

## AS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES: BREVES NOTAS



Osvaldo Cololo<sup>1</sup>

### 1. NOÇÃO E ENQUADRAMENTO:

O despontar das chamadas autoridades independentes e a sua subsequente proliferação inscrevem-se num fenómeno de crescente desconfiança institucional e societária em relação à aptidão da Administração Pública em poder assegurar, de um modo escrupulosamente imparcial, a tutela de certos bens jurídicos ou interesses qualificados.

Desconfiança que levou o legislador constitucional e o poder legislativo a criarem determinadas instâncias públicas investidas em funções de consulta, vigilância e regulação, cuja estrutura

<sup>1</sup> Advogado Associado da Faria de Bastos, Lopes & Associados - Sociedade de Advogados, RL.

jurídica, bem como o estatuto dos seus titulares, foram concebidas de forma a serem relativamente imune em relação a excessos de ingerência política, por parte de governos e de maioria parlamentares comprometidas na aplicação de programas partidários<sup>2</sup>.

Ademais, as relações entre os diversos sujeitos que compõe o palco internacional, impõe que em certos domínios, as entidades com poderes de regulação e fiscalização, sejam independentes do Estado, para que o exercício das suas actividades sejam desenvolvidos com maior economia, eficiência, rigor técnico e eficácia.

A norma do n.º 3 do art.º 199.º da Constituição prescreve que a lei pode criar entidades administrativas independentes, que podem ser órgãos públicos ou pessoas coletivas públicas.

A 27 de Junho do corrente ano, foi publicada a Lei de Bases das Entidades Administrativas independentes, Lei nº 27/21 de 25 de Outubro (LBEAI).

Trata-se de uma inovação legislativa no nosso ordenamento jurídico, já que até a

<sup>2</sup> Começamos a nossa reflexão com as palavras do Professor Carlos Blanco de Morais, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Presidente do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas da faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Coordenador Científico do Centro de Investigação de Direito público (CIDP).

data da aprovação da lei sobredita, não tínhamos um regime legal das Autoridades Administrativas Independentes. Logo, nos é lícito afirmar com segurança até a aprovação daquela lei, entre nós não fazia morada a figura da Entidade Administrativa Independente instituídas por lei.

As Entidades Administrativas Independentes são autoridades públicas criadas pela Constituição ou pela lei, às quais se comete o exercício da função administrativa, sem que se encontrem sujeitas a vínculos de subordinação a qualquer órgão público ou interesse corporativo, gozando os titulares dos órgãos de direção dessas entidades de especiais garantias em termos de irresponsabilidade, inamovibilidade e de ausência de vínculos de sujeição institucional, de forma a poderem exercer, sem dependência, as suas competências.

A doutrina defende essencialmente a existência de dois tipos de Entidades Administrativas Independentes, quais sejam: i) as criadas pela Constituição da República de Angola, como é o caso do Conselho Superior da Magistratura (Judicial e do Ministério Público), a Comissão Nacional Eleitoral, o Provedor de Justiça <sup>3</sup> e

---

<sup>3</sup> Na sequência das recomendações da Organização da Aviação Civil Internacional, da qual Angola é membro, o INAVIC foi reestruturado e como consequência, surgiu a ANAC.

o Banco Nacional de Angola (BNA); ii) e as criadas por lei, com ou sem consagração constitucional específica, como é o caso da Entidade Reguladora da Comunicação Social Angolana (ERCA), da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC)<sup>4</sup> e outras que mais adiante trataremos.

No que concerne a classificação das EAI criadas por lei, o legislador consagrou o princípio da tipicidade, destarte, temos EAI de Regulação Económica e Social, onde podem ser enquadradas entidades como<sup>5</sup>: o próprio BNA, a Comissão do Mercado de Capitais (CMC), a Agência de Regulação e Supervisão de Seguros (ARSEG), a Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), o Instituto Angolano das Comunicações (INACOM) e outras.

Temos ainda as EAI com funções de Defesa de Direitos Fundamentais, onde pode ser enquadrada a figura do Provedor de Justiça, que não sendo uma autoridade criada por lei, defende os direitos, liberdade e garantias dos cidadãos.

É de referir que até ao momento em que produzimos esta modesta reflexão, as entidades com funções de regulação económica supramencionadas, ainda não

---

<sup>4</sup> Na sequência das recomendações da Organização da Aviação Civil Internacional, da qual Angola é membro, o INAVIC, foi reestruturado e na sequência, surgiu a ANAC.

<sup>5</sup> Em caso de serem transformadas em Entidades Administrativas independentes.

foram objecto da reestruturação e redenominação necessárias por forma a transitarem para Entidades Administrativas Independentes.

Outrossim, olhando para os procedimentos e requisitos para a sua criação, parece-nos que nem todas as entidades com funções regulatórias, serão transformadas em Entidades Administrativas Independentes, uma vez que, a criação destes entes, obedece a verificação cumulativa dos seguinte requisitos: i) necessidade efectiva e interesse público na criação de uma nova pessoa colectiva para a prossecução dos objectivos visados; ii) necessidade de independência funcional para a prossecução das atribuições em causa.

Ainda sobre a necessidade de criação das EAI, o artigo 3.º da LBEAI, estabelece que as EAIs só podem ser criadas para a prossecução de atribuições de regulação que recomendem, face à necessidade de independência no seu desenvolvimento, a não submissão à direcção, tutela ou superintendência do Poder Executivo.

Deste modo, não será incomum estarmos perante cenários em que funções de regulação económica e social, continuarem confiadas a pessoas colectivas de tipo institucional, pelo simples facto de se

mostrar despiciedade, a criação de um novo ente.

Em relação ao BNA, é importante aclarar que a sua criação decorre de um imperativo constitucional e da própria lei. Com a aprovação da LBEAI, o BNA não sofreu qualquer redenominação como sucedeu com a ANAVIC, aliás, à semelhança do que acontece em Portugal, a LBEAI não se aplica ao BNA, entretanto, com a revisão constitucional recentemente aprovada, a independência do BNA foi reforçada. O texto constitucional bem assim a nova Lei do BNA<sup>6</sup>, consagram de forma expressa qualidade deste ente (BNA) como Autoridade Administrativa Independente.

## 2. PROCEDIMENTOS E REQUISITOS DE CONSTITUIÇÃO

As Entidades Administrativas Independentes são criadas por lei, nos termos da Constituição sob proposta do Titular do Poder Executivo. As actividades desenvolvidas pelas EAI, são definidas nos respectivos diplomas de criação e devem conter os seguintes elementos: **i)** Designação e sede; **ii)** Missão, atribuições e

---

<sup>6</sup> Lei nº 24/21 de 18 de Outubro.

âmbito dos sectores e das actividades em que se inserem; **iii)** Poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infracções quando aplicáveis; **iv)** Órgãos, composição, competências e forma de vinculação e modo de exteriorização; **v)** Meios patrimoniais e financeiros atribuídos, incluindo o modelo de financiamento e todos resultantes da sua actividades.

### 3. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Nos termos da Lei de Bases das Entidades Administrativas Independentes (LBAEI), são características dominantes destes entes:

- i. Natureza pública e desenvolvimento de actividades públicas, predominantemente administrativas;
- ii. Ausência de sujeição a vínculos de subordinação política, de hierarquia ou de superintendência relativamente a outros órgãos públicos nacionais (podendo, ainda assim, as entidades estar sujeitas a uma tutela de legalidade);

- iii. Existência de garantias de inamovibilidade e irresponsabilidade para os titulares de órgãos de direção e severo regime de incompatibilidades (admitindo-se a destituição excecional dos mesmos titulares, por faltas graves);
- iv. Designação dos titulares, por regra, através de processos especiais, nos quais se garanta um assentimento alargado ou a intervenção de diversos órgãos;
- v. Autonomia administrativa e financeira;
- vi. Responsabilidade informativa perante órgãos representativos (prestação de contas junto da Assembleia da República).

### 4. GOVERNO DAS EAIs

São órgãos das Entidades Administrativas Independentes com funções de regulação económica e social: i) o Conselho de Administração; ii) o Conselho Consultivo, quando aplicável; iii) O Conselho Fiscal ou

Fiscal único, desde que seja uma pessoa colectiva privada.

Os Estatutos das EAls, com funções reguladoras, podem prever outros órgãos de natureza consultiva, de regulação ou de participação dos destinatários da respectiva actividade.

Nos termos da LBAEI, o Conselho de Administração das EAls é composto por um Presidente e dois ou quatro membros, assegurando um Número ímpar na sua composição. O mandato dos membros do Conselho de Administração é de 7 anos não renovável.

Os membros do Conselho de Administração das EAls com funções de regulação económica, são nomeadas pelo Presidente da República, ouvida a Assembleia Nacional e tomam posse perante o plenário daquele órgão.

As EAls para a defesa dos direitos fundamentais podem ser compostas por sete membros de integridade e mérito reconhecidos designados nos moldes seguintes: i) três personalidades eleitas pela Assembleia Nacional, incluindo o presidente; ii) dois juristas designados pela Ordem dos Advogados de Angola; iii) duas personalidades designadas pelo Executivo. Os membros destas entidades tomam

posse perante o plenário da Assembleia Nacional.

As competências, composição, direitos e deveres dos membros dos órgãos das EAls são exaustivamente definidas nos artigos 16.º a 41.º da LBAEI.

## 5. PODERES DE INTERVENÇÃO

Nos termos e limites dos respectivos estatutos, as EAls têm as seguintes prerrogativas e poderes de autoridade: i) fazer cumprir as leis, os regulamentos e os actos inerentes à sua actividade; ii) fixar ou participar na fixação de taxas, tarifas e preços a praticar no respectivo sector regulado, no caso em que se aplica; iii) verificar o cumprimento de deveres legais ou regulamentares a que se encontram sujeitos os destinatários da sua actividade; iv) e outros definidos na LBAEI.

## 6. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

As EAls regem-se pela Constituição, pela LBAEI, pelos seus regulamentos, bem como pela legislação técnica aplicável. São ainda aplicáveis às EAls no âmbito do exercício de poderes públicos, a legislação aplicável no

domínio da actividade, do procedimento e do contencioso administrativo.

As EAI estão igualmente sujeitas à i) jurisdição e fiscalização do Tribunal de Contas; ii) à Lei dos Contratos Públicos e da Contratação Pública em Geral; iii) à Lei da Probidade Pública; iv) ao Regime Legal da Mediação e Conciliação de Conflitos; v) ao Regime das Transgressões Administrativas; vi) ao Regime Fiscal; vii) ao Regime Geral das Taxas; e viii) ao Regime da Protecção Social;

Ao pessoal das EAI é aplicável o regime do Contrato Individual de Trabalho e demais legislação sobre a matéria. Ou seja, o pessoal das EAI não tem o estatuto de funcionário públicos, sendo que a sua relação contratual rege-se pela Lei Geral do Trabalho.

## 7. CONTROLO E FISCALIZAÇÃO

Do nº2 do artigo 198.º da CRA, resulta a subordinação de todos os órgãos da Administração pública à Constituição e à lei, esta previsão, abrange todas as Entidades Administrativas Independentes.

Da vinculação da Administração Independente ao princípio da legalidade

resulta a faculdade de os administrados poderem impugnar contenciosamente junto dos tribunais comuns, todos os actos e regulamentos administrativos aprovados por aquelas instâncias que violem os seus direitos ou interesses.

Decorre do próprio texto da LBEAI, que sem prejuízo da independência, as EAI estão sujeitas ao controlo funcional, fiscalização parlamentar e judicial nos termos gerais e do disposto na presente lei.

As contas e relatórios das Entidades Administrativas Independentes estão sujeitos ao controlo e fiscalização do Tribunal de Contas, devendo ser remetidas cópias ao Presidente da República e à Assembleia Nacional para conhecimento, nos termos da Constituição e da lei.

Finalmente, existe ainda nos termos constitucionais, a faculdade de impugnação contenciosa dos regulamentos das Entidades Administrativas Independentes junto do Tribunal Constitucional com fundamento na sua violação da Lei Fundamental, seja em fiscalização abstrata sucessiva artigo 230.º e seguintes da CRA, seja em fiscalização concreta.