



Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da República

N/Ref.^a: 4/14.^a-CTED/2019

Data: 10-01-2020

N. Único: 648732

Assunto: Alteração ao Estatuto dos Deputados

Em resposta ao despacho de V. Exa. de 13 de novembro de 2019, relativo às questões suscitadas pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República em relação à interpretação a dar às novas normas do Estatuto dos Deputados no que se refere à articulação entre o regime de incompatibilidades dos Deputados e o regime remuneratório aplicável àqueles que exerçam funções em entidades administrativas independentes que funcionam junto da Assembleia da República, enviamos em anexo o Parecer elaborado por esta Comissão.

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

- a) Que articulação entre as normas da alínea j) do n.º 1 e do n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados deve ser a seguinte:
 - a. Nenhum Deputado pode ser membro de uma entidade administrativa independente;
 - b. Se um Deputado for membro de conselho de fiscalização ou de outro órgão do Estado externo à Assembleia da República que não seja entidade administrativa independente não pode auferir remunerações certas e permanentes pelo exercício dessas funções, mas tem direito a senhas de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

- presença por reuniões ou diligências em que participem, bem como a ajudas de custo e subsídios de deslocações, nos termos da lei geral.
- b) Que o entendimento expresso no ponto antecedente se aplica inclusivamente às situações em que a própria lei determina que a composição dessa entidade administrativa independente integra necessariamente Deputados.
- c) 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;
- d) Que das catorze entidades elencadas na nota elaborada pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República só as seguintes são efetivamente entidades administrativas independentes:
- a. Entidade Reguladora para a Comunicação Social;
 - b. Comissão Nacional de Proteção de Dados;
 - c. Comissão Nacional de Eleições;
 - d. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos;
 - e. Conselho Nacional da Procriação Medicamente Assistida;
 - f. Conselho de Fiscalização das Bases de Dados de Perfis de ADN.
- e) 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 PELO SECRETÁRIO-GERAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA EM RELAÇÃO À INTERPRETAÇÃO A DAR ÀS NOVAS NORMAS DO ESTATUTO DOS DEPUTADOS NO QUE SE REFERE À ARTICULAÇÃO ENTRE O REGIME DE INCOMPATIBILIDADES DOS DEPUTADOS E O REGIME REMUNERATÓRIO APLICÁVEL ÀQUELES QUE EXERÇAM FUNÇÕES EM ENTIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES QUE FUNCIONAM JUNTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I – Enquadramento

Através de ofício entrado com o n.º 644968, em 13 de novembro de 2019, no Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, o Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República, Dr. Albino de Azevedo Soares, solicitou autorização para que o entendimento que perfilha a respeito da interpretação a dar às novas normas do Estatuto dos Deputados no que se refere à articulação entre o regime de incompatibilidades dos Deputados e o regime remuneratório aplicável àqueles que exerçam funções em entidades administrativas independentes que funcionam junto da Assembleia da República fosse submetido “à consideração da Comissão Parlamentar competente em matéria de Estatuto dos Deputados”.

Por despacho do mesmo dia, o Senhor Presidente da Assembleia da República determinou à “14.ª Comissão que se pronunciasse sobre as questões suscitadas pelo Sr. Secretário-Geral da AR”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República.

II – Análise

II. a) Entendimento perfilhado pelo Secretário-Geral da Assembleia da República

Salientando que “*a Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, veio dar nova redação a várias normas do Estatuto dos Deputados, entre as quais... a alínea j) do n.º 1 e o n.º 6 do seu artigo 20.º*” e que “*estas normas têm diretamente a ver com as incompatibilidades dos Deputados e com o regime remuneratório aplicável àqueles que exerçam funções em Entidades Administrativas Independentes que funcionam junto da Assembleia da República*”, o Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República elaborou uma “*curta nota*” relativamente ao seu entendimento sobre a articulação destas normas, que pretende ver sancionado pela Comissão da Transparência e Estatuto dos Deputados.

Justifica o Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República que se aproxima “*o momento de designação dos membros de algumas dessas Entidades*”, “*sendo necessário acautelar os pagamentos que lhes sejam devidos*”.

Na nota anexa ao ofício dirigido ao Senhor Presidente da Assembleia da República, o Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República começa por elencar quais são as “*Entidades Administrativas Independentes (EAI) que funcionam junto da AR*”, referindo que são as seguintes:

- Provedor de Justiça;
- Entidade Reguladora para a Comunicação Social;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Comissão Nacional de Proteção de Dados;
- Comissão Nacional de Eleições;
- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos;
- Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida;
- Conselho de Fiscalização do Sistema de Informação da República Portuguesa;
- Conselho dos Julgados de Paz,
- Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida;
- Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação criminal;
- Conselho de Fiscalização das Bases de Dados de Perfis de ADN;
- Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado;
- Observatório Técnico Independente (previsto até dezembro de 2019);
- Me-CDPD – Mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (a incluir no Orçamento da Assembleia da República para 2020).

Refere o Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República que “a Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, veio introduzir algumas alterações ao Estatuto dos Deputados, alterações essas com efeito direto nestas EAP”, destacando a nova redação da alínea j) do n.º 1 e do n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados (ED), segundo a qual:

- É incompatível com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República o cargo ou função de “*membro de órgão ou trabalhador de entidades administrativas independentes, incluindo a Comissão Nacional de Eleições, a Entidade Reguladora da Comunicação Social e o Banco de Portugal*” – cfr. alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º;
- “*Os Deputados que sejam membros de conselhos de fiscalização ou 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 subsídios de deslocações, nos termos da lei geral*” – cfr. n.º 6 do artigo 20.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Defende o Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República:

“Para que a primeira destas normas não torne completamente absurdo o sentido da leitura da segunda, temos de as ler de forma sistemática e coerente.

E isto porque a leitura (separada) da primeira determinaria, de forma absoluta, que nenhum deputado pudesse ser membro de uma EAI. E daí que a segunda passasse a não fazer sentido nenhum ao admitir que esse mesmo Deputado, se porventura fosse membro de uma EAI, tivesse direito a senhas de presença”.

O Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República sustenta que *“estas normas carecem duma leitura hierarquizante, isto é: a primeira estabelece o princípio-quadro da incompatibilidade entre o mandato de Deputado com outros cargos ou funções (sejam as de Presidente da República, de membro do Governo, de Provedor de Justiça, etc, e, no caso que nos interessa, com as de membro de órgãos de EAI); a segunda vem excecionar os casos em que, por força da lei constitutiva de determinadas EAI, a composição daqueles órgãos integra necessariamente Deputados eleitos pela AR”*, considerando que *“Esta hierarquização não é de somenos importância e deve ter estas consequências:*

- a. Se for previsto, na lei constitutiva de uma EAI, que na composição dos seus órgãos entrem cidadãos ou personalidades a eleger pela Assembleia da República, esta não pode, em obediência àquele princípio-quadro, eleger Deputados;*
- b. Se a lei estipular expressamente que tais órgãos serão compostos por, entre outros elementos, determinado número de Deputados, estes Deputados serão eleitos pela Assembleia da República e exercerão legalmente funções naquelas EAI;*
- c. Se existirem EAI que, embora a respetiva lei constitutiva não obrigue à eleição de Deputados para os seus órgãos, os tenham na respetiva composição, nada impede que que se mantenham até ao fim do respetivo mandato de membros desses órgãos, mas, se aí vêm auferindo remuneração certa e permanente pelo exercício dessas funções, passa a receber senhas de presença por reuniões ou diligências em que participem bem como ajudas de custo e subsídio de deslocações, nos termos da lei geral;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

d. Esta forma de remuneração é a que legalmente se terá de aplicar a todos os Deputados que venham a ser eleitos para o exercício de funções nos órgãos de EAI.”

O Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República prossegue dizendo que *“Atualmente, só a lei que rege a CADA (lei n.º 26/2016, de 22 de agosto) e a lei que rege o Conselho dos Julgados de Paz (lei n.º 54/2013, de 31 de julho) determinam que da composição destas EAI façam parte Deputados.*

Daí que, segundo a nossa opinião, só nestas duas EAI não há incompatibilidade absoluta entre o exercício do mandato de Deputado e o exercício de funções como membro dos seus órgãos.”

A nota elaborada pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República termina referindo que *“Não existe ainda uma senha de presença cujo montante esteja fixado para estes casos. Poderá, porém, lançar-se mão do exemplo do CNPMA, que funciona mediante senhas de presença fixadas por despacho do Presidente da Assembleia da República.*

Assim, propõe-se que, tal como para este Conselho, o montante da senha de presença por reunião seja fixado em 68,66 euros 820% do índice 100 da TRU).”

II b) – Nosso entendimento

Salvo o devido respeito, que é muito, não acompanhamos, de todo, o entendimento perfilhado pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República.

Em primeiro lugar, porque o mesmo parte do pressuposto que as catorze entidades elencadas na sua nota são entidades administrativas independentes e a verdade é que nem todas o são, como iremos demonstrar.

Em segundo lugar, porque a alteração introduzida pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, ao Estatuto dos Deputados é muito clara e inequívoca: o legislador quis incompatibilizar, sem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

qualquer exceção, 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.

A Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que introduziu esta alteração ao Estatuto dos Deputados, é muito clara a este respeito, não permitindo qualquer exceção.

Então, como se compatibiliza a redação da norma da alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º com a prevista no n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados?

É muito simples: a norma do n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados só se aplica aos Deputados que sejam membros de conselhos de fiscalização ou de outros órgãos do Estado externos à Assembleia da República que não sejam entidades administrativas independentes – pois quando o forem, existe uma situação de manifesta incompatibilidade na acumulação de funções.

Sublinhe-se que nem todos os conselhos de fiscalização e, sobretudo, nem todos os restantes órgãos do Estado externos à Assembleia da República são entidades administrativas independentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Aliás, adiante demonstraremos que nem todos os órgãos elencados na nota elaborada pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República são entidades administrativas independentes.

Portanto, é perfeitamente conciliável o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º com o disposto no n.º 6 desse mesmo artigo do Estatuto dos Deputados, não existindo nenhuma incongruência ou incompatibilidade entre ambas as normas que “*torne*”, e utilizando as palavras do Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República, “*completamente absurdo o sentido da leitura da segunda*”.

Para que fique claro o nosso entendimento, que é divergente do sufragado pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República:

- Nenhum Deputado pode ser membro de uma entidade administrativa independente – é isso que determina a alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.
- Mas se um Deputado for membro de conselho de fiscalização ou de outro órgão do Estado externo à Assembleia da República que não seja entidade administrativa independente não pode auferir remunerações certas e permanentes pelo exercício dessas funções, mas tem direito a senhas de presença por reuniões ou diligências em que participem, bem como a ajudas de custo e subsídios de deslocações, nos termos da lei geral – é o que resulta da leitura concertada entre o disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º e do n.º 6 do mesmo artigo, ambos do Estatuto dos Deputados.

Salvo o devido respeito, que é muito, esta é, em nosso entender, a única interpretação coerente e lógica face à nova redação introduzida pela Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, e a única que corresponde à vontade e ao espírito do legislador.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Recorde-se que o projeto de texto de substituição relativo à alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, que teve na sua origem propostas de alteração apresentadas pelo PSD, PS, BE e CDS-PP, foi aprovado indiciariamente por unanimidade na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas – cfr. relatório de nova apreciação na generalidade, publicado no DAR II Série A n.º 108 XIII/4 2019-06-06, p. 3-27, votação essa que foi confirmada na especialidade em Plenário – cfr. DAR I Série n.º 94 XIII/4 2019-06-08, p. 57.

Já o n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados decorreu de uma proposta de alteração apresentada pelo PCP que, em sede de avocação a Plenário, foi aprovada na especialidade com os votos a favor do PS, do BE, do CDS-PP, do PCP, de Os Verdes, do PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira, e abstenções do PSD e do Deputado do PS Ricardo Bexiga – cfr. DAR I Série n.º 94 XIII/4 2019-06-08, p. 53.

Sendo incompatível o exercício simultâneo do cargo de Deputado com a titularidade de membro de órgão de qualquer entidade administrativa independente, sem exceção, não é possível a nenhum Deputado em funções manter-se no exercício desse órgão externo sem estar ferido de uma manifesta incompatibilidade.

Por isso, todos os Deputados que, neste momento, sejam membros de órgãos de entidade administrativa independente estão numa situação de incompatibilidade a que devem pôr termo. Para continuarem a ser membros dessas entidades não podem continuar a ser Deputados e vice-versa.

E isto aplica-se inclusivamente às situações em que a própria lei determina que a composição dessas entidades integra necessariamente Deputados.

Nestes casos, o que sucede é que há uma lei posterior (a Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que cria a nova incompatibilidade) que vem impossibilitar um Deputado de integrar um órgão de uma entidade administrativa independente para o qual a lei anterior (a lei constitutiva de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

determinada entidade administrativa independente) obrigava à eleição de Deputados para os seus órgãos.

Ora, numa situação destas, em que o conteúdo da lei nova gera absoluta incompatibilidade com o conteúdo da lei anterior, ocorre necessariamente uma revogação tácita.

Assim sendo, em face da superveniência da Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que determina a incompatibilidade entre o exercício, em simultâneo, do cargo de Deputado e o de membro de órgão de entidade administrativa independente, a norma da lei constitutiva de determinada entidade administrativa independente que obrigue a eleição de Deputados para integrar a composição dos seus órgãos fica irremediavelmente revogada tacitamente.

Note-se que ambas as leis são do mesmo nível hierárquico e têm o mesmo valor, pelo que a lei posterior revoga tacitamente a lei anterior de conteúdo incompatível.

Naturalmente que esta situação coloca um problema: é que o órgão da entidade administrativa independente que tem, na sua composição legal, membros Deputados eleitos, por força da revogação tácita operada pela lei que cria a incompatibilidade absoluta entre a função de Deputado e a de membro de órgão dessa entidade, fica com os lugares vagos relativamente a esse membros, não os podendo preencher enquanto a lei constitutiva da entidade não for alterada.

É, por isso, urgente alterar as leis constitutivas de entidades administrativas independentes que tenham na sua composição Deputados eleitos, de modo a permitir que o preenchimento das vagas criadas por estes, devido à incompatibilidade entretanto existente, por outros membros (não Deputados) eleitos pela Assembleia da República, de modo a que possam funcionar com a plenitude dos seus membros.

Feita esta análise geral, importa agora analisar cada uma das entidades elencadas pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República, no sentido de verificar, em relação a cada uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

delas, se efetivamente são, ou não, entidades administrativas independentes e, caso não sejam, se podem, ou não, integrar Deputados na sua composição.

Antes, porém, há que definir o que são entidades administrativas independentes.

Trata-se, como refere o Professor Dr. Vital Moreira, de uma figura *“de origem essencialmente norte-americana (...) O seu paradigma originário está nas «comissões reguladoras independentes» (independant regulatory commissions) estabelecidas desde o final do século XIX e destinadas a regular a vida económica. A primeira foi a «Interstate Commerce Commission», uma entidade reguladora dos transportes ferroviários inter-estaduais nos Estados Unidos. A lógica fundamental das comissões reguladoras independentes é a ideia de regulação pública da economia, poupando porém a intervenção do Governo no mercado.¹”*

Esta figura é relativamente recente no nosso ordenamento jurídico – aliás, só foi reconhecida na revisão constitucional de 1997, que aditou o n.º 3 ao artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual *“A lei pode criar entidades administrativas independentes”*.

Em anotação a este preceito constitucional, referem os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira² que esta consagração constitucional teve como objetivo *“solucionar as dúvidas quanto à legitimidade constitucional de tais entidades. Embora continuem a subsistir dúvidas no plano da juridicidade (as entidades independentes concentram todos os poderes, desde o poder de regulação até ao poder sancionatório) e no plano da democraticidade (é obscura a derivação de poderes em termos de legitimação popular), elas representam um esquema organizatório regulativo razoável para (i) assegurar a regulação de «sectores sensíveis ou estratégicos», cuja atividade tem de se desenvolver num ambiente de liberdade e de concorrência; (ii) proteger os direitos dos cidadãos, nas suas modernas refrações de direito à boa administração, à transparência, à informação. As autoridades têm natureza administrativa*

¹ *In* O cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes, Edição da Provedoria de Justiça, Lisboa 2002, p. 94.

² *In* Constituição da República Portuguesa anotada, volume II, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, p. 810-811.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

– entidades administrativas – (e não natureza judicial ou quase jurisdicional) e desfrutam de independência – entidades administrativas independentes. A independência, sob o ponto de vista orgânico, avalia-se pela composição, modo de designação dos titulares dos seus órgãos, regras relativas ao mandato e regime de incompatibilidades (os seus titulares não podem ser destituídos pelo Governo antes de terminarem o mandato). Sob o ponto de vista funcional, a independência caracteriza-se pelo facto de elas desenvolverem a sua atividade sem sujeição a quaisquer ordens ou instruções e sem qualquer censura ou contrato, por parte do Governo ou outra autoridade (salvo os Tribunais).”

De acordo com o Professor Vital Moreira³, em Portugal existem “*fundamentalmente duas famílias de entidades administrativas independentes, ou pelo menos candidatas a serem qualificadas como tal. Por um lado, existem as entidades reguladoras da economia, as mais típicas e as mais independentes, pelo menos no plano do seu estatuto legislativo. São a Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) e a Entidade Reguladora do Sector Energético (ERSE) – mas outras estão previstas – claramente copiadas de modelos americanos, diretamente ou por via de modelos britânicos. Na própria linguagem jurídica dos estatutos destas entidades é fácil ver a presença de paradigmas jurídicos e até de conceitos oriundos do direito anglo-saxónico. Têm personalidade jurídica, sendo pessoas coletivas de direito público. Em sentido técnico, são institutos públicos. Os seus membros são de nomeação governamental, por um período de cinco anos, mas essencialmente inamovíveis. Têm em geral receitas próprias cobradas diretamente dos regulados. Apesar de entidades públicas, são em grande maioria regidas pelo direito privado e não pelo direito público.*

A outra família das entidades administrativas independentes entre nós são as entidades de garantia e defesa de certas liberdades, estando essencialmente na órbita da Assembleia da República (AR). É o caso da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), da Comissão de Proteção de Dados Pessoais (CNPD) e da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA). Não têm personalidade jurídica. Não têm receitas próprias, salvo marginalmente o produto das coimas que aplicam. Não têm orçamento próprio, que é uma

³ In O cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes, Edição da Provedoria de Justiça, Lisboa 2002, p. 105-106.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

rubrica do orçamento da AR. Não têm pessoal próprio, sendo o pessoal fornecido pela AR. Normalmente têm sede na própria AR. São essencialmente regidas pelo direito público e não pelo direito privado.

Além destas duas famílias, relativamente homogêneas, de entidades administrativas independentes, existe o caso especial do Banco de Portugal, que se desenvolveu autonomamente destas duas figuras. Mais próximo da primeira família do que da segunda, a independência do Banco de Portugal foi influenciada fundamentalmente pelo paradigma do Bundesbank e pelo desenvolvimento da união económica e monetária e de entidade de supervisão financeira das instituições de crédito (sendo nesta vertente uma típica autoridade reguladora). Quanto à primeira vertente, como autoridade monetária, o Banco de Portugal é hoje, em certa medida, um órgão periférico dos bancos centrais e do Banco Central Europeu.”

Verificamos que em Portugal existem duas entidades administrativas independentes cuja existência é imposta pela própria Constituição da República Portuguesa:

- A entidade administrativa independente a que se refere o n.º 2 do artigo 35.º da Lei Fundamental, ou seja, a Comissão Nacional de Proteção de Dados; e
- A entidade administrativa independente a que se refere o n.º 1 do artigo 39.º da mesma Lei Fundamental, ou seja, a ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (sucedeu à extinta Alta Autoridade para a Comunicação Social).

As respetivas leis constitutivas qualificam-nas, como não poderia deixar de ser, como “*entidades administrativas independentes*” – cfr. artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, e artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

Além destas duas entidades administrativas independentes impostas pela Constituição, há, depois, as outras entidades administrativas independentes criadas por lei, ao abrigo da autorização constitucional expressa no artigo 267.º, n.º 3, da Lei Fundamental.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Neste particular, temos as entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, sendo reconhecidas como tal, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo), as seguintes entidades:

- Instituto de Seguros de Portugal;
- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;
- Autoridade da Concorrência;
- Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos;
- Autoridade Nacional de Comunicações;
- Autoridade Nacional de Aviação Civil;
- Autoridade da Mobilidade e dos Transportes;
- Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
- Entidade Reguladora da Saúde.

O Banco de Portugal, muito embora também seja uma entidade administrativa independente com funções de regulação do sector financeiro e bancário, rege-se por legislação própria, não estando sujeita à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo) – cfr. artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

Temos ainda as outras entidades administrativas independentes, as quais se pode dividir em duas categorias:

- As entidades administrativas independentes que são como tal qualificadas pela própria lei que procede à respetiva criação, como são os casos da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos ou do Conselho de Fiscalização da Base de Dados de Perfis de ADN; e
- As outras entidades administrativas independentes que decorrem da interpretação do que são as respetivas funções, a sua composição e forma de designação, e das garantias da sua independência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Se não há dúvida nenhuma em relação às entidades administrativas independentes como tal qualificadas pela própria lei que procede à sua criação, já o mesmo não se pode dizer em relação às entidades não qualificadas pela lei como tal, mas que, sendo administrativas, pois asseguram a prossecução de tarefas administrativas da incumbência do Estado, são também independentes, uma vez que, no exercício das suas atribuições e competências, não estão sujeitas a poderes de hierarquia, superintendência ou tutela por parte de qualquer outro órgão.

Em relação a esta categoria de entidades administrativas independentes, cuja qualificação decorre exclusivamente da interpretação que se tenha em relação à lei que procede à respetiva criação, existe margem de dúvida sobre se são, ou não, efetivamente entidades administrativas independentes, pois tudo depende do entendimento que cada intérprete tenha sobre o assunto.

Ora, isto aplicado em matéria de incompatibilidades dos Deputados suscita enormes dúvidas, razão pela qual somos a considerar que, na análise da incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, apenas se deveria ater às entidades administrativas independentes como tal qualificadas pela respetiva lei constitutiva.

Como estamos em matéria de restrições aos direitos fundamentais (em concreto: restrições ao livre exercício de funções públicas), a incompatibilidade tem de estar expressamente prevista na lei (cfr. artigo 18º da Constituição da República Portuguesa), não sendo admissíveis interpretações extensíveis ou aplicações analógicas.

Ora, a única forma de se aplicar, com o necessário rigor, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados é considerar que a entidade administrativa independente a que se refere esta norma estatutária tem de ser expressamente reconhecida como tal pela lei que procede à respetiva criação.

Só uma tal interpretação permite aquilatar, sem nenhuma margem de discricionariedade interpretativa, a verificação da incompatibilidade em causa, pois aí ficaria absolutamente claro



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

que existe incompatibilidade em todos os casos em que a lei constitutiva da entidade determina que a mesma é uma entidade administrativa independente.

Não obstante, e por ser legítimo não restringir a norma apenas às entidades administrativas independentes como tal reconhecidas pela respetiva lei constitutiva, faremos o esforço interpretativo de, em relação às demais entidades não reconhecidas pela respetiva lei constitutiva como entidade administrativa independente, verificar se realmente o são.

Por anteciparmos, como provável, que a interpretação que fizermos pode não colher unanimidade entre os Deputados da 14.^a Comissão, sugerimos, desde já, que, caso haja divergências em relação à qualificação de certa(s) entidade(s) específica(s,) possa ser sugerido ao Senhor Presidente da Assembleia da República a solicitação de parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

Analisemos, assim, cada uma das entidades elencadas pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República para verificar se são, ou não, efetivamente entidades administrativas independentes e se podem, ou não, integrar Deputados na sua composição:

- **Provedor de Justiça**

O Provedor de Justiça é, nos termos da Constituição, um órgão do Estado eleito pela Assembleia da República, que tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos – cfr. artigo 1.º, n.º 1, do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de abril, com as alterações posteriores).

De acordo com a artigo 23.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, o Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O facto de a Constituição da República Portuguesa determinar que o Provedor de Justiça “é um órgão independente”, isso faz com que se possa considerar o Provedor de Justiça uma entidade administrativa independente?

A resposta não pode deixar de ser negativa, como aliás muito bem sustenta a Professora Dra. Maria Lúcia Amaral, atual Provedora de Justiça, ao defender que⁴:

«O Provedor de Justiça não é uma autoridade administrativa independente. A instituição da provedoria partilha de algumas características que também são comuns a estes novos entes: o processo de escolha do provedor, que é eleito por maioria agravada do parlamento em função do seu mérito público, é uma delas, como o é o seu estatuto de independência e a consequente inamovibilidade do seu mandato. Além disso, tal como as autoridades administrativas independentes, também a instituição do Provedor é uma forma nova de atuação pública (“política”) que se situa algures entre a sociedade civil e o poder formal. Quanto ao resto, porém – e este “resto” é fundamental, porque nele se integra o tipo diferente de funções que são devolvidas pelo Estado a uma e outra instituição – o Provedor é um aliud em relação às autoridades administrativas independentes porque é, ao mesmo tempo, menos e mais do que elas. É menos do que elas porque não exerce as funções de administrativas de regulação que são atribuídas às autoridades. O Provedor não detém poder regulamentar, não detém poder para a prática de atos administrativos concretos, não exerce funções para-jurisdicionais de fiscalização e de aplicação de sanções. Mas, por outro lado, o Provedor é mais do que as autoridades administrativas independentes porque exerce uma função política – no sentido etimológico do termo: aquilo que é global, porque relativo à polis ou a outros atores da vida da República – que as autoridades independentes, confinadas à regulação de setores determinados da vida económica ou social, não exercem. O poder que a estas últimas é devolvido é ainda de natureza estritamente administrativa, também no sentido etimológico do termo; o poder que é atribuído (pelo menos pelo nosso ordenamento) ao Provedor tem outra dimensão. Pode suceder que essa mesma dimensão se exerça antes do mais nos domínios da política simbólica. Mesmo que assim seja, ela continua a ser um maius em relação às

⁴ In O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes, Edição da Provedoria de Justiça, Lisboa 2002, p. 72-73.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

competências parcelares e setoriais das autoridades independentes. Na nossa ordem jurídica, aliás, esse maius está bem patente no facto de o Provedor ser membro do Conselho de Estado (art. 142 da CRP); no facto de o provedor poder requerer ao tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade das normas com força obrigatória geral (art 281,2); no facto enfim de o Provedor poder ainda requerer, ao mesmo tribunal, a verificação da existência de uma omissão inconstitucional (art.283). A razão de ser das autoridades administrativas não as coloca nos domínios da defesa da Constituição.».

No mesmo sentido se pronuncia o Professor Dr. Vital Moreira⁵:

«O Provedor de Justiça é portanto um órgão independente. Mas será integrável na categoria das entidades administrativas independentes?

A minha resposta é não. A conceção francesa do Médiateur como entidade administrativa independente não é de acolher entre nós», considerando que «No caso português não há nenhuma razão para seguir esta qualificação francesa. Claramente o Provedor de Justiça, apesar de independente do parlamento, está obviamente muito mais próximo da lógica parlamentar do que da lógica administrativa. Ele não dispõe de poderes de autoridade administrativa, nem pratica atos de administração material, salvo em relação aos seus próprios serviços, no que pratica atos administrativos (nomeação e disciplina do pessoal), estando sujeito nessa medida à jurisdição administrativa. E a Constituição insere-o no capítulo dos direitos fundamentais e não no capítulo da Administração Pública (onde se referem as entidades administrativas independentes).

No resto, o Provedor exerce funções de controlo externo da Administração, mas esse facto não o torna uma entidade administrativa. A sua missão constitucional explícita é a de ser um órgão de defesa dos direitos dos administrados face à Administração, numa posição externa a esta. Por isso, o Provedor de Justiça não é uma autoridade administrativa, pelo que não é uma entidade administrativa independente. Ele é, sim, aquilo que a Lei de 1977 o considerava ser, isto é, uma “autoridade pública independente”, ou aquilo que a Constituição ainda diz, “órgão independente”, implicitamente órgão público independente, com funções de controlo externo

⁵ In O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes, Edição da Provedoria de Justiça, Lisboa 2002, p. 111-113.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

da Administração e de garantia dos direitos dos administrados. Nem esta missão é propriamente administrativa, nem as suas funções são administrativas», concluindo que “... a meu ver o Provedor de Justiça é um órgão público independente, mas não integra a categoria das entidades administrativas independentes”.

Acompanhamos a doutrina expressa quer Professora Dra. Maria Lúcia Amaral, quer Professor Dr. Vital Moreira, no sentido de considerar que o Provedor de Justiça não é uma entidade administrativa independente.

O Provedor de Justiça é designado pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, recaindo a designação em cidadão que preencha os requisitos de elegibilidade para a Assembleia da República e goze de comprovada reputação de integridade e independência – cfr. artigo 5.º do Estatuto do Provedor de Justiça.

Pode um Deputado ser eleito Provedor de Justiça?

A resposta é negativa, pois, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, o cargo de Provedor de Justiça é incompatível com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República.

- **Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

É a própria Constituição da República Portuguesa que, no seu artigo 39.º, n.º 1, determina que *“cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social: a) o direito à informação e à liberdade de imprensa; b) a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social; c) a independência perante o poder político e o poder económico; d) o respeito pelos direitos, liberdades e garantias; e) o respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social; f) a possibilidade de expressão e*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

confronto das diversas correntes de opinião; g) o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política”.

Essa entidade corresponde atualmente à ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social: *«A ERC é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, que visa assegurar as funções que lhe foram constitucionalmente atribuídas, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição a quaisquer diretrizes ou orientações por parte do poder político».*

Também o n.º 1 do artigo 1.º dos Estatutos da ERC, constantes do anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, determina que: *«A ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, abreviadamente designada por ERC, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, com natureza de entidade administrativa independente, exercendo os necessários poderes de regulação e de supervisão».*

Portanto, é a própria lei que cria a ERC que a qualifica como entidade administrativa independente, não subsistindo qualquer dúvida a este respeito.

A Assembleia da República designa quatro dos membros do conselho regulador, por resolução – cfr. artigos 15.º, n.º 2, dos Estatutos da ERC, constantes do anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

A Assembleia da República designa, ainda, por resolução, o fiscal único, que é um revisor oficial de contas – cfr. artigo 35.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os membros do conselho regulador e o fiscal único são eleitos por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções – cfr. artigos 16.º, n.º 8, e 35.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC.

Sendo a ERC uma das entidades administrativas independentes expressamente prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, não restam dúvidas que é incompatível com o exercício do mandato parlamentar a titularidade de membro de órgão desta entidade.

Assim, nenhum Deputado pode ser eleito membro do conselho regulador da ERC.

- **Comissão Nacional de Proteção de Dados**

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 35.º, n.º 2, estabelece que a garantia da proteção dos dados pessoais é feita “*designadamente através de entidade administrativa independente*”.

Ora, essa entidade corresponde à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd).

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, “*A CNPD é uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da Assembleia da República.*”

Portanto, é a própria Lei de Organização e Funcionamento da Comissão Nacional de Proteção de Dados que a qualifica como entidade administrativa independente, não subsistindo qualquer dúvida a este respeito.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Comissão Nacional de Proteção de Dados integra na sua composição duas personalidades eleitas pela Assembleia da República segundo o método da média mais alta de Hondt – cfr. artigo 3.º, n.º 1 alínea a), da Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

O fiscal único é um revisor oficial de contas, designado pela Assembleia da República, por resolução, e que toma posse perante o Presidente da Assembleia da República – cfr. artigo 19.º-A, n.º 2, da Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

Sendo a Comissão Nacional de Proteção de Dados uma entidade administrativa independente, não podem ser designados Deputados para a respetiva composição, pois a titularidade de membro de órgão de entidade administrativa independente é incompatível com o exercício do mandato parlamentar, nos termos do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º.

Deste modo, nenhum Deputado pode ser eleito membro da CNPD.

- **Comissão Nacional de Eleições**

De acordo com o n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro⁶, que cria a Comissão Nacional de Eleições: “*A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente e funciona junto da Assembleia da República*”.

Sendo um órgão independente, será a Comissão Nacional de Eleições (CNE) uma entidade administrativa independente?

A resposta só pode ser positiva.

⁶ Lei alterada pelas Leis n.ºs 4/2000, de 12 de abril, e 72-A/2015, de 23 de julho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na verdade, a CNE é uma entidade independente da administração eleitoral do Estado, sendo igualmente uma entidade com natureza administrativa que *“exerce a sua competência relativamente a todos os atos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local”*, competindo-lhe, nomeadamente, *“promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais”*, *“assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos do recenseamento e operações eleitorais”* e *“assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais”* – cfr. n.º 3 do artigo 1.º e alíneas a), b) e d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro.

Acresce que os membros da CNE *“são inamovíveis e independentes no exercício das suas funções”* – cfr. n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro – característica típica das entidades administrativas independentes.

Daí que não haja dúvidas em classificar a CNE como uma entidade administrativa independente.

E mesmo que dúvidas houvesse, a própria alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados esclarece-as, ao prever expressamente que a CNE se inclui nas entidades administrativas independentes.

A Comissão Nacional de Eleições (CNE) integra na sua composição *“Cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar”* – cfr. artigo 2.º, alínea b), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro.

Sendo a CNE uma das entidades administrativas independentes expressamente previstas na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, não restam dúvidas que é incompatível com o exercício do mandato parlamentar a titularidade de membro de órgão desta entidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, nenhum Deputado pode ser membro da CNE.

- **Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos**

Nos termos do n.º 1 do artigo 28.º 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: “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 a este respeito.

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”.

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 acautelado 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 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.

- **Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida**

De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 24/2009, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 19/2015, de 6 de março: *“O Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, abreviadamente designado por CNECV, é um órgão consultivo independente que funciona junto da Assembleia da República e que tem por missão analisar os problemas éticos suscitados pelos progressos científicos nos domínios da biologia, da medicina ou da saúde em geral e das ciências da vida”*.

São competências do Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV):

“a) Acompanhar sistematicamente a evolução dos problemas éticos suscitados pelos progressos científicos nos domínios da biologia, da medicina ou da saúde em geral e das ciências da vida;

b) Emitir pareceres sobre os problemas a que se refere a alínea anterior, quando tal lhe seja solicitado nos termos do artigo 6.º ou por sua iniciativa;

c) Apresentar anualmente à Assembleia da República um relatório sobre o estado da aplicação das novas tecnologias à vida humana e respetivas implicações de natureza ética e social, formulando as recomendações que tenha por convenientes;

d) Promover a formação, bem como a sensibilização da população em geral sobre os problemas éticos nos domínios da ciência da vida, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades públicas, sociais ou privadas, nomeadamente através da realização de conferências periódicas e da apresentação pública das questões mais importantes que tenham sido submetidas à sua análise;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- e) *Assegurar a representação nacional em reuniões internacionais de organismos congéneres;*
- f) *Divulgar as suas atividades, pareceres e publicações, dispondo para o efeito de capacidade editorial própria;*
- g) *Elaborar um relatório sobre a sua atividade no fim de cada ano civil, a enviar ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro e a divulgar no respetivo sítio na Internet.” – cfr. artigo 3.º, n.º 1, do regime jurídico do CNECV.*

Trata-se, portanto, de um órgão que, embora independente, não é administrativo, mas antes consultivo, assentando a sua atividade essencialmente na emissão de pareceres e de relatórios – cfr. artigo 3.º, n.º 1 alíneas b), c) e g), e artigo 6.º do regime jurídico do CNECV.

Assim sendo, embora seja uma entidade independente, falta-lhe natureza administrativa, razão pela qual o CNECV não pode ser considerado uma entidade administrativa independente.

O CNECV integra na sua composição “*Seis pessoas de reconhecido mérito que assegurem especial qualificação na reflexão ética suscitada pelas ciências da vida, eleitas pela Assembleia da República segundo o método da média mais alta de Hondt, recaindo ainda a eleição em seis suplentes*” – cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 24/2009, de 29 de maio, alterada pela Lei n.º 19/2015, de 6 de março.

Não sendo o CNECV uma entidade administrativa independente, pode ser eleito para integrar a sua composição, desde que reúna o requisito de “*reconhecido mérito*” que assegure “*especial qualificação na reflexão ética suscitada pelas ciências da vida*”, um Deputado à Assembleia da República, pois não é incompatível o exercício simultâneo dos dois cargos.

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

Nos termos do artigo 9.º do regime jurídico do CNECV: “*Os membros do CNECV têm direito a senhas de presença, de montante a definir por despacho do Presidente da Assembleia da*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

República, por cada reunião em que participem, e, bem assim, a ajudas de custo e a requisições de transportes, nos termos da lei geral”.

Ou seja, o próprio regime jurídico do CNECV não prevê o pagamento de nenhuma remuneração certa e permanente aos respetivos membros, apenas senhas de presença por reuniões em que participem, bem como a ajudas de custo e transportes nos termos da lei geral, o que se encontra alinhado, no caso de membros do CNECV serem Deputados, com o regime previsto no n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

- **Conselho de Fiscalização do Sistema de Informação da República Portuguesa**

O Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) é o órgão que assegura o “controlo do Sistema de Informações da República Portuguesa”, “sem prejuízo dos poderes de fiscalização” da Assembleia da República “nos termos constitucionais” – cfr. artigo 8.º, n.º 1, da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto).

Entre outras competências, o “Conselho de Fiscalização acompanha e fiscaliza a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, com particular incidência em matéria de preservação de direitos, liberdades e garantias” – cfr. artigo 9.º, n.º 1, da Lei Quadro do SIRP.

Trata-se de um órgão específica e exclusivamente vocacionado para a fiscalização da atividade dos Serviços de Informações, sendo um órgão não inserido na cadeia hierárquica de comando dos Serviços de Informações — Primeiro-Ministro, Secretário-Geral do SIRP e Diretores do Serviço de Informações Estratégicas da Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) —, absolutamente independente e com imunidades especiais - cfr. artigo 11.º da Lei Quadro do SIRP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Das competências de fiscalização do CFSIRP saliente-se, entre outras, a possibilidade de efetuar visitas de inspeção destinadas a colher elementos de informação sobre o modo de funcionamento e atividade do Secretário-Geral do SIRP e respetivo Gabinete, do SIED e do SIS, podendo mesmo aceder a todo o acervo documental dessas entidades, incluindo o dos Centros de Dados - artigo 9.º, n.º 2, alíneas d) e e) da Lei Quadro do SIRP. O órgão em referência tem também a faculdade de propor ao Governo a realização de procedimentos de inspeção ou sancionatórios sempre que entenda conveniente, não detendo, como é óbvio, poderes sancionatórios próprios. Cabe-lhe, ainda, sublinhe-se, pronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o Sistema de Informações da República, bem como sobre os modelos de organização e gestão - artigo 9.º, n.º 2, alínea h) da Lei Quadro do SIRP.

Sendo um órgão com funções de fiscalização, independente do Secretário-Geral do SIRP e dos serviços de informações, e destituído de competências administrativas, parece-nos que este órgão não reveste a natureza de entidade administrativa independente.

O CFSIRP “é composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, cujo perfil dê garantias de respeitar, durante o exercício de funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de independência, imparcialidade e discrição, eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos Deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções” – cfr. artigo 8.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto.

Não sendo o CFSIRP uma entidade administrativa independente, pode ser eleito para integrar a sua composição um Deputado à Assembleia da República, pois não é incompatível o exercício simultâneo dos dois cargos.

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Todavia, caso algum Deputado venha a integrar o CFSIRP não poderá receber a remuneração fixa definida no despacho conjunto n.º 206/2005, de 9 de março, isto é, 50% da tabela indiciária fixada para o cargo de Secretário-Geral do SIRP (este é equiparado a Secretário de Estado), paga por 12 meses, acumulável com qualquer outra remuneração pública ou privada – cfr. artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (Lei-Quadro do SIRP).

Com efeito, embora não se verifique a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, tem aqui aplicação o disposto no n.º 6 do artigo 20.º do mesmo Estatuto, que impede os Deputados membros de conselhos de fiscalização de auferirem remunerações certas e permanentes, apenas podendo auferir 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.

- **Conselho dos Julgados de Paz**

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 78/2001, de 13 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho (Lei dos Julgados de Paz): “*O Conselho dos Julgados de Paz é o órgão responsável pelo acompanhamento da criação e instalação dos julgados de paz, que funciona na dependência da Assembleia da República, com mandato de legislatura*”.

Estabelece o n.º 3 desse mesmo artigo que:

“*Ao Conselho dos Julgados de Paz compete:*

- a) Nomear, colocar, transferir, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes a juízes de paz;*
- b) Apreciar e decidir as suspeições e os pedidos de escusa relativos aos juízes de paz;*
- c) Autorizar férias, admitir a justificação de faltas e atos de natureza análoga referentes a juízes de paz;*
- d) Emitir recomendações genéricas e não vinculativas aos juízes de paz;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- e) *Propor à Assembleia da República e ao Governo as providências legislativas ou regulamentares relativas aos julgados de paz;*
- f) *Emitir parecer sobre diplomas legislativos ou regulamentares relativos aos julgados de paz;*
- g) *Colaborar nos concursos de recrutamento e nos cursos e ações de formação dos juízes de paz;*
- h) *Aprovar os regulamentos indispensáveis ao cumprimento das suas funções;*
- i) *Exercer as demais funções conferidas por lei.”*

Inicialmente criado, exclusivamente, como órgão responsável pelo acompanhamento da criação e instalação dos julgados de paz, o Conselho dos Julgados de Paz passou a ter, com a revisão da lei operada em 2013, funções idênticas às dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público em relação aos juízes de paz, transformando-se num verdadeiro órgão de gestão destes juízes.

Apesar de ser um órgão que desenvolve funções administrativas e que as exerce com independência, não cremos que o Conselho dos Julgados de Paz possa ser classificado como uma entidade administrativa independente, tal como os Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público também não o são.

À semelhança dos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, o Conselho dos Julgados de Paz é, em nosso entender, uma entidade administrativa de “*natureza judicial ou quase jurisdicional*” (arrogamo-nos aqui da terminologia empregue pelo Professor Dr. Vital Moreira⁷).

Assim sendo, entendemos que o Conselho dos Julgados de Paz não é uma entidade administrativa independente.

Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 65.º da Lei dos Julgados de Paz: “*O Conselho é constituído*”, nomeadamente, “*por: (...) Um representante de cada Grupo Parlamentar*”

⁷ In Constituição da República Portuguesa antada, p. 810-811.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

representado na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, e por tal Comissão indicado”.

Ora, não sendo o Conselho dos Julgados de Paz uma entidade administrativa independente não há, em nosso entender, nenhum problema que na sua composição possa integrar Deputados à Assembleia da República.

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

A Lei dos Julgados de Paz não prevê o pagamento de nenhuma remuneração aos membros do Conselho dos Julgados de Paz, nem o pagamento de senhas de presença, ajudas de custo ou despesas de transporte, mas por força do disposto no n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, estes passam a ter direito – o que não tinham – 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.

• Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida

A Lei n.º 32/2006, de 26 de julho (Lei da procriação medicamente assistida), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 17/2016, de 20 de junho, 25/2016, de 22 de agosto e 58/2017, de 25 de julho, criou o Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida (CNPMA), com a competência genérica de pronúncia “*sobre as questões éticas, sociais e legais da PMA*” – cfr. n.º 1 do artigo 30.º.

Para além disso, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 30.º da referida lei, são atribuições do CNPMA, “*designadamente:*

a) Atualizar a informação científica sobre a PMA e sobre as técnicas reguladas pela presente legislação;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- b) Estabelecer as condições em que devem ser autorizados os centros onde são ministradas as técnicas de PMA, bem como os centros onde sejam preservados gâmetas ou embriões;*
- c) Acompanhar a atividade dos centros referidos na alínea anterior, fiscalizando o cumprimento da presente lei, em articulação com as entidades públicas competentes;*
- d) Dar parecer sobre a autorização de novos centros, bem como sobre situações de suspensão ou revogação dessa autorização;*
- e) Dar parecer sobre a constituição de bancos de células estaminais, bem como sobre o destino do material biológico resultante do encerramento destes;*
- f) Estabelecer orientações relacionadas com a DGPI, no âmbito dos artigos 28.º e 29.º da presente lei;*
- g) Apreciar, aprovando ou rejeitando, os projetos de investigação que envolvam embriões, nos termos do artigo 9.º;*
- h) Aprovar o documento através do qual os beneficiários das técnicas de PMA prestam o seu consentimento;*
- i) Prestar as informações relacionadas com os dadores, nos termos e com os limites previstos no artigo 15.º;*
- j) Pronunciar-se sobre a implementação das técnicas de PMA no Serviço Nacional de Saúde;*
- l) Reunir as informações a que se refere o n.º 2 do artigo 13.º, efetuando o seu tratamento científico e avaliando os resultados médico-sanitários e psicossociológicos da prática da PMA;*
- m) Definir o modelo dos relatórios anuais de atividade dos centros de PMA;*
- n) Receber e avaliar os relatórios previstos na alínea anterior;*
- o) Contribuir para a divulgação das técnicas disponíveis e para o debate acerca das suas aplicabilidades;*
- p) Centralizar toda a informação relevante acerca da aplicação das técnicas de PMA, nomeadamente registo de dadores, incluindo as gestantes de substituição, beneficiários e crianças nascidas;*
- q) Deliberar caso a caso sobre a utilização das técnicas de PMA para seleção de grupo HLA compatível para efeitos de tratamento de doença grave.”*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na definição da competência do CNPMA, há ainda que atender às atribuições que decorrem da Lei n.º 12/2009, de 26 de março (estabelece o regime jurídico da qualidade e segurança relativa à dádiva, colheita, análise, processamento, preservação, armazenamento, distribuição e aplicação de tecidos e células de origem humana), com a redação dada pela Lei n.º 99/2017, de 25 de agosto e do Decreto Regulamentar n.º 6/2016, de 29 de dezembro, que conferem ao CNPMA as seguintes atribuições adicionais:

- Garantir a qualidade e a segurança em relação à dádiva, colheita, análise, processamento, armazenamento e distribuição de células reprodutivas e de células estaminais embrionárias humanas;
- Monitorizar e assegurar a aplicação integral do Código Único Europeu, no âmbito das células reprodutivas;
- Assegurar a validação dos dados sobre os bancos de tecidos e células nacionais constantes do Compêndio dos Bancos de Tecidos e Células da União Europeia e, sempre que ocorram alterações, proceder à sua atualização no prazo máximo de 10 dias úteis;
- Autorizar os pedidos de importação e exportação de tecidos e células reprodutivas;
- Reportar à Comissão Europeia as atividades de controlo e inspeção no âmbito da qualidade e segurança de tecidos e células reprodutivas, incluindo a notificação de incidentes e reações adversas graves;
- Assegurar a formação específica, inicial e permanente de pessoal de inspeção, e definir os critérios de avaliação dos centros de PMA.

Em face das suas atribuições e competências, somos levados a considerar, ainda que sem certezas absolutas, o CNPMA como entidade administrativa independente, pois este órgão não só assume tarefas administrativas da incumbência do Estado, nomeadamente no domínio de autorizações no que respeita às células reprodutivas e às células estaminais embrionárias e quando tais atos sejam realizados no âmbito da aplicação de técnicas de procriação medicamente assistida ou da preservação de gâmetas (cfr. artigo 6.º, n.º 13, da Lei n.º 12/2009, de 26 de março), sendo, por isso, uma entidade administrativa, mas também assume-se como entidade independente, uma vez que o CNPMA não está sujeito a poderes de hierarquia, superintendência ou tutela por parte de qualquer outro órgão, exercendo as suas competências



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

com independência e tendo um mandato mais longo do que a legislatura (o mandato dos membros do CNPMA é de cinco anos – cfr. artigo 31.º, n.º 4).

O próprio órgão externo à Assembleia da República reconhece, no seu plano de atividades para 2020, que “goza das atribuições típicas das Autoridades Reguladoras Independentes” – cfr. plano de atividades do CNPMA para 2020.

Neste contexto, embora sem certezas absolutas, parece-nos que se trata efetivamente de uma entidade administrativa independente, ainda que a lei da sua criação não o reconheça expressamente.

O CNPMA integra na sua composição, designadamente “*Cinco personalidades eleitas pela Assembleia da República*” – cfr. artigo 31.º, n.º 2 alínea a), da Lei da PMA.

Ora, considerando-se o CNPMA uma entidade administrativa independente, não podem ser eleitos Deputados para integrar a sua composição, porquanto será, nesse caso, incompatível, nos termos da alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, o exercício simultâneo do cargo de Deputado com a de membro do CNPMA.

Assim, nenhum Deputado pode ser eleito membro do CNPMA.

- **Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal**

Ao Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal (CFSIIC) compete assegurar o “*controlo do Sistema Integrado de Informação Criminal (...), sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Assembleia da República, nos termos constitucionais, bem como das competências da CNPD*” – cfr. artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto (Estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal), alterada pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio.

De acordo com o n.º 5 do artigo 8.º da referida lei: “*O CFSIIC acompanha e fiscaliza a atividade do secretário-geral do Sistema de Segurança Interna bem como dos órgãos de polícia criminal no tocante ao intercâmbio de dados e informações através do Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.*”, sendo que, nos termos do n.º 6 do mesmo artigo, “*Compete, em especial, ao CFSIIC:*

- a) Apreciar os relatórios concernentes à implementação e utilização do SIIC por cada um dos órgãos de polícia criminal;*
- b) Receber, do secretário-geral do Sistema de Segurança Interna, com regularidade bimensal, informação sobre o cumprimento das normas legais que enquadram a criação da Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários ao cabal exercício dos seus poderes de fiscalização do SIIC;*
- c) Efetuar visitas de inspeção destinadas a colher elementos sobre o modo de funcionamento e a atividade, no que toca ao SIIC, do secretário-geral do Sistema de Segurança Interna e dos órgãos de polícia criminal;*
- d) Solicitar elementos que entenda necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei;*
- e) Emitir pareceres com regularidade mínima anual sobre o funcionamento do SIIC a apresentar à Assembleia da República;*
- f) Propor ao Governo a realização de procedimentos inspetivos, de inquérito ou sancionatórios, em razão de ocorrências cuja gravidade o justifique;*
- g) Pronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objeto o SIIC.”*

Trata-se, portanto, de um órgão de fiscalização, que não assume, em nosso entender, a natureza de entidade administrativa independente, pois falta-lhe a componente de órgão administrativo, que não é.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Integra nomeadamente a composição do CFSIIC “*Três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos deputados presentes, não inferior à maioria dos deputados em efetividade de funções*” – cfr. artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto.

Não sendo o CFSIIC uma entidade administrativa independente, pode ser eleito para integrar a sua composição um Deputado à Assembleia da República, pois não é incompatível o exercício simultâneo dos dois cargos.

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

Todavia, caso algum Deputado venha a integrar o CFSIIC não poderá receber a remuneração fixa definida no despacho conjunto n.º 206/2005, de 9 de março, isto é, 50% da tabela indiciária fixada para o cargo de Secretário-Geral do SIRP (este é equiparado a Secretário de Estado), paga por 12 meses, acumulável com qualquer outra remuneração pública ou privada – cfr. artigo 8.º, n.º 8, da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, que remete para o artigo 13.º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (Lei-Quadro do SIRP).

Com efeito, embora não se verifique a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 30.º do Estatuto dos Deputados, tem aqui aplicação o disposto no n.º 6 do artigo 20.º do mesmo Estatuto, que impede os Deputados membros de conselhos de fiscalização de auferirem remunerações certas e permanentes, apenas podendo auferir 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.

- **Conselho de Fiscalização das Bases de Dados de Perfis de ADN**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nos termos do artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro (Aprova a criação de uma base de dados de perfis de ADN para fins de identificação civil e criminal), alterada e republicada pela Lei n.º 90/2017, de 22 de agosto, o Conselho de Fiscalização da Base de Dados de Perfis de ADN (CFBDPADN) tem por missão “*o controlo da base de dados de perfis de ADN*”, “*sem prejuízo dos poderes de fiscalização*” da Assembleia da República, “*nos termos constitucionais*”.

O CFBDPADN “*é uma autoridade administrativa independente, com poderes de autoridade, respondendo apenas perante a Assembleia da República*” – cfr. artigo 29.º, n.º 2, da Lei n.º 5/2008, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, e artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 40/2013, de 25 de junho (Lei de organização e funcionamento do CFBDPADN), na sua redação atual.

Portanto, é a própria lei, em dois instrumentos diferentes (na lei que aprova criação de uma base de dados de perfis de ADN para fins de identificação civil e criminal, e na lei de organização e funcionamento do CFBDPADN), que qualifica o CFBDPADN como entidade administrativa independente, não subsistindo qualquer dúvida a este respeito.

O CFBDPADN “*é composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade, designados pela Assembleia da República, segundo o método da média mais alta de Hondt*” – cfr. artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 40/2013, de 25 de junho (Lei de organização e funcionamento do CFBDPADN), na sua redação atual.

Sendo o CFBDPADN uma entidade administrativa independente, não podem ser designados Deputados para a respetiva composição, pois a titularidade de membro de órgão de entidade administrativa independente é incompatível com o exercício do mandato parlamentar, nos termos do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º.

Assim, nenhum Deputado pode ser eleito membro do CFBDPADN.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado**

A Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado (EFSE), criada pela Lei Orgânica n.º 3/2014, de 6 de agosto, alterada pela Lei n.º 12/2015, de 28 de agosto, “*é uma entidade independente, funciona junto da Assembleia da República e tem por missão fiscalizar o cumprimento do regime do segredo de Estado, sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Assembleia da República, nos termos constitucionais*” – cfr. artigo 2.º, n.º 2, da referida lei.

De acordo com o artigo 4.º da lei que cria a EFSE: “*A EFSE acompanha e fiscaliza a atividade de classificação do segredo de Estado, pronuncia-se sobre requerimentos e queixas apresentados por cidadãos em matéria deste segredo e vela pelo cumprimento da Constituição e da lei, especialmente em matéria de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos*”, competindo, “*em especial, à EFSE:*

- a) Criar e manter atualizado um registo de todas as matérias e documentos classificados como segredo de Estado, contendo a identificação da entidade classificadora, a data e o prazo da classificação, bem como a indicação dos interesses a proteger e dos motivos ou circunstâncias que fundamentam a classificação;*
- b) Obter das entidades competentes para classificar como segredo de Estado os elementos necessários à criação e manutenção do registo referido na alínea anterior;*
- c) Notificar as entidades competentes para classificar como segredo de Estado da caducidade da classificação num prazo não inferior a 30 dias antes da data de caducidade;*
- d) Emitir parecer prévio, na sequência de requerimento apresentado por cidadãos, para efeitos de instrução de processos de reclamação ou impugnação sobre o ato de indeferimento ao acesso à informação classificada como segredo de Estado;*
- e) Pronunciar-se sobre queixas apresentadas por cidadãos respeitantes à recusa de acesso a documentos classificados como segredo de Estado;*
- f) Velar pelo cumprimento das medidas de segurança e proteção dos documentos e matérias classificados como segredo de Estado;*
- g) Manter um registo atualizado e exaustivo da respetiva atividade de controlo e fiscalização;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

h) Elaborar um relatório anual respeitante à atividade de classificação e desclassificação como segredo de Estado, para apresentação até 31 de janeiro de cada ano à Assembleia da República, respeitante ao ano civil anterior”.

Trata-se, portanto, de um órgão de fiscalização independente, que não assume, em nosso entender, a natureza de entidade administrativa independente, pois falta-lhe a componente de órgão administrativo, que não é.

Nos termos do artigo 3.º da Lei da EFSE:

“1 - A EFSE é composta por um cidadão com experiência na área das matérias classificadas ou do acesso à informação administrativa, oriundo da categoria de topo da carreira diplomática, das Forças Armadas, das forças de segurança ou da magistratura judicial dos tribunais administrativos e fiscais, que preside, e por dois cidadãos com formação jurídica, que se encontrem no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, aos quais seja reconhecida idoneidade e cujos perfis deem garantias de respeitarem, durante o exercício de funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de independência, imparcialidade e discrição.

2 - Os membros da EFSE são eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria de dois terços dos deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, sendo a sua eleição precedida de audição prévia conjunta pelas comissões parlamentares competentes para os assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias, para os negócios estrangeiros e para a defesa nacional, que apreciam os respetivos perfil e currículo, do qual deve obrigatoriamente constar o registo de interesses previsto no artigo 8.º da presente lei. (...)”.

Não sendo a EFSE uma entidade administrativa independente, pode ser eleito para integrar a sua composição um Deputado à Assembleia da República, pois não é incompatível o exercício simultâneo dos dois cargos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

Todavia, caso algum Deputado venha a integrar a EFSE não poderá receber a remuneração fixa definida no despacho conjunto n.º 206/2005, de 9 de março, isto é, 50% da tabela indiciária fixada para o cargo de Secretário-Geral do SIRP (este é equiparado a Secretário de Estado), paga por 12 meses, acumulável com qualquer outra remuneração pública ou privada – cfr. artigo 7.º da Lei da EFSE que remete para o mesmo regime do CFSIRP, isto é, para o artigo 13.º da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (Lei Quadro do SIRP).

Com efeito, embora não se verifique a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 30.º do Estatuto dos Deputados, tem aqui aplicação o disposto no n.º 6 do artigo 20.º do mesmo Estatuto, que impede os Deputados membros de conselhos de fiscalização ou de outros órgãos do Estado externos à Assembleia da República de auferirem remunerações certas e permanentes, apenas podendo auferir 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.

- **Observatório Técnico Independente**

A Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 62/2019, de 16 de agosto, criou “*o observatório técnico independente para análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram no território nacional, doravante designado como Observatório, cuja missão consiste em proceder a uma avaliação independente dos incêndios florestais e rurais que ocorram em território nacional, prestando apoio científico às comissões parlamentares com competência em matéria de gestão integrada de incêndios rurais, proteção civil, ordenamento do território, agricultura e desenvolvimento rural, floresta e conservação da natureza*” – cfr. artigo 1.º.

Para o desempenho da sua missão, esta lei conferiu “*ao Observatório as seguintes atribuições:*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) *Participar ativamente no esclarecimento do público não especializado e do decisor político sobre medidas técnicas e políticas em discussão no âmbito da prevenção e combate a incêndios rurais;*
- b) *Aconselhar a Assembleia da República em matéria de política de resposta a incêndios florestais;*
- c) *Emitir pareceres na revisão do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais;*
- d) *Analisar e avaliar todas as origens, características e dinâmicas dos incêndios referidos no artigo anterior sempre que a Assembleia da República solicite a sua intervenção;*
- e) *Pronunciar-se sobre o relatório anual de atividades do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), apresentado à Assembleia da República pela Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.;*
- f) *Monitorizar o impacto das medidas públicas desenvolvidas no âmbito das presentes atribuições;*
- g) *Dar contributos, através de audição e emissão de recomendações ou pareceres, sobre iniciativas legislativas que possam contribuir direta ou indiretamente para a redução do perigo e risco de incêndios.” – cfr. artigo 2.º da Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 62/2019, de 16 de agosto.*

Trata-se, portanto, de um órgão que, embora independente (o artigo 4.º da Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, com a epígrafe “*Independência*”, estabelece que “*Os membros do Observatório atuam de forma independente no desempenho das funções que lhe estão cometidas pela presente lei, não estando vinculados a instruções da Assembleia da República, do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas, incluindo as entidades que participam no sistema de prevenção, segurança e combate aos incêndios florestais*”), não é um órgão administrativo (não exerce quaisquer tarefas administrativas da incumbência do Estado), mas antes um órgão de monitorização e de avaliação dos incêndios florestais e rurais que ocorram em território nacional, assentando a sua atividade essencialmente na emissão de pareceres e relatórios – cfr. artigo 2.º da Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 62/2019, de 16 de agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim sendo, embora seja uma entidade independente, falta-lhe natureza administrativa, razão pela qual o Observatório Técnico Independente não pode ser considerado uma entidade administrativa independente.

De acordo com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 62/2019, de 16 de agosto, “*O Observatório é composto por dez técnicos especialistas de reconhecido mérito, nacionais e internacionais, com competências no âmbito da proteção civil, prevenção e combate aos incêndios florestais, ciências climáticas, ordenamento florestal e comunicações e análise de risco*”, sendo os mesmos “*designados do seguinte modo:*”

- a) *Seis peritos designados pelo Presidente da Assembleia da República ouvidos os Grupos Parlamentares;*
- b) *Dois peritos indicados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e outros dois indicados pelo Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos Portugueses, designados pelo Presidente da Assembleia da República, sendo Presidente um destes quatro.”*

Não sendo o Observatório Técnico Independente uma entidade administrativa independente, podem ser designados para integrar a sua composição, desde que reúnam os requisitos de “*especialistas de reconhecido mérito... com competências no âmbito da proteção civil, prevenção e combate aos incêndios florestais, ciências climáticas, ordenamento florestal e comunicações e análise de risco*”, Deputados à Assembleia da República, pois não é incompatível o exercício simultâneo dos dois cargos.

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

Nos termos do artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 56/2018, de 20 de agosto, alterada pela Lei n.º 62/2019, de 16 de agosto: “*Os membros do observatório são equiparados a dirigente superior de 1.º grau para efeitos remuneratórios*”, bem como “*têm direito a ajudas de custo e despesas de transporte por cada reunião a que compareçam*”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Todavia, caso algum Deputado venha a integrar o Observatório Técnico Independente não pode, nos termos do n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados, receber remunerações certas e permanentes, apenas podendo auferir 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.

- **Me-CDPD – Mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**

Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 71/2009, de 2 de setembro, que estabelece o regime jurídico do mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: *“O Me-CDPD é um organismo nacional independente de monitorização da implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adiante designada Convenção, que funciona junto da Assembleia da República”*

De acordo com o artigo 3.º da referida lei, *“São atribuições do Me-CDPD, a promoção, proteção e monitorização da implementação da Convenção”*, competindo-lhe *“designadamente:*

- a) Emitir parecer obrigatório, não vinculativo, sobre os projetos de diplomas legislativos que respeitem aos direitos das pessoas com deficiência;*
- b) Propor as alterações legislativas relativas aos direitos das pessoas com deficiência que se entendam convenientes;*
- c) Cooperar com instituições congêneres, bem como com as Nações Unidas, as organizações da União Europeia e outras entidades internacionais no âmbito da defesa e promoção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência;*
- d) Formular recomendações às entidades públicas competentes, no sentido de garantir uma melhor implementação dos princípios e normas da Convenção;*
- e) Escrutinar a adequação dos atos legislativos, ou de outra natureza, aos princípios e normas da Convenção e formular recomendações a esse propósito;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- f) Acompanhar o trabalho do Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, nomeadamente colaborando na elaboração dos relatórios sobre a situação dos direitos das pessoas com deficiência em Portugal, e participando nas sessões daquele Comité;*
- g) Acompanhar e participar no trabalho de elaboração dos relatórios de entidades públicas sobre a implementação da Convenção, em colaboração com a Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH);*
- h) Monitorizar a implementação, pelas autoridades portuguesas, das recomendações efetuadas a Portugal pelo Comité das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência;*
- i) Preparar e difundir material informativo e levar a cabo campanhas de sensibilização sobre os direitos previstos na Convenção.”*

Trata-se, portanto, de um órgão de monitorização independente, que não assume, em nosso entender, a natureza de entidade administrativa independente, pois falta-lhe a componente de órgão administrativo, que não é.

Integra o Me-CDPD, designadamente, “*Duas personalidades de reconhecido mérito*”, “*a eleger pela Assembleia da República*” – cfr. artigos 4.º, alínea e), e 7.º, n.º 2, da Lei n.º 71/2019, de 2 de setembro.

Integra o Conselho Consultivo do Me-CDPD, que “*é o órgão de consulta e aconselhamento do Me-CDPD, no desempenho das suas funções de promoção, proteção e monitorização da implementação da Convenção*”, “*um representante de cada grupo parlamentar*” – cfr. artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 alínea a), da Lei n.º 71/2019, de 2 de setembro.

Não sendo o Me-CDPD uma entidade administrativa independente, pode ser eleito para integrar a sua composição um Deputado à Assembleia da República, pois não é incompatível o exercício simultâneo dos dois cargos.

Não se verifica, neste caso, a incompatibilidade prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Lei n.º 71/2019, de 2 de setembro, não prevê o pagamento de nenhuma remuneração aos membros do Me-CDPD, apenas prevê que: “*Os membros do Me-CDPD têm direito a senhas de presença, de montante a definir por despacho do Presidente da Assembleia da República, por cada reunião em que participem*”, bem como “*têm direito a ajudas de custo e a requisições de transportes, nos termos da lei geral*” – cfr. artigo 10.º da Lei n.º 71/2019, de 2 de setembro –, regime que vai ao encontro do disposto no n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados.

III - Parecer

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

- a) Que articulação entre as normas da alínea j) do n.º 1 e do n.º 6 do artigo 20.º do Estatuto dos Deputados deve ser a seguinte:
 - a. Nenhum Deputado pode ser membro de uma entidade administrativa independente;
 - b. Se um Deputado for membro de conselho de fiscalização ou de outro órgão do Estado externo à Assembleia da República que não seja entidade administrativa independente não pode auferir remunerações certas e permanentes pelo exercício dessas funções, mas tem direito a senhas de presença por reuniões ou diligências em que participem, bem como a ajudas de custo e subsídios de deslocações, nos termos da lei geral.
- b) Que o entendimento expresso no ponto antecedente se aplica inclusivamente às situações em que a própria lei determina que a composição dessa entidade administrativa independente integra necessariamente Deputados.
- c) 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;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- d) Que das catorze entidades elencadas na nota elaborada pelo Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República só as seguintes são efetivamente entidades administrativas independentes:
- a. Entidade Reguladora para a Comunicação Social;
 - b. Comissão Nacional de Proteção de Dados;
 - c. Comissão Nacional de Eleições;
 - d. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos;
 - e. Conselho Nacional da Procriação Medicamente Assistida;
 - f. Conselho de Fiscalização das Bases de Dados de Perfis de ADN.
- e) Que o presente parecer deve ser remetido ao Senhor Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 2 de dezembro de 2019

O Deputado Relator

(Hugo Oliveira)


O Presidente da Comissão

(Jorge Lacão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada <u>644968</u>
Classificação
Data <u>13 / 11 / 2019</u>

Por determinação de Sua Excelência o
Presidente da A.R. deleita-se a
1ª Comissão que se pronun-
cia sobre os pontos sus-
citados pelo Sr. Secretário-
General de AR.

Ex.^{ma} Senhora
Chefe do Gabinete do Presidente da Assembleia
da República e/c do S. G.

 13-11-19

8/14ª - CTED - XIV / 2019
NU: 644968

ASSUNTO: Alteração ao Estatuto dos Deputados

Para o Chefe do Gabinete,

1. A lei nº 60/2019, de 13 de agosto, veio dar nova redação a várias normas do Estatuto dos Deputados, entre as quais destaco, para o efeito pretendido, a alínea j) do nº1 e o nº6 do seu artigo 20º.
2. Estas normas têm diretamente a ver com as incompatibilidades dos Deputados e com o regime remuneratório aplicável àqueles que exerçam funções em Entidades Administrativas Independentes que funcionam junto da Assembleia da República.
3. Aproximando-se o momento de designação dos membros de algumas dessas Entidades e sendo necessário acautelar os pagamentos que lhes sejam devidos, elaborei uma curta nota, que anexo, para guião dos Serviços.
4. Tendo em consideração a novidade daquelas normas, muito grato ficarei se, a título cautelar, o Sr. Presidente da Assembleia da República autorizar que V^a Ex^a submeta o entendimento que nela perfilho à consideração da Comissão Parlamentar competente em matéria de Estatuto dos Deputados.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral da Assembleia da República


Albino de Azevedo Soares

Participação de Deputados em órgãos de Entidades Administrativas Independentes que funcionam junto da AR

1. As Entidades Administrativas Independentes (EAI) que funcionam junto das AR são as seguintes:

- a. Provedor de Justiça
- b. Entidade Reguladora para a Comunicação Social
- c. Comissão Nacional de Proteção de Dados
- d. Comissão Nacional de Eleições
- e. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
- f. Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida
- g. Conselho de Fiscalização do Sistema de Informação da República Portuguesa
- h. Conselho dos Julgados de Paz
- i. Conselho Nacional de Procriação Medicamente Assistida
- j. Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal
- k. Conselho de Fiscalização das Bases de Dados – ADN
- l. Entidade Fiscalizadora do Segredo de Estado
- m. Observatório Técnico Independente (previsto até Dez 2019)
- n. Me-CDPD – Mecanismo nacional de monitorização da implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (a incluir no OAR 2020).

2. A lei nº 60/2019, de 13 de agosto, veio introduzir algumas alterações ao Estatuto dos Deputados, alterações essas com efeito direto nestas EAI.

Entre elas, a nova versão do artigo 20º daquele Estatuto passou a dispor que

- a. “São incompatíveis com o exercício do mandato de Deputado à Assembleia da República os seguintes cargos ou funções:

“Membro de órgão ou trabalhador de entidades administrativas independentes, incluindo a Comissão Nacional de Eleições, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social e o Banco de Portugal” (al. j) do nº1 do artigo 20º); e

- b. *“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 “(nº 6 do artigo 20º).*

3. Para que a primeira destas normas não torne completamente absurdo o sentido da leitura da segunda, temos de as ler de forma sistemática e coerente.

E isto porque a leitura (separada) da primeira determinaria, de forma absoluta, que nenhum deputado pudesse ser membro de uma EAI. E daí que a segunda passasse a não fazer sentido nenhum ao admitir que esse mesmo Deputado, se porventura fosse membro de uma EAI, tivesse direito a senhas de presença.

4. Parece, porém, que estas normas carecem duma leitura hierarquizante, isto é: a primeira estabelece o princípio-quadro da incompatibilidade entre o mandato de Deputado com outros cargos ou funções (como sejam as de Presidente da República, de membro do Governo, de Provedor de Justiça, etc., e, no caso que nos interessa, com as de membro de órgãos de EAI) ; a segunda vem excecionar os casos em que, por força da lei constitutiva de determinadas EAI, a composição daqueles órgãos integra necessariamente Deputados eleitos pela AR.

5. Esta hierarquização não é de somenos importância e deve ser lida com ter estas consequências:
 - a. se for previsto, na lei constitutiva de uma EAI, que na composição dos seus órgãos entrem cidadãos ou personalidades a eleger pela Assembleia da República, esta não pode, em obediência àquele princípio-quadro, eleger Deputados;
 - b. se a lei estipular expressamente que tais órgãos serão compostos por, entre outros elementos, determinado número de Deputados, estes Deputados serão eleitos pela Assembleia da República e exercerão legalmente funções naquelas EAI;
 - c. se existirem EAI que, embora a respetiva lei constitutiva não obrigue à eleição de Deputados para os seus órgãos, os tenham na respetiva composição, nada impede que se mantenham até ao fim do respetivo mandato de membros desses órgãos, mas, se aí vêm auferindo remuneração certa e permanente pelo exercício dessas funções, passa a receber senhas de presença por reuniões ou diligências em que participem bem como ajudas de custo e subsídio de deslocações, nos termos da lei geral;
 - d. Esta forma de remuneração é a que legalmente se terá de aplicar a todos os Deputados que venham a ser eleitos para o exercício de funções nos órgãos de EAI.

6. Atualmente, só a lei que rege a CADA (lei nº 26/2016, de 22 de agosto) e a lei que rege o Conselho dos Julgados de PAZ (Lei n.º 54/2013, de 31 de julho) determinam que da composição destas EAI façam parte Deputados.

Daí que, segundo a nossa opinião, só nestas duas EAI não há incompatibilidade absoluta entre o exercício do mandato de Deputado e o exercício de funções como membro dos seus órgãos.

7. Não existe ainda uma senha de presença cujo montante esteja fixado para estes casos. Poderá, porém, lançar-se mão do exemplo do CNPMA, que funciona mediante senhas de presença fixadas por despacho do Presidente da Assembleia da República. Assim, propõe-se que, tal com para este Conselho, o montante da senha de presença por reunião seja fixado em 68,66 euros (20% do índice 100 da TRU).