



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 150/XII/2.ª (GOV)

Autora: Deputada Isabel
Santos

Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e revoga a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Introdução

A Proposta de Lei n.º150/XII/2.ª (GOV), que *Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e revoga a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro*, é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento.

A Proposta de Lei em análise deu entrada na Assembleia da República a 30 de maio de 2013, tendo sido admitida a 4 de junho e anunciada na sessão plenária do dia seguinte. A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) no dia da sua admissão para apreciação na generalidade. Em reunião do dia 5 do mesmo mês, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Isabel Santos (PS).

2. Motivos e Objeto da Iniciativa

Com a presente Proposta de Lei, e no seguimento do censo realizado em 2012 às fundações, nacionais ou estrangeiras que prosseguem os seus fins em território nacional, o Governo pretende alterar o regime de obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, de modo a reforçar a *"transparência e aperfeiçoamento do acompanhamento sobre a atribuição de apoios financeiros e patrimoniais por parte de entidades públicas"*.

Nesse sentido, a Proposta em análise não só alarga o âmbito de entidades públicas obrigadas a publicitação de apoios - passando também a englobar todas as entidades públicas que se encontrem fora do perímetro do setor das administrações públicas no

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, como o conjunto de apoios ou subvenções abrangidas pela obrigação de publicitação, que passam a incluir apoios de natureza comunitária e a atribuição de casas no âmbito de programas de habitação social.

A proposta, através da qual o Governo deseja reforçar o "*controlo sobre a evolução da despesa pública no âmbito da cooperação de natureza financeira e patrimonial entre o Estado e entidades privadas*", prevê ainda um dever de reporte das entidades à Inspeção Geral de Finanças – associado a um regime de simplificação dos meios de publicitação -, bem como um regime punitivo para o não cumprimento destas obrigações.

3. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

o Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

A presente iniciativa toma a forma de Proposta de Lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 artigo 119.º do Regimento, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 23 de maio de 2013, em observância do disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República.

A Proposta de Lei encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida por uma breve exposição de motivos, cumprindo dessa forma os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Na exposição de motivos, o Governo informa terem sido ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Comissão Nacional da Proteção de Dados, cujos pareceres foram remetidos para a

Assembleia da República, em cumprimento com o estatuído no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro e no n.º 2 do artigo 188.º do RAR, que estipula deverem ser remetidos à Assembleia da República os pareceres ou contributos resultantes de consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória, e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo. O Governo afirma ainda ter sido promovida a audição da Associação Nacional de Freguesias.

o **Verificação do cumprimento da lei formulário**

Da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada por "lei formulário", constam um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas.

O título da presente iniciativa traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário, "*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*". É este o caso da iniciativa em análise, que pretende alterar o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas. Até à data, este diploma não sofreu quaisquer alterações.

A presente iniciativa revoga da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, e da Lei n.º 104/97, de 13 de setembro, que cria o sistema de informação para a transparência dos atos da Administração Pública (SITAAP) e reforça os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto. Estas revogações são corretamente mencionadas no título da iniciativa.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 12.º da Proposta de Lei, "no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação", está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos "entram em vigor no dia neles fixado não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação".

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A deputada autora do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise, reservando a própria e o seu grupo parlamentar a sua opinião para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a *Proposta de Lei n.º 150/XII/2.ª - Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e revoga a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro*, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.

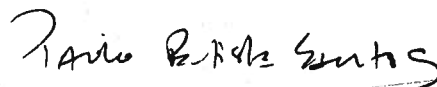
Palácio de S. Bento, 12 de junho de 2013

A Deputada Autora do Parecer



Isabel Santos

Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 150/XII/2.ª (GOV)

Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e revoga a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro.

Data de admissão: 4 de junho de 2013.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA
- II. APRECIACÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO E ANTECEDENTES
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VI. APRECIACÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Joana Figueiredo (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Dalila Maulide, Maria Ribeiro Leitão e Teresa Meneses (DILP) e Paula Faria (BIB).

Data: 11 de junho de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço deu entrada na Assembleia da República a 30 de maio de 2013, tendo sido admitida a 4 de junho e anunciada na sessão plenária do dia seguinte.

A iniciativa baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) no dia da sua admissão, para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 5 do mesmo mês, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a COFAP nomeou como autora do parecer da Comissão a Senhora Deputada Isabel Santos (PS).

Com a presente Proposta de Lei, e de acordo com o referido na exposição de motivos da iniciativa, o Governo pretende atingir dois objetivos. Desde logo, é intenção do Governo alterar o regime de obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, reforçando a *“transparência e aperfeiçoamento do acompanhamento sobre a atribuição de apoios financeiros e patrimoniais por parte de entidades públicas”*. Simultaneamente, o Governo deseja reforçar o *“controlo sobre a evolução da despesa pública no âmbito da cooperação de natureza financeira e patrimonial entre o Estado e entidades privadas”*.

Adicionalmente, o Governo pretende abranger o *“reporte de informação previsto nos termos dos n.ºs 1 a 4 do artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2013, no que respeita às entidades obrigadas ao reporte, eliminando quaisquer redundâncias neste âmbito”*. A referida norma da Lei do Orçamento do Estado tem a seguinte redação:

Artigo 15.º

Financiamento a fundações, associações e outras entidades e avaliação de observatórios

- 1 - Fica sujeita a divulgação pública, com atualização trimestral, a lista de financiamentos por verbas do Orçamento do Estado a fundações e a associações, bem como a outras entidades de direito privado, incluindo a observatórios nacionais e estrangeiros que prossigam os seus fins em território nacional.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior devem os serviços ou entidades financiadoras proceder à inserção dos dados num formulário eletrónico próprio, aprovado por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e disponibilizado pelo Ministério das Finanças.
- 3 - A informação a que se referem os números anteriores abrange a indicação da concessão de bens públicos, bem como decisões ou deliberações e celebração de contratos, acordos ou protocolos que envolvam bens públicos e ou apoios financeiros às entidades neles referidas.
- 4 — O incumprimento do disposto nos números anteriores determina a responsabilidade disciplinar do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço.
- 5 - O Ministério das Finanças procede à avaliação do custo/benefício e viabilidade financeira dos observatórios a que se refere o n.º 1 e decide sobre a sua manutenção ou extinção, ou sobre a continuação, redução ou cessação dos apoios financeiros ou outros concedidos, consoante o caso, nos termos a definir por decreto -lei.
- 6 - Os observatórios que tenham beneficiado dos apoios a que se refere o presente artigo devem fornecer a informação a definir no decreto -lei a que se refere o número anterior para efeitos da avaliação nele prevista.
- 7 - A decisão a que se refere o n.º 5 é publicitada no sítio da Internet do Governo no prazo e nos termos definidos no decreto -lei nele previsto.

O Governo pretende, deste modo, alargar (i) o âmbito de entidades públicas obrigadas a publicitação de apoios e (ii) o tipo de apoios abrangidos e a sua origem, ao que acresce a introdução do “*dever de reporte a uma entidade responsável por garantir o acompanhamento do cumprimento das obrigações*” instituídas, bem como a racionalização dos “*custos associados ao cumprimento das obrigações de publicitação e reporte*”, nomeadamente pela promoção da desmaterialização de processos.

Em matéria de despesa, o Governo considera que a presente iniciativa se constitui como um “*importante potencial de racionalização e contenção da despesa pública*”, ao reforçar os princípios de transparência, prestação de contas e responsabilização.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

• **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Toma a forma de Proposta de Lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 23 de maio de 2013, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que “*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*”: “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Governo refere apenas que ouviu os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e a Associação Nacional de Municípios Portugueses e que promoveu a audição da Associação Nacional de Freguesias, juntando à sua Proposta de Lei os contributos recebidos no âmbito dessas audições.

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o título deve traduzir sinteticamente o objeto da Proposta de Lei (artigo 1.º). No caso presente o título da iniciativa corresponde de forma sintética a esse objeto.

Pretende alterar o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que este diploma não sofreu, até à data, quaisquer alterações, pelo que, em caso de aprovação constituirá esta iniciativa a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, como já consta do seu título.

Por razões de carácter informativo entende-se que *“as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato”*¹. A presente iniciativa promove (artigo 11.º - Norma revogatória) a revogação da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, e da Lei n.º 104/97, de 13 de setembro, que cria o sistema de informação para a transparência dos atos da Administração Pública (SITAAP) e reforça os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, fazendo também já menção no seu título às referidas revogações.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 12.º da Proposta de Lei, *“no 1.º dia do mês seguinte ao da sua publicação”*, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

¹ In “LEGÍSTICA-Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos”, de David Duarte e outros, pag.203.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro, determinou a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prosseguissem os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respetivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção.

Na origem deste diploma encontra-se a Proposta de Lei n.º 18/XII - Determina a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respetivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção, apresentada pelo Governo na Mesa da Assembleia da República, em 15 de setembro de 2011.

Conforme resulta da exposição de motivos, esta iniciativa decorre dos acordos celebrados entre o Estado Português, a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, que prevê a realização de um levantamento e de uma avaliação de todas as entidades públicas e outras em que participem pessoas coletivas públicas, designadamente fundações, nos sectores da administração central, regional e local, até ao final do quarto trimestre de 2011. No referido programa prevê-se também que, com base nos resultados da avaliação efetuada, as administrações central, regional ou local, responsáveis pelas entidades avaliadas, decidam sobre a manutenção ou extinção daquelas entidades, racionalizando os encargos públicos com estas realidades. Prevê-se ainda naquele programa que, com o mesmo objetivo, a criação de novas fundações seja objeto de controlo rigoroso e que seja adotado um regime jurídico para a sua criação, funcionamento, monitorização, reporte, avaliação do desempenho e extinção.

Para atingir este objetivo foi determinado o já mencionado censo, tendo ficado previsto que as respostas ao questionário, a disponibilização de documentação e a prestação de informações eram obrigatórias e deviam ser realizadas por via eletrónica no Portal do Governo, para que as entidades em questão pudessem fornecer os elementos que iriam servir de base à avaliação das fundações e desempenhar um papel ativo na respetiva avaliação.

Na Reunião Plenária de 21 de outubro de 2011, esta iniciativa foi objeto de votação final global, tendo sido aprovada com os votos a favor dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata e do CDS – Partido

Popular e a abstenção dos Grupos Parlamentares do Partido Socialista, do Partido Comunista Português, do Bloco de Esquerda e do Partido Os Verdes.

Na sequência da publicação da Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro, o Governo promoveu a criação de condições para a recolha dos contributos das fundações e entidades públicas destinatárias do censo, tendo a data limite para resposta ao questionário e disponibilização de documentação pelas mesmas fundações, bem como pelas entidades públicas, terminado no dia 24 de fevereiro de 2012, nos termos do Despacho n.º 1490-A/2012, de 31 de janeiro, do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e do Secretário de Estado da Administração Pública.

Após conclusão da fase de recolha de contributos e com base nestes foi realizada pelo Ministério das Finanças a avaliação do custo/benefício e viabilidade das fundações destinatárias do censo, tendo sido constituído para esse efeito um grupo de trabalho para avaliação das fundações (GTAF), nos termos do Despacho n.º 4862/2012, de 9 de abril, do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros.

Concluído o processo de análise de informação e de avaliação das fundações destinatárias do censo, foram divulgados no Portal do Governo o respetivo Relatório Global de Avaliação e as fichas individuais correspondentes a cada fundação avaliada.

A exposição de motivos da presente iniciativa refere que o conhecimento adquirido no âmbito dos supracitados censo e avaliação de fundações tem que ser associado à experiência acumulada ao longo de mais de uma década de aplicação da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, para se compreender o conjunto de alterações que se pretende agora introduzir.

Já a Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, veio regulamentar a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

O n.º 3 do artigo 1.º deste diploma prevê que a obrigatoriedade de publicitação *não inclui as verbas da segurança social respeitantes às prestações sociais decorrentes da aplicação dos direitos e normas regulamentares vigentes, nem os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais.*

Por outro lado, *a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos, os institutos públicos e os executivos municipais efetuam a favor de pessoas singulares ou coletivas exteriores ao sector público administrativo a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo, e a concessão por contrato ou por ato administrativo de competência governamental de isenções e outros benefícios fiscais não automáticos cujo ato de reconhecimento implique uma margem de livre apreciação administrativa, não se restringindo à mera verificação objetiva dos pressupostos legais, previstas no n.º 1 e na alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º, são*

obrigatórias quando os montantes em questão excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional (n.º 1 do artigo 2.º).

Também as dilações de dívidas de impostos e de contribuições à segurança social, deferidas por ato administrativo de competência governamental, quando superiores a 90 dias, previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º são aplicáveis quando o montante da dívida de imposto exceder o valor equivalente a seis anualizações do salário mínimo nacional.

Este diploma nasceu da apresentação pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata do Projeto de Lei n.º 327/VI – Regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

Pode ler-se na exposição de motivos que embora já existissem diversos dispositivos legais, avulsamente publicados, nos últimos anos acentuou-se a obrigatoriedade de publicitação das decisões que neste domínio vão sendo tomadas, do que resultou a necessidade de *reunir num só diploma as normas relativas à obrigatoriedade de publicitação das decisões que originem a atribuição de dinheiros públicos a entidades privadas*. Para além disso, a transparência da ação governativa e a adesão à União Europeia tornou ainda mais premente a criação de um novo diploma.

Em 23 de junho de 1994, esta iniciativa foi objeto de votação final global tendo sido aprovada por unanimidade.

Mais tarde, e com o objetivo de reforçar os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, foi aprovada a Lei n.º 104/97, de 13 de setembro, que criou o sistema de informação para a transparência dos atos da Administração Pública (SITAAP).

Esta lei, que teve origem no Projeto de Lei n.º 278/VII apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, visava não só a criação de um sistema de informação para a transparência dos atos da Administração Pública, mas também a consagração de *duas medidas complementares e pontuais de reforço da transparência administrativa: a primeira amplia os meios de divulgação dos atos de concessão de benefícios, atenta a importância dos municípios para realizar os objetivos legais; a segunda garante o melhor conhecimento de quem são os responsáveis técnicos de projetos candidatos a financiamento*.

Já o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, veio estabelecer o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas. Segundo o preâmbulo, *em obediência à transparência e ao rigor que devem nortear a concessão de subvenções públicas, bem como da racionalidade, economia, eficácia e eficiência que devem estar subjacentes ao processo de atribuição das referidas subvenções, importa, igualmente, que as entidades públicas que as concedem informem o Ministério das Finanças e da Administração Pública em conformidade*.

De mencionar também os n.ºs 1 a 4 do artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, relativos ao financiamento a fundações, associações e outras entidades e avaliação de observatórios

De acordo com o n.º 1 e 2 do artigo 15.º *fica sujeita a divulgação pública, com atualização trimestral, a lista de financiamentos por verbas do Orçamento do Estado a fundações e a associações, bem como a outras entidades de direito privado, incluindo a observatórios nacionais e estrangeiros que prossigam os seus fins em território nacional, devendo os serviços ou entidades financiadoras proceder à inserção dos dados num formulário eletrónico próprio, aprovado por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e disponibilizado pelo Ministério das Finanças.*

Esta informação *abrange a indicação da concessão de bens públicos, bem como decisões ou deliberações e celebração de contratos, acordos ou protocolos que envolvam bens públicos e ou apoios financeiros às entidades neles referidas (n.º 3 do artigo 15.º).*

O incumprimento destas normas *determina a responsabilidade disciplinar do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço (n.º 4 do artigo 15.º).*

A Proposta de Lei agora apresentada estabelece para as entidades públicas obrigadas um dever de reporte à Inspeção Geral de Finanças - IGF, a qual deverá garantir o acompanhamento do cumprimento das obrigações, enquanto serviço do Ministério das Finanças que tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado.

Efetivamente, e de acordo com a lei, a sua intervenção compreende o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a prestação de apoio técnico especializado. A sua atividade abrange todas as entidades do setor público administrativo, incluindo autarquias locais, entidades equiparadas e demais formas de organização territorial autárquica e empresarial, bem como dos setores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indireto de quaisquer entidades abrangidas pela sua ação.

Com o propósito de regular a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares e tendo como fim o reforço dos mecanismos de transparência, o Governo apresenta na Assembleia da República a presente Proposta de Lei.

Segundo o Comunicado do Conselho de Ministros de 23 de maio de 2013, *é aperfeiçoado o acompanhamento da obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, alargando o âmbito de entidades públicas obrigadas a publicitação de apoios.*

Passam a contemplar-se os apoios decorrentes de receitas próprias de entidades públicas, e, no respeitante aos beneficiários desses apoios, são incluídas todas as entidades públicas que se encontrem fora do

perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, visando-se os chamados «Estado paralelo» ou «Administração Pública paralela», constituídos pelo conjunto de entidades com elevada dependência de apoios públicos e de natureza, pública ou privada, não claramente definida.

É ainda facilitado o cumprimento das obrigações de publicitação e reporte, com racionalização dos custos associados, impondo-se a desmaterialização dessa publicitação através da sua exibição em local dedicado nos respetivos sítios na Internet e no da IGF.

Para atingir estes objetivos o Governo vem propor a revogação do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, e a revogação da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, e da Lei n.º 104/97, de 13 de setembro.

Para uma mais eficaz e completa compreensão da presente iniciativa referem-se, por último, os seguintes diplomas:

- Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março, Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, e Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro. Deste diploma é também disponibilizada uma versão consolidada.
- Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, e com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Pode ainda ser consultada uma versão consolidada.

• Enquadramento doutrinário/bibliográfico

COSTA, Paulo Nogueira da - Concessão de subsídios e outros apoios por entidades públicas. **Revista do Tribunal de Contas**. Lisboa. ISSN 0871-3065. Nº 42 (jul.-dez. 2004), p. 210-241. Cota: RP-49

Resumo: O autor começa por definir o conceito de auxílios do Estado, o qual abrange as diversas vantagens financeiras ou monetárias concedidas pelo Estado, ou por outra pessoa coletiva de direito público, independentemente da forma que assumam.

A atribuição de auxílios públicos constitui uma forma de aproximação do Estado relativamente às múltiplas entidades que contribuem para a prossecução do interesse público, uma vez que só este pode legitimar a concessão de qualquer benefício público às mesmas. Esta atribuição de benefícios tem que estar sujeita a um rigoroso controlo tendente a garantir o cumprimento dos mais elementares princípios do Estado de Direito: imparcialidade, legalidade, igualdade, transparência e rigor, de modo a assegurar o correto funcionamento dos mercados e avaliar o mérito da gestão dos dinheiros públicos.

O autor chama a atenção para a importância da aprovação de uma lei-quadro sobre auxílios do Estado, para pôr cobro à situação atual deficitária em termos de transparência, rigor e eficácia do controlo da atribuição e utilização de auxílios públicos. Dá como exemplo a aprovação da lei espanhola (*Ley General de Subvenciones – Ley nº 38/2003 de 17 noviembre*), que procura responder aos principais problemas inerentes à concessão de auxílios públicos, podendo, na opinião do autor, fornecer pistas importantes para a elaboração de uma lei-quadro de auxílios do Estado em Portugal.

• Enquadramento internacional

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

Em março de 2012, o Governo espanhol apresentou um anteprojeto de proposta de Lei da Transparência, que submeteu a consulta pública. O texto então apresentado sofreu algumas modificações, tendo sido aprovado em Conselho de Ministros em julho do mesmo ano e dado entrada nas Cortes Gerais, constituindo-se no Projeto de Lei n.º 121/000019², de transparência, acesso à informação pública e bom governo.

No âmbito da discussão da iniciativa, foram ouvidos uma série de peritos no tema. Veja-se também o vídeo da apresentação feita do projeto de diploma pela Vice-Presidente do Governo perante o Congresso dos Deputados, no dia 30 de maio de 2013. A votação na generalidade decorreu nessa sessão plenária, tendo a proposta sido aprovada, embora com alguma polémica (ver também a seguinte ligação).

O projeto de lei, que visa aumentar e reforçar a transparência da atividade pública, reconhecer e garantir o direito de acesso à informação relativa àquela atividade e estabelecer as obrigações de bom governo a cumprir pelos responsáveis públicos, bem como as consequências que advêm do seu incumprimento, determina, no artigo 7.º, al. c), que as entidades públicas³ devem fazer pública a informação relativa aos atos de gestão administrativa com repercussão económica ou orçamental que envolvam subvenções e ajudas públicas concedidas com a indicação do seu montante, objetivo ou finalidade e beneficiários.

Consideram-se abrangidas as subvenções e ajudas previstas na Lei Geral de Subvenções (Ley n.º 38/2003, de 17 de novembro). O artigo 18.º desta Lei já contém, aliás, tanto para as entidades concedentes como para os beneficiários, algumas obrigações de publicidade.

A informação agora exigida será disponibilizada *online*, no Portal da Transparência, a criar (artigo 8.º), por forma a facilitar o acesso dos cidadãos a toda a informação e será gerida pela Agência Estatal de Transparência, Avaliação das Políticas Públicas e da Qualidade dos Serviços e Informação Anual ao

² Em Espanha, as propostas de lei do Governo tomam a designação de projetos de lei.

³ O conceito de entidade pública é aqui muito alargado, abrangendo a Coroa e o Banco de Espanha.

Congresso dos Deputados, também a criar, com o objetivo de promover a transparência da atividade pública e a garantia do direito de acesso à informação, bem como a promoção e realização de avaliações das políticas e programas públicos cuja gestão corresponde à Administração Geral do Estado, favorecendo o uso racional dos recursos públicos e a melhoria da gestão da qualidade dos serviços (Disposição final terceira da Proposta).

No âmbito autonómico, cumpre referir a *Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto* da Comunidade de Navarra (*Ley Foral 11/2012, de 21 de junho*), a qual determina, no artigo 13.º, que a Administração Pública, no contexto das suas competências, deve colocar à disposição dos cidadãos, de forma acessível, clara, objetiva e atualizada, informações sobre os convénios de colaboração, contratos, apoios e subvenções. A transparência da informação relativa a estes contratos efetiva-se, em especial, através do Registo de Convénios e Acordos, que disponibiliza informação sobre as partes signatárias, o objeto do acordo, com indicação das atividades comprometidas, dos órgãos envolvidos e do financiamento concedido, o prazo e condições de vigência, o local de publicação e as modificações ocorridas ao texto dos acordos (artigo 19.º).

Por fim, o artigo 20.º da Lei Foral constitui a Administração Pública da Navarra na obrigação de disponibilizar através do Portal do Governo da Comunidade a seguinte informação, para garantir a transparência da atividade subvencionadora:

- Uma relação atualizada e detalhada dos concursos abertos para concessão de apoios e subvenções;
- Uma enumeração dos objetivos e efeitos de utilidade pública ou social que se pretendem alcançar com a concessão da subvenção, bem como a indicação dos custos totais previsíveis e da existência ou não de outras fontes possíveis de financiamento;
- Quando os objetivos visados com o financiamento afetem o mercado, uma exposição motivada da medida em que os apoios se destinam a corrigir falhas e uma fundamentação da medida em que os efeitos do apoio provocarão um distorção mínima do mercado;
- O texto integral dos concursos para a concessão de subvenções e apoios; e
- Informação sobre a concessão dos apoios e subvenções, no prazo de um mês a seguir à concessão.

FRANÇA

Uma associação registada ou uma fundação considerada de utilidade pública podem receber Subventions versées aux associations, seja através de apoios financeiros do Estado, das autoridades locais ou de instituições públicas.

Para uma total transparência, controlo e publicidade das contas, as associações ou fundações cujo montante dos apoios financeiros ou doações atingiu os 153 000€ ao longo de um único ano têm de publicar as suas contas anuais.

A intervenção de um auditor é obrigatória e a publicação das contas deve ser feita no Site officiel de l'administration française no máximo até três meses após a sua aprovação e tem um custo de 50€.

No site da *Compagnie Nationale des commissaires aux Comptes* (CNCC) é publicado e constantemente atualizado o anuário dos auditores, aplicando o artigo R. 822-19 do *Code de commerce*.

Os seguintes diplomas vêm regular matérias em estudo nesta Proposta de Lei:

- No que diz respeito à simplificação do sistema de donativos concedidos às associações, fundações e congregações, de algumas declarações administrativas sobre as associações e novas exigências para as suas contas anuais temos a Ordonnance n.º 2005-856, du 28 juillet, portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels;
- As obrigações das associações e fundações na publicação das suas contas anuais são definidas pelo Décret n.º 2009-540, du 14 mai, portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publication de leurs comptes annuels;
- Arrêté du 2 juin 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publication de leurs comptes annuels vem regular o decreto acima citado.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer iniciativas ou petições sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Em 05/06/2013, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governo) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Analogamente, nos termos estatuídos na lei e no Regimento, a COFAP promoveu a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

Adicionalmente, e tendo em consideração as disposições constantes da iniciativa, sugere-se a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

A Comissão pode deliberar, igualmente, solicitar a pronúncia da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, nos termos das suas competências de emissão de parecer quanto às normas constantes da Proposta de Lei, no que a matéria de assuntos constitucionais, direitos, liberdades e garantias diz respeito.

Os pareceres resultantes destas consultas serão publicitados na página internet da iniciativa.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

Tal como já referido na presente Nota Técnica, o Governo remeteu, conjuntamente com a Proposta de Lei, um conjunto de pareceres referentes aos trabalhos preparatórios da iniciativa legislativa: os pareceres das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Eventuais contributos ou pareceres que sejam remetidos à Comissão serão publicitados na página internet da Proposta de Lei.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, na exposição de motivos, o Governo refere que com esta Proposta de Lei procura racionalizar os custos associados ao cumprimento das obrigações de publicitação e reporte, reduzindo as obrigações de publicitação em meios de difusão escritos que importam despesas para as entidades obrigadas e impondo a desmaterialização dessa publicitação através da sua exibição em local dedicado nos respetivos sítios na Internet, bem como no da IGF.

O Governo defende ainda que as medidas propostas, através do reforço da transparência, prestação de contas e responsabilização de intervenientes, possuem um importante potencial de racionalização e contenção da despesa pública.

