longo prazo e criaria constrangimentos à criação de alicerces para o desenvolvimento futuro.

O País tem tido grandes dificuldades em criar medidas de política económica para atrair investimentos produtivos ficando, de certa forma, monopolizado pelo Estado e pelas empresas públicas estatais.

Para inverter este quadro, deve definir estratégias que potenciem os mecanismos de mercado e a atividade produtiva privada<sup>173</sup>, a fim de estimular a competitividade e tornar o mercado cada vez mais dinâmico e aberto à concorrência. Assim sendo, não haverá outra solução que não seja a retirada da excessiva presença do Estado na economia dando lugar aos privados. Neste sentido, a regulação económica será chamada a assegurar o equilibrado funcionamento dos mecanismos de mercado, bem como a salvaguardar os interesses públicos e promover a proteção dos consumidores.

Para tanto, a regulação do mercado terá de ser feita por entidades verdadeiramente independentes, não admitindo a instrumentalização pelo Governo, nem pelas entidades reguladas.

Perante este cenário, e depois do percurso por algumas entidades designadas de reguladoras, afigura-se-nos que o País beneficiária da criação de uma lei quadro para configurar um modelo da regulação económica capaz de criar as condições para a prossecução das atribuições regulatórias de forma verdadeiramente independente e sujeitas a um indispensável escrutínio público, sem embargo de previamente ter de promover a eliminação dos monopólios públicos.

---

<sup>173</sup> São conjuntos de medidas perceptíveis para desenformar a economia, bem como políticas de educação para qualificação dos recursos humanos, ainda políticas do ordenamento do território e dos transportes



## 15. CONCLUSÕES

De tudo quanto ficou exposto podemos extrair as seguintes conclusões:

1 - O mercado não dá sempre garantias de bom funcionamento, atendendo à sua incapacidade de uma auto-regulação eficaz. Assim sendo conta com o estímulo de regulação, seja para superar imperfeições, seja para fazer valer valores como no caso dos serviços públicos ou das atividades de interesse económico geral.

2- A definição do conceito de regulação não é uma tarefa fácil e está longe de unir o consenso da doutrina. Alguns autores recusam uma definição geral de regulação, justificando que se trata de um conceito originariamente concebido e desenvolvido nos ordenamentos jurídicos norte-americano e anglo-saxónicos e, como tal, poucos apegados à fixação de sistematizações jurídicas, e a categorias dogmáticas.

3- A crescente globalização, fruto da liberalização, privatização e abertura do mercado à concorrência, ditou na última década do século passado à mudança de paradigma de governação económica do Estado. Mudanças que após os modelos de Estado Liberal e Estado Intervencionista, formataram o aparecimento do Estado Regulador

4- Em cada modelo de governação económica, o Estado representou uma posição diferente face à economia, passando de Polícia a Empresário e, por ultimo, a regulador. É notório em qualquer um dos modelos de Estado a sua função de regulação da economia. No Estado Liberal, dentro dos condicionalismos próprios do liberalismo económico, a tarefa de regulação traduziu-se em primeira linha no mecanismo da “mão invisível” e, ainda, em termos latos, na aprovação de leis e de regulamentos para assegurar a proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Já no período do Estado social, a regulação da economia era essencialmente feita por empresas públicas, que atuavam de forma direta, através de produção de bens e prestação de serviços, sendo a função regulatória exercida conjuntamente com a função de produção. No Estado regulador, essa tarefa pertencia a entidades independentes do Estado e dos próprios regulados.

5- A partir do final do século XX, início do século XXI, o novo modelo de Estado começou decididamente a desenhar-se a partir da crise do Estado Providência.

6- O novo figurino de governação que então se instala convoca a reconfiguração da administração pública, e a reordenação do sistema de distribuição de papéis e funções do Estado e dos privados. O Estado abandona a seu papel de empresário, produtor e

prestador direto de bens e serviços, e é interpelado a assumir uma nova tarefa, de garantidor do correto funcionamento dos serviços e setores privatizados e, bem assim, de garante dos direitos dos cidadãos.

7- O novo paradigma desenhado, assente na desintervenção do Estado e na reconfiguração do papel e das funções do sector público, não significou a retirada do Estado de cena, antes pelo contrário, intensificou o extenso aparelho regulatório.

8- Arrastou um esquema regulatório próprio, que viria a desenvolver-se através de agências reguladoras independentes. Neste sentido tratou-se de criar instâncias especificamente dedicadas para as tarefas de regulação, permitindo alguma especialização e distanciamento em relação à administração pública direta.

9- Esta mudança de paradigma foi, em grande parte, determinada pelo Direito Comunitário, sendo mais remotamente inspirada no modelo americano de intervenção pública na economia. Porém, a Europa desenhou também um modelo de regulação próprio, que se distingue do modelo americano, ainda que este último tenha sido a sua principal fonte de inspiração.

10- Para além da independência, autonomia patrimonial e financeira de que gozam as entidades reguladoras, ainda lhes são conferidos, fortes poderes para assegurarem uma atuação neutral e independente e, bem assim, operativa. Poderes que se assemelham estruturalmente aos três poderes típicos do Estado, o que leva a doutrina a qualificar os reguladores como um “quarto poder”. Entre aqueles poderes, reconhecidas às entidades reguladoras independentes, increvem-se poderes quasi-legislativos, quasi-executivos e quasi-jurisdicionais.

11-As entidades reguladoras dispõem de um conjunto de poderes com características próprias e específicas, estrutura adequada à prossecução dos seus objetivos. De entre as características específicas que revestem cumpre destacar, como traço nuclear, o regime de independência de que gozam em relação às demais estruturas administrativas.

12- A independência pressupõe a não sujeição dos agentes dos organismos regulatórios a ordens ou instruções do Governo, nem das entidades reguladas. Para assegurar esse objetivo, existe um conjunto de regras específicas que auxiliam e reforçam o seu grau de independência: a garantia da inamovibilidade dos seus membros, bem como a irresponsabilidade política ou funcional quanto ao sentido quer das suas deliberações,



quer das opiniões que emitam no exercício das funções, só admitindo a destituição nas condições e com fundamentos estabelecidos na lei.

13- Apesar dos fortes poderes que as entidades reguladoras despõem, não se trata, porém, de entidades desprovidas de quaisquer controlos. O recurso das decisões proferidas pelas entidades reguladoras consubstancia uma forma de controlo à sua atuação e constitui uma importante forma de assacar responsabilidades em caso de violação dos direitos e garantias dos cidadãos legalmente protegidos.

14- Em Portugal, o panorama da regulação independente tem seguido um percurso invejável, que se veio a fortalecer ainda mais com a criação da Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras (LQ) - Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto (“Lei -Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo”), revista recentemente pela lei nº12/2007 de 2 de maio, permitindo harmonizar as instituições reguladoras num quadro jurídico-legal próprio e uniforme.

15-Em São Tomé e Príncipe, ainda está longe, deste modelo. Trata-se de um País dependente quase em exclusivo de ajudas externas para sustentar a sua economia, que tem atravessado problemas de diversas ordens.

16- A instabilidade governativa, a fraca capacidade produtiva, a elevada dívida pública, bem como a elevada taxa de inflação, são alguns de muitos fatores que condicionam, o desenvolvimento de uma verdadeira política económica capaz de atrair investimentos privados.

17- Apesar de, nos últimos anos ter havido políticas no sentido de privatizar algumas empresas públicas e liberalizar determinados setores à muitos dos sectores chave do desenvolvimento económico ainda se encontram sob o regime de monopólio público, o que tem dificultado a implementação de mecanismos visando o desenvolvimento de políticas regulatórias.

18- A regulação independente ainda é um modelo a atingir, carecendo do adequado assentimento político e legislativo.

19- Em São Tomé e Príncipe, das instituições encarregue de regular o mercado destacam-se duas: A Autoridade Geral de Regulação (AGER) e o Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), que dispõem de um considerável grau de autonomia face ao governo e às entidades reguladas. Porém, estando sujeitas a tutela ministerial, tal fato

torna duvidoso o seu empenho neutral, imparcial, digno de verdadeira independência, como se pretende com entidades desse perfil.

20- Dai que se torne necessário definir um modelo de atuação para Agências Reguladoras, que permita dotá-las de uma maior independência para melhor o desempenho das suas funções, e garantir o correto funcionamento do mercado e a proteção dos consumidores.

21- A solução passaria pela criação de um lei quadro, à semelhança de Portugal, com a criação da Lei-Quadro das Entidades Administrativas Independentes, com funções de regulação da atividade económica.

22- Para tanto o País tem de desenvolver políticas económicas adequadas a recuperação da economia, abrindo o mercado a participação privada e à concorrência, de modo a suprimir os monopólios públicos existentes, facilitando assim a penetração de um quadro regulatório adequado.

23- Numa comparação com Portugal, o quadro regulatório São-Tomense fica manifestamente aquém, acusando as instituições “regulatórias” imensas fragilidades. Por outro lado, a economia São-tomense demonstra uma enorme discrepância no que respeita ao modelo de economia do mercado. Assim, tal diagnóstico não permite uma comparação credível destas duas realidades tão distintas. O exemplo português só pode ser encarrado como um modelo a atingir.

## REFERÊNCIAS

ACORDO de Argel de 26 de Novembro de 1974. STP digital [Em linha]. (26 nov. 2014). [Consult. 14 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.stpdigital.net/sociedade/836-acordo-de-argel-de-26-de-novembro-de-1974.html>>.

AFONSO, Alex Odair do Espírito Santo - O novo paradigma da regulação : um estudo comparado dos regimes português e são-tomense. Lisboa : [s.n.], 2014. Dissertação.

AMARAL, Diogo Freitas do - Curso de Direito Administrativo, 3.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. Vol. 1.

AMARAL, Diogo Freitas do - Do Curso de direito administrativo. 2.<sup>a</sup> edição, 7.<sup>a</sup> reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003. Vol. 1.

AMARAL, do Diogo Freitas – Curso direito Administrativo. Colaboração de Pedro Machete e, Lino Torgal. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra : Almedina, 2011. Vol. 2.

AMORIM, João Pacheco de - Direito Administrativo da Economia : Introdução e Constituição Económica. Coimbra : Almedina, 2014. Vol. I.

APOLINÁRIO, Marisa - O Estado regulador : o novo papel do Estado, análise da perspetiva da evolução recente direito administrativo o exemplo do setor de energia. Coimbra: Almedina, 2015.

AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES - Consulta pública sobre as ações do plano plurianual 2017-2019 [Em linha]. Lisboa : ANACOM, 2016. [Consult. 21 Nov. 2016]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.anacom.pt/streaming/consultaPlanoA2017\\_2019.pdf?contentId=1391414&fileId=ATTACHED\\_FILE](http://www.anacom.pt/streaming/consultaPlanoA2017_2019.pdf?contentId=1391414&fileId=ATTACHED_FILE)>.

AZEVEDO, Maria Eduarda - Temas de Direito da Economia. 2.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina, 2015.

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS. Direção Internacional de Negócio ; CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS. Direção de Gestão Corporativa - São Tomé e Príncipe oportunidades e potencial de desenvolvimento [Em linha]. Lisboa : CGD, 2014. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.ppa.pt/wp-content/uploads/2014/06/06-Estudo-Sao-Tome-e-Principe-Elaborado-pela-CGD.pdf>>.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa: anotada. 4.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CARDOSO, José Lucas - Autoridades Administrativas Independentes e Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

CASTRO, Adilson - CSI e GRIP vão realizar relatórios sobre estado da Comunicação Social em STP. Jornal Transparência [Em linha]. (21 mar. 2017). [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.jornaltransparencia.st/aa46.htm>>.

DROUIN, Jean-Claude - Os grandes economistas: uma introdução à economia. Lisboa : Textos e Grafia, 2014.

ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE - Consulta Pública n.º 1/16 - Projeto de Regulamento do n.º 1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 238/2015, de 14 de outubro, que estabelece o regime das práticas de publicidade em saúde [Em linha]. Porto : ERS, 2016. [Consult. 15 Nov. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.ers.pt/pages/73?news\\_id=1401](https://www.ers.pt/pages/73?news_id=1401)>.

FERREIRA, Eduardo Paz - Direito da Economia. Reimpressão. Lisboa : AAFDL, 2004.

FERREIRA, Eduardo Paz ; BARREIROS, João - A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras : sessão de abertura. Moderador Eduardo Vera Cruz. In UNIVERSIDADE DE LISBOA. Faculdade de Direito. Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal – Conferência "A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras : primeiras reflexões e perspetivas para o Futuro" [Em linha]. Lisboa : UL, 2013. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.youtube.com/watch?v=Up8Yv-EiwKc>>.

FERREIRA, Eduardo Paz ; MORAIS, Luís Silva – A Regulação setorial da economia, introdução e perspetiva geral. In FERREIRA, Eduardo Paz, coord. ; MORAIS, Luís Silva, coord. ; ANASTÁCIO, Gonçalo, coord. - Regulação em Portugal : novos tempos, novo modelo?. Coimbra : Almedina, 2009. p. 7-38.

FREITAS, Paulo [et al.] - Saúde para todos : mudando o paradigma da prestação de cuidados de saúde em São Tomé e Príncipe : estudo de caso. Lisboa : Instituto Marquês Vale Flôr, 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Conselho de Administração - Conselho de Administração do FMI conclui a consulta a São Tomé e Príncipe ao abrigo do Artigo IV referente a 2016 [Em linha]. Washington, D.C. : FMI, 2016. Comunicado de Imprensa

n.º 16/289 (P). [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/sec/pr/2016/pr16289p.pdf>>.

GAVIN, Kennedy - Adam Smith. Tradução de Maria Palma. Atual editora, 2010. (Grandes Pensadores da Economia)

GOMES, Carla Amado ; ANTUNES, Tiago - Coletânea de Legislação de Direito Administrativo. 2.ª ed. Lisboa : A.A.F.D.L., 2010.

GOMES, Carla Amado ; ANTUNES, Tiago - CPA - Código do Procedimento Administrativo – Coletânea de Legislação Direito Administrativo. 2.ª ed. Lisboa : AAFDL, 2010.

GONÇALVES, Pedro Costa ; MARTINS, Licínio Lopes – Nótulas sobre o novo regime das entidades independentes de regulação da actividade económica. Textos de regulação da saúde [Em linha]. (2013) 9-28. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/textos/revista\\_ers\\_4.pdf](http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/textos/revista_ers_4.pdf)>.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - Administração Independente. In Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa : [s.n.], 1994.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - Autoridades Administrativas Independentes. In Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa : [s.n.], 1994.

GOUVEIA, Jorge Bacelar - Manual de Direito Constitucional. Coimbra : Almedina, 2005. Vol. 1.

LUSA - São Tomé e Príncipe precisa de 536 ME para porto de águas profundas e aeroporto internacional. Sapo24 [Em linha]. (13 out. 2015). [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:[http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/sao-tome-e-principe-precisa-de-536-me-para-porto-de-aguas-profundas-e-aeroporto-internacional\\_19843563.html](http://24.sapo.pt/noticias/internacional/artigo/sao-tome-e-principe-precisa-de-536-me-para-porto-de-aguas-profundas-e-aeroporto-internacional_19843563.html)>.

MAÇÃS, Fernanda ; RAMALHO, Rosário - A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras : 3º painel. Moderador Luís Silva Morais. In UNIVERSIDADE DE LISBOA. Faculdade de Direito. Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal – Conferência "A Nova Lei-Quadro das Autoridades Reguladoras : primeiras reflexões e perspetivas para o Futuro" [Em linha]. Lisboa : UL, 2013. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Cup9TXR-11c&feature=youtu.be>>.

MARQUES, Maria Manuel Leitão ; MORREIRA, Vital - A mão visível, mercado e regulação. Coimbra : Almedina, 2003.

MIGUÉIS, Jorge, compil. ; BRITO, Maria Manuela, compil. - S. Tomé e Príncipe : Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar : I Encontro dos Ministros Responsáveis pela Administração Eleitoral dos Países Africanos de Expressão Portuguesa e de Portugal - Julho de 1994. Revisão Ruy Oliveira. Lisboa : Edições 70, 1995. V. 5.

MIRANDA, Jorge – A evolução da Constituição de 1976 ao século XXI. Boletim da ordem dos advogados. N.º 141 (agosto 2016) 60-67.

MIRANDA, Jorge - As Constituições Portuguesas : de 1822 ao texto actual da Constituição. 5.ª ed. Lisboa : Livraria Petrony, 2004.

MONCADA, Luís Cabral de – Direito da Economia. 5.ª ed. rev. e atualizada. Coimbra : Coimbra editora, 2007.

MONCADA, Luís Cabral de - Direito Economico. 6.ª ed. revista e atualizada. Coimbra : Coimbra editora, 2012.

MORAIS, Luís Silva – O novo direito da economia e a constituição económica. In MORAIS, Luís Silva, coord. - Direito da economia. Lisboa : AAFDL, 2014. P. 33-75.

MOREIRA, Vital ; MAÇÃS, Fernanda – Autoridades reguladoras independentes : estudo e projeto de lei-quadro. Coimbra : Coimbra Editora, 2003.

OTERO, Paulo – Vinculação de conformação jurídica do sector empresarial do Estado. Coimbra : Coimbra Editora, 1998.

PINTO, Eduardo Vera Cruz - A regulação pública como instituto jurídico de criação prudencial na resolução de litígios entre operadores económicos no início do século XXI. coord. ALBUQUERQUE, Ruy de, coord. ; CORDEIRO, António Menezes, coord. – Regulação e Concorrência Perfectivas e Limites da Defesa da Concorrência. Coimbra : Almedina, 2005.

PORTO, Manuel Lopes [et al.] - Direito da economia. 7.ª ed. Coimbra : Almedina, 2014.

PORTUGAL. Assembleia Nacional Constituinte – Constituição de 21 de Agosto de 1911 [Em linha]. Lisboa : AR, 1911. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1911.pdf>>.

PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições - Lei da Comissão Nacional de Eleições [Em linha]. Lisboa : CNE, 2016. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.cne.pt/content/lei-da-comissao-nacional-de-eleicoes>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Constituição da República Portuguesa. Coimbra : Almedina, 2009.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Constituição da República Portuguesa Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto. 17.<sup>a</sup> ed. Lisboa : Quid Juris.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Constituição da República Portuguesa : texto originário da Constituição, aprovada em 2 de Abril de 1976 [Em linha]. Lisboa : Assembleia da República, 2016b. [Consult. 22 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Constituição de 11 de Abril de 1933 [Em linha]. Lisboa : Assembleia da República, 2016a. [Consult. 22 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Decreto lei nº 309/2001 de 7 dezembro. D.R. I série A [Em linha]. 283 (7 dez. 2001) 7918-7929. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=895819#.WHE90dKLTIU>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei 621-C/74, de 15 de novembro. Diário do Governo I série [Em linha]. 266:4º suplemento (15 nov. 1974) 1388-(17) - 1388-(35). [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_dl\\_621\\_c\\_74.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_dl_621_c_74.pdf)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 125/2014 de 18 de agosto : estatutos da autoridade da concorrência [Em linha]. Lisboa : PGDL, 2014. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=2206A0013&nid=2206&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2206A0013&nid=2206&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=>)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 67/2003. Diário da República I série A [Em linha]. 83 (8 Abr. 2003) 2280-2283. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-iii-leis-civis-e/pdf1614/dl-67-2003/>>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 97/2002 de 12 de Abril. D.R. I série A [Em linha]. 86 (12 abr. 2002) 3571-3585. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/DL%2097\\_2002%20estatutos%20da%20ERSE.pdf](http://www.erse.pt/pt/aerse/Documents/DL%2097_2002%20estatutos%20da%20ERSE.pdf)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei nº 10/ 2003, de 18 de Janeiro. D.R. I série A [Em linha]. 15 (15 jan. 2003) 251-259. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2003/01/015A00/02510259.pdf>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei 46/2011 de 24 de junho : cria tribunal da propriedade intelectual e o tribunal da concorrência, regulação e supervisão [Em linha]. Lisboa : PGDL, 2011. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1363&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1363&tabela=leis)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei 46/77. Diário do Governo I série [Em linha]. N. 156 (8 Julho 1977) 1709-1710. [Consult. 14 Nov. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/file/a/250476>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei 71/78, de 27 de dezembro [Em linha]. Lisboa : CNE, 1978. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.cne.pt/content/lei-da-comissao-nacional-de-eleicoes>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 102/2003. Diário da República I-A série [Em linha]. N. 265 (15 Nov. 2003) 7824. [Consult. 15 Nov. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/file/446420>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 11/90. Diário da República I série [Em linha]. N. 80 (5 Abr. 1990) 1664-1667. [Consult. 15 Nov. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/file/332161>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 12/2017, de 02 de Maio [Em linha]. Lisboa : PGDL, 2017. [Consult. 14 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2665&tabela=leis&so\\_miolo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2665&tabela=leis&so_miolo)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 18/2003, de 11 de junho : regime jurídico da concorrência [Em linha]. Lisboa : PGDL, 2003. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=140&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=140&tabela=leis)>.



PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 19/2012, de 08 de Maio : novo regime jurídico da concorrência [Em linha]. Lisboa : PGDL, 2012. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em

WWW:<URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?tabela=leis&artigo\\_id=&nid=1705&ficha=101&pagina=&nversao=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=1705&ficha=101&pagina=&nversao=>)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 24/96, de 31 de Julho [Em linha]. Lisboa : ANACOM, 1996. Publicado no D.R., n.º 176 (Série I-A), de 31 de Julho de 1996. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em

WWW:<URL:<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=961638#.WHD2wdKLTIU>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 29/81, de 22 de agosto. D. R. I série [Em linha]. 192 (22 ago 1981) 2179-2182. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/file/575854>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 53/2005: Cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Diário da República I-A Série [Em linha]. 214 (8 Nov. 2005) 6396-6409. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em

WWW:<URL: [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41774e53394d587a557a587a49774d4455756347526d&fich=L\\_53\\_2005.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41774e53394d587a557a587a49774d4455756347526d&fich=L_53_2005.pdf&Inline=true)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto - lei-quadro das entidades reguladoras [Em linha]. Lisboa : PGDL, 2013. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1983&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1983&tabela=leis)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 71/78 : Lei da Comissão Nacional de Eleições [Em linha]. Lisboa : CNE, 2016. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.cne.pt/content/lei-da-comissao-nacional-de-eleicoes>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. - Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro [Em linha]. Lisboa : PGDL, 1998. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=728A0002&nid=728&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=728A0002&nid=728&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=>)>.

PORTUGAL. Ministério das Colónias. Secretaria Geral – Administração civil e financeira das Províncias Ultramarinas : leis n.ºs 277 e 278, de 15 Agosto de 1914 [Em linha]. Loanda : Imprensa Nacional, 1914. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1407.pdf>>.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros - Proposta de Lei 132/XII : Aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo [Em linha]. Lisboa : Assembleia da República, 2013. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37580>>.

PRADO, Mariana Mota - Agências Reguladoras, Independência e Desenho Institucional. In II Concurso de Monografias do Instituto Tendências de Direito e Economia, Tema Agências Reguladoras : Energia Elétrica. São Paulo : Bovespa Duke Energy, Ipiranga e Instituto Tendências de Direito e Economia, 2005. P. 125-162.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE ; PORTUGAL – Programa estratégico de cooperação Portugal - São Tome e Príncipe : 2016-2020 [Em linha]. Lisboa : Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2016. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC\\_STP\\_2016-2020.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC_STP_2016-2020.pdf)>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE ; PORTUGAL – Programa indicativo de cooperação Portugal - São Tome e Príncipe : 2012-2015 [Em linha]. Lisboa : Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2012. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/pic\\_saotome1215.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/pic_saotome1215.pdf)>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Autoridade Geral de Regulação de (AGER) – Correios [Em linha]. São Tomé : AGER, 2017. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.ager-stp.org/index.php/pt/correios>>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Conselho Superior de Imprensa - Deliberação n.º 4.º/CSI/2015 [Em linha]. São Tomé : [s.n.], 2015a. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.telanon.info/wp-content/uploads/2015/05/deliberacao-radio-nacional.pdf>>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Conselho Superior de Imprensa - Deliberação nº 3/CSI/2005 [Em linha]. São Tomé : [s.n.], 2015b. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.telanon.info/wp-content/uploads/2015/05/deleiberacao-tvs-csi.pdf>>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Regulamento Interno da Agência Nacional do Petróleo de São Tomé e Príncipe. Diário da República [Em linha]. São Tomé e Príncipe. 3 (4 mar. 2005) 25-35. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.anp-stp.gov.st/phocadownloadpap/Juridico\\_2/Regulamento-interno-ANP.pdf](https://www.anp-stp.gov.st/phocadownloadpap/Juridico_2/Regulamento-interno-ANP.pdf)>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 27/98. Diário da República [Em linha]. São Tomé e Príncipe. 5:suplemento (13 jul. 1998) 308-321. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.grip.st/docs/DT-%2015%20\\_ANP-STP.pdf](http://www.grip.st/docs/DT-%2015%20_ANP-STP.pdf)>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 6/2001. Diário da República [Em linha]. São Tomé e Príncipe. 6 (9 ago. 2001) 105-111. [Consult. 14 mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.grip.st/docs/DL2001006.pdf>>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto nº 6/2013. Diário da República [Em linha]. 42 (2 Mai. 2013) 205-222. Aprova a atribuição de Licença de Exploração de Comunicação a UNITEL STP, S:A:R:L. [Consult. 22 Nov. 2016]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.ager-stp.org/documentation/decreto\\_nr\\_6\\_2013.pdf](http://www.ager-stp.org/documentation/decreto_nr_6_2013.pdf)>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-Lei n.º 7/2014. Diário da República [Em linha]. 32 (25 Abril 2014) 162-168. [Consult. 14 Mar. 2017]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.anp-stp.gov.st/phocadownloadpap/Juridico\\_2/DL\\_7\\_2014%20Estatuto%20da%20ANP%203.pdf](http://www.anp-stp.gov.st/phocadownloadpap/Juridico_2/DL_7_2014%20Estatuto%20da%20ANP%203.pdf)>.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Leis, decretos, etc. - Decreto-lei nº 14/2005. Diário da República [Em linha]. 22 (24 ago. 2005) 266-276. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.ager-stp.org/documentation/decreto\\_lei\\_14\\_2005.pdf](http://www.ager-stp.org/documentation/decreto_lei_14_2005.pdf)>.

RFI - STP e Ruanda assinam acordo geral de cooperação. Rfi : as vozes do mundo [em linha]. (6 jan. 2017). [Consult. 15 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://pt.rfi.fr/sao-tome-e-principe/20170106-stp-e-ruanda-assinam-acordo-geral-de-cooperacao>.

RIBEIRO, Francisco José Guimarães Castelo Branco – Portugal Intervencionado e a Industrialização Adiada. Lisboa : Universidade Lusíada Editora, 2010. (Coleção teses).

ROQUE, Ana - Regulação do mercado : novas tendências. Lisboa : Quid Juris, 2004.

SANCHES, José Luís Saldanha – A Regulação : História breve de um conceito. Lisboa : OA, 2000. Separata da Revista da Ordem dos Advogados ano 60, n. 1 (Janeiro 2000).

SANTOS, António Carlos do ; GONÇALVES, Maria Eduarda ; MARQUES, Maria Manuel Leitão – Direito económico. 4.<sup>a</sup> ed revista e atualizada. Coimbra : Almedina, 2001.

SANTOS, António Carlos do ; GONÇALVES, Maria Eduarda ; MARQUES, Maria Manuel Leitão – Direito económico. 7.<sup>a</sup> ed .Coimbra : Almedina, 2014.

SILVA, João Nuno Galvão da - Mercados e Estados : Serviços de interesse económico geral. Coimbra : Almedina, 2008.

SOARES, Martínez - Economia Política. 11.<sup>a</sup> edição, revista e atualizada. Coimbra : Almedina, 2010.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt – Interesse público, legalidade e mérito. Coimbra : Atlântida, 1955.

THE WORLD BANK GROUP - São Tomé e Príncipe : aspectos gerais [Em linha]. Washington, DC : The World Bank Group, 2016. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.worldbank.org/pt/country/saotome/overview>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão ; BANCO CENTRAL EUROPEU (2011) - Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica [Em linha]. Lisboa : GRP. [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\_pt\_20110517.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho - Directiva 93/13/CEE do Conselho de 5 de Abril de 1993 : relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L 95 (21 abr. 1993) 29-34. [Consult. 14

Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho - Directiva 95/63/CE do Conselho de 5 de Dezembro de 1995 que altera a Directiva 89/655/CEE relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho no trabalho (segunda directiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L 335 (30 dez. 1995) 28-36. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0063&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho - Directiva do Conselho de 12 de Junho de 1989 relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L 183 (29 jun. 1989) 1-8. (89/391/CEE). [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0391&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho - Directiva do Conselho de 25 de Julho de 1985 relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos. Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L 210/29 (7 ago 1985) 8-12. (85 /374/CEE). [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0374&from=PT>>

UNIÃO EUROPEIA. Conselho ; UNIÃO EUROPEIA. Parlamento - Directiva 2001/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Junho de 2001 que altera a Directiva 89/655/CEE do Conselho relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho (2.ª Directiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L 195 (19 jul. 2001) 46-49. [Consult. 14 Dez. 2016]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0045&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu ; UNIÃO EUROPEIA. Comissão - Directiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de Fevereiro de 2008 que altera a Directiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade. Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. L:52 (27 Fev. 2008)

3-20. [Consult. 14 Mar. 2016]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:052:0003:0020:PT:PDF>>.

VAZ, Manuel Afonso - Direito económico : a ordem económica portuguesa. 4.<sup>a</sup> ed. revista e atualizada. Coimbra : Coimbra Editora, 1998.

VEIGA, Abel - Empresas e homens de negócios da China avançam para infra-estruturação de STP. Téla Nón : Notícias de São Tomé e Príncipe [Em linha]. (13 jan. 2017). [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.telanon.info/politica/2017/01/13/23586/empresas-e-homens-de-negocios-da-china-avancam-para-infra-estruturacao-de-stp/>>.

VEIGA, Abel - Porto de Ana Chaves e o Aeroporto Internacional já são propriedades da Sonangol. Téla Nón : Notícias de São Tomé e Príncipe [Em linha]. (28 abr. 2011). [Consult. 14 jan. 2017]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.telanon.info/economia/2011/04/28/7007/porto-de-ana-chaves-e-o-aeroporto-internacional-ja-sao-propriedade-da-sonangol/>>.