



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

Exmo. Senhor

Presidente da Assembleia da República

N/Ref.^a: 5/14.^a-CTED/2019

Data: 10-01-2020

N. Único: 648735

Assunto: Exercício de mandato de Deputado à Assembleia da República e de membro da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)

Em resposta ao despacho de V. Exa. de 27 de novembro de 2019, relativo às questões suscitadas pela Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) em relação ao exercício de mandato de Deputado à Assembleia da República e de membro dessa Comissão, enviamos em anexo o Parecer elaborado por esta Comissão.

De acordo com as conclusões, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer:

- a) Que, por força do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, é incompatível com o exercício do mandato de Deputado o cargo de membro da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, por esta ser uma entidade administrativa independente. Assim:
 - a. Nenhum Deputado pode vir a ser eleito membro da CADA;
 - b. Os Deputados que neste momento continuem a ser membros da CADA, por terem sido abrangidos pela incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, perdem o mandato como membros da CADA, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

- b) Que é urgente alterar a alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, revogada tacitamente pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, de modo a ficar conciliável com o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados e a evitar que a CADA fique com dois lugares vagos por impossibilidade legal de os preencher;
- c) Que o presente parecer deve ser remetido ao Senhor Presidente da Assembleia da República.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



Jorge Lacão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARECER

A SOLICITAÇÃO DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA SOBRE AS QUESTÕES SUSCITADAS PELA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS ACERCA DO EXERCÍCIO DE MANDATO DE DEPUTADO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E DE MEMBRO DESSA COMISSÃO

I – Enquadramento

Através do ofício n.º 1964, de 21 de novembro de 2019, o Presidente da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) dirigiu ao Senhor Presidente da Assembleia da República um conjunto de questões sobre o exercício de mandato de Deputado à Assembleia da República e de membro da CADA.

Por despacho de 27 de novembro de 2019, o Senhor Presidente da Assembleia da República determinou “à 14.ª Comissão” que procedesse à “*apreciação, conforme solicitado*”.

Nos termos do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 27.º-A do Estatuto dos Deputados, compete à Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados “*apreciar quaisquer outras questões relativas ao mandato dos Deputados*”, pelo que esta comissão é competente para se pronunciar sobre as questões suscitadas pela CADA.

II – Análise

II. a) Questões suscitadas pela CADA



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No ofício que dirigiu ao Presidente da Assembleia da República, a CADA começa por citar o disposto nos artigos 29.º, n.º 1 alínea b) e 33.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos (LADA), os quais preveem o seguinte:

“Artigo 29.º

Composição

1 - A CADA é composta pelos seguintes membros:

[...]

b) Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição;

[...]

Artigo 33.º

Estatuto remuneratório

[...]

2 - À exceção do presidente, todos os membros podem exercer o seu mandato em acumulação com outras funções e auferem um abono correspondente a 25 % do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública.

3 - À exceção do presidente, todos os membros auferem um abono correspondente a 5 % do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública por cada sessão da CADA em que participem.

4 - Todos os membros têm direito a ajudas de custo e ao reembolso de despesas com transportes e com telecomunicações nos termos previstos para o cargo de diretor-geral.

[...]”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A CADA cita também o disposto no artigo 20.º, n.º 3 alínea a) subalínea iv), e n.º 6, do Estatuto dos Deputados, “na redação da Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República (artigo 6.º)”, segundo o qual:

“Artigo 20.º

Incompatibilidades

[...]

3 - Sem prejuízo do disposto nos regimes de incompatibilidades previstos em lei especial, designadamente para o exercício de cargos ou atividades profissionais, é incompatível com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República:

a) A titularidade de membro de órgão de pessoa coletiva pública e, bem assim, de órgão de sociedades de capitais maioritária ou exclusivamente públicos ou de concessionários de serviços públicos, com exceção:

[...]

iv) De eleição pela Assembleia da República para o exercício dessas funções;

[...]

6 - Os Deputados que sejam membros de conselhos de fiscalização ou de outros órgãos do Estado externos à Assembleia da República não auferem remunerações certas e permanentes pelo exercício dessas funções, sem prejuízo do direito a senhas de presença por reuniões ou diligências em que participem, bem como a ajudas de custo e subsídio de deslocações nos termos da lei geral.”

Neste enquadramento, a CADA sustenta que se afigura “decorrer dos preceito indicados, desde logo, da exclusão de incompatibilidade prevista no acabado de citar artigo 20.º, 3, iv), do Estatuto dos Deputados, que não há incompatibilidade entre o exercício do mandato de Deputado da Assembleia da República e o exercício de funções de membro da CADA por parte de Deputado que para essa função tenha sido eleito pelo Parlamento, no quadro do disposto no artigo 29.º, 1, b), da Lei n.º 26/2016”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Deste modo, considera a CADA que *“A problemática que se suscita, sim, é a que respeita a prestações pecuniárias conferidas a esses membros da CADA.*

Ainda assim, parece não dar lugar a controvérsia o que respeita a ajudas de custo e reembolso de despesas, pois o artigo 20.º, 6, do Estatuto está em linha com o artigo 33.º, n.º 4, da LADA. Já quanto ao abono previsto no artigo 33.º, 2, da LADA poder-se-á discutir se se encontra, agora, afastado pela primeira parte do n.º 6 daquele artigo 20.º.

Finalmente, não utilizando embora uma mesma terminologia, poderá propender-se para afirmar que o abono previsto no artigo 33.º, 2, da LADA continuará a dever ser auferido, por estar permitido pela segunda parte do mesmo n.º 6 do artigo 20.º, do Estatuto dos Deputados.”

A CADA prossegue referindo: *“Atenta a novidade da atual redação do artigo 20.º, acompanhada da criação da Comissão parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados, no artigo 27.º-A, parece conveniente obter o entendimento da Assembleia da República sobre esta matéria”.*

Daí que, neste quadro, a CADA permite-se *“formular as seguintes interrogações:*

- No entendimento da Assembleia da República, os senhores Deputados eleitos pela Assembleia da República como membros da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, b), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, auferem o abono previsto no artigo 33.º, 2, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto?

- No entendimento da Assembleia da República, aqueles senhores Deputados auferem o abono previsto no artigo 33.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto?”

II b) Apreciação das questões suscitadas pela CADA

Salvo o devido respeito, que é muito, não acompanhamos, de todo, o entendimento da CADA segundo o qual *“não há incompatibilidade entre o exercício do mandato de Deputado da Assembleia da República e o exercício de funções de membro da CADA por parte de Deputado*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

que para essa função tenha sido eleito pelo Parlamento, no quadro do disposto no artigo 29.º, 1, b), da Lei n.º 26/2016”.

Com efeito, na apreciação que faz, a CADA ignora totalmente o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, na redação introduzida pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que determina serem *“incompatíveis com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República os seguintes cargos ou funções:*

[...]

j) Membro de órgão ou trabalhador de entidade administrativa independente, incluindo a Comissão Nacional de Eleições, a Entidade Reguladora da Comunicação Social e o Banco de Portugal”.

Esta nova redação do Estatuto dos Deputados, fixada pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, é muito clara e inequívoca: o legislador quis incompatibilizar o exercício do mandato de Deputado com a titularidade de membro de entidade administrativa independente.

Anteriormente a incompatibilidade só existia em relação a algumas entidades administrativas independentes, concretamente à Comissão Nacional de Eleições e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, mas, através desta recente alteração legislativa, que entrou em vigor no passado dia 25 de outubro de 2019 (primeiro dia da XIV Legislatura), a incompatibilidade foi estendida a toda e qualquer entidade administrativa independente.

Assim, atualmente nenhum Deputado pode integrar órgão de entidade administrativa independente sem que se encontre numa situação de incompatibilidade.

Sublinhe-se: desde o dia 25 de outubro de 2019 que é incompatível ser, em simultâneo, Deputado e membro de entidade administrativa independente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ora, como é sabido, nos termos do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto: “A CADA é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República, e a quem cabe zelar pelo cumprimento das disposições da presente lei”.

Portanto, é a própria lei que qualifica a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos como entidade administrativa independente, não subsistindo qualquer dúvida de que esta é, efetivamente, uma entidade administrativa independente.

Assim sendo, não há dúvida nenhuma que, sendo a CADA uma entidade administrativa independente, é incompatível com o mandato de Deputado a titularidade de membro da CADA. – cfr. artigo 20.º, n.º 1 alínea j), do Estatuto dos Deputados.

É certo que, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, a CADA é composta nomeadamente por “Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição”.

Ou seja, é a própria LADA que determina que na sua composição integre necessariamente dois Deputados.

Todavia, atendendo a que as recentes alterações introduzidas ao Estatuto dos Deputados pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, alargou o elenco das incompatibilidades dos Deputados à titularidade de membro de órgão de entidade administrativa independente [cfr. artigo 20.º, n.º 1 alínea j)], verifica-se que não é atualmente possível eleger-se Deputados para a CADA, sob pena de estes ficarem em situação de incompatibilidade.

Note-se que a lei posterior (Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto), ao tornar incompatível o exercício do mandato de Deputado com o cargo de membro de órgão de entidade administrativa independente, impede a aplicação da lei anterior (Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto), pois a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

eleição de dois Deputados para a CADA coloca-os irremediavelmente numa situação de incompatibilidade.

Verifica-se a existência de uma contradição normativa, mas é evidente que, nesta contradição entre normas de conteúdo inconciliável, prevalece a aplicação da lei posterior, isto é, da Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que determina ser incompatível com o cargo de Deputado a titularidade de membro da CADA.

O legislador, quando consagrou inovatoriamente a existência de incompatibilidade de membro de órgão de entidade administrativa independente com o cargo de Deputado, deveria ter acutelado no sentido de proceder simultaneamente à alteração do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 16/2016, de 22 de agosto. Para que a ordem jurídica ficasse coerente nesta matéria, exigia-se que essa alteração tivesse sido feita, mas a verdade é que não foi.

Esta situação cria um constrangimento, mas dada a prevalência da lei posterior sobre a lei anterior, uma vez que são leis do mesmo nível hierárquico (têm ambas o mesmo valor), deverá necessariamente entender-se que, dado o conteúdo incompatível entre as duas normas (a norma da alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, e a norma da alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados) a lei posterior revogou tacitamente a lei anterior.

Isto cria, no entanto, um problema: é que a Assembleia da República deixa de poder eleger dois Deputados para integrar esta entidade administrativa independente, fazendo com que a CADA fique diminuída na sua composição, com menos dois membros, enquanto a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, não for alterada.

Impõe-se, assim, que a alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, seja o mais rapidamente alterada, de modo a ficar conciliável com o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados e a evitar que a CADA fique com dois lugares vagos por impossibilidade legal de os preencher.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Note-se que, nos termos do n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto: “*Perdem o mandato os membros da CADA que venham a ser abrangidos por incapacidade ou incompatibilidade prevista na lei*”.

Assim, nenhum Deputado pode ser membro da CADA e aqueles que neste momento o sejam, por terem sido abrangidos pela incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, perdem o mandato como membro da CADA.

Neste enquadramento, haverá lugar à aplicação da exceção prevista na subalínea iv) da alínea a) do n.º 3 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados?

A resposta só pode ser negativa.

Desde logo, e em primeiro lugar, porque se verifica a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados e esta não comporta qualquer exceção.

Em segundo lugar, porque a LADA, embora considere a CADA “*uma entidade administrativa independente*” (cfr. artigo 28.º, n.º 1, da Lei n.º 26/2016), nem sequer lhe atribui personalidade jurídica pública que permita enquadrar o desempenho simultâneo do cargo de Deputado com o de membro da CADA na incompatibilidade prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados. Ora, sem se verificar a incompatibilidade prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, não é sequer possível aplicar a exceção prevista na subalínea iv) da alínea a) do n.º 3 do referido preceito estatutário.

Mas ainda que assim não fosse, ou seja, mesmo que a LADA atribísse (e não atribui) personalidade jurídica à CADA, ainda assim subsistia, em todo o caso, a existência da incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, que determina a incompatibilidade de um Deputado ser membro da CADA.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Reitere-se, uma vez mais, que a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados não comporta qualquer exceção, aplicando-se, por isso, também nos casos em que a lei determina que a composição de determinada entidade administrativa independente integra necessariamente Deputados.

Assim sendo, não se chega a colocar nenhuma “*problemática*” no que “*respeita a prestações pecuniárias conferidas a esses membros da CADA* [membros Deputados]”, pois existe uma questão prévia de manifesta incompatibilidade que impossibilita os Deputados de serem membros da CADA.

III - Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados é de parecer:

- a) Que, por força do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, é incompatível com o exercício do mandato de Deputado o cargo de membro da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, por esta ser uma entidade administrativa independente. Assim:
 - a. Nenhum Deputado pode vir a ser eleito membro da CADA;
 - b. Os Deputados que neste momento continuem a ser membros da CADA, por terem sido abrangidos pela incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, perdem o mandato como membros da CADA, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 32.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

- b) Que é urgente alterar a alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, revogada tacitamente pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, de modo a ficar conciliável com o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e a evitar que a CADA fique com dois lugares vagos por impossibilidade legal de os preencher;

- c) Que o presente parecer deve ser remetido ao Senhor Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 11 de dezembro de 2019

O Deputado Relator

(Hugo Oliveira)

O Presidente da Comissão

(Jorge Lacão)



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Departamento do Presidente
N.º de Entrada 645559
Classificação 09 01 02
Data 21 / 11 / 2019

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados	
CTED	
N.º Único	645559
Entrada/Saída n.º	26
Data	02 / 12 / 2019

Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. a 24ª Comissão
fazo apurar, conforme
24.7.20

A
Sua Excelência
O Presidente da Assembleia da República
Palácio de São Bento

27.11.19

N Ref.

Ofício n.º 1964 , de 21-11-2019

Assunto: Exercício de mandato de Deputado à Assembleia da República e de membro da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)

*Senhor Presidente,
Excelência,*

Cumpre-me expor a Vossa Excelência.

A. Dispõe o artigo 29.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA):

«1 - A CADA é composta pelos seguintes membros:

a) [...]

b) Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e outro sob proposta do maior partido da oposição;

[...]».

B. Dispõe o artigo 33.º da mesma lei:

«1 - [...]

2 - À exceção do presidente, todos os membros podem exercer o seu mandato em acumulação com outras funções e auferem um abono correspondente a 25 % do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública.

3 - À exceção do presidente, todos os membros auferem um abono correspondente a 5 % do valor do índice 100 da escala salarial do pessoal dirigente da função pública por cada sessão da CADA em que participem.

4 - Todos os membros têm direito a ajudas de custo e ao reembolso de despesas com transportes e com telecomunicações nos termos previstos para o cargo de diretor-geral.

5 - [...]».



- C. Dispõe o Estatuto dos Deputados, na redação da Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que entrou em vigor no primeiro dia da XIV Legislatura da Assembleia da República (artigo 6.º):

«Artigo 20.º

Incompatibilidades

[...]

3 - Sem prejuízo do disposto nos regimes de incompatibilidades previstos em lei especial, designadamente para o exercício de cargos ou atividades profissionais, é incompatível com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República:

a) A titularidade de membro de órgão de pessoa coletiva pública e, bem assim, de órgão de sociedades de capitais maioritária ou exclusivamente públicos ou de concessionários de serviços públicos, com exceção:

[...]

iv) De eleição pela Assembleia da República para o exercício dessas funções;

[...]

6 - *Os Deputados que sejam membros de conselhos de fiscalização ou de outros órgãos do Estado externos à Assembleia da República não auferem remunerações certas e permanentes pelo exercício dessas funções, sem prejuízo do direito a senhas de presença por reuniões ou diligências em que participem, bem como a ajudas de custo e subsídio de deslocações nos termos da lei geral».*

- D. Afigura-se decorrer dos preceitos indicados, desde logo, da exclusão de incompatibilidade prevista no acabado de citar artigo 20.º, 3, iv), do Estatuto dos Deputados, que não há incompatibilidade entre o exercício do mandato de Deputado da Assembleia da República e o exercício das funções de membro da CADA por parte de Deputado que para essas funções tenha sido eleito pelo Parlamento, no quadro do disposto no artigo 29.º, 1, b), da Lei n.º 26/2016.

- E. A problemática que se suscita, sim, é a que respeita a prestações pecuniárias conferidas a esses membros da CADA.

Ainda assim, parece não dar lugar a controvérsia o que respeita a ajudas de custo e reembolso de despesas, pois o artigo 20.º, 6, do Estatuto está em linha com o artigo 33.º, 4, da LADA.

Já quanto abono previsto no artigo 33.º, 2, da LADA poder-se-á discutir se se encontra, agora, afastado pela primeira parte do n.º 6 daquele artigo 20.º

Finalmente, não utilizando embora uma mesma terminologia, poderá propender-se para afirmar que o abono previsto no artigo 33.º, 3, da LADA continuará a dever ser auferido, por estar permitido pela segunda parte do mesmo n.º 6 do artigo 20.º, do Estatuto dos Deputados.

- F. Atenta a novidade da atual redação do artigo 20.º, acompanhada da criação da Comissão Parlamentar de Transparência e Estatuto dos Deputados, no artigo 27.º-A, parece conveniente



obter o entendimento da Assembleia da República sobre esta matéria.

G. Nesse quadro, permite-se a CADA formular as seguintes interrogações:

- No entendimento da Assembleia da República, os senhores Deputados eleitos pela Assembleia da República como membros da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, b), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, auferem o abono previsto no artigo 33.º, 2, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto?
- No entendimento da Assembleia da República, aqueles senhores Deputados auferem o abono previsto no artigo 33.º, 3, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto?

Na expectativa da melhor compreensão, tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência cumprimentos *de mais elevada consideração.*

O Presidente da CADA,

Alberto A. Oliveira

(Alberto Augusto Oliveira)