



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Excelentíssimo Senhor
Deputado Eduardo Cabrita
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública

V.ª Ref.ª: Email de 7 de junho de 2013

Ofício n.º 789/XII/1.ª – CACDLG/2013

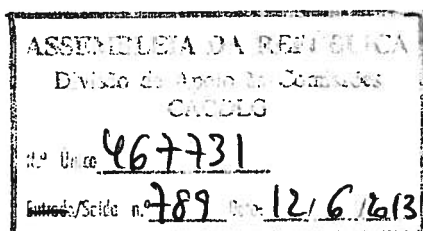
Data: 12-06-2013

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 150/XII/2.ª (GOV).ª

Em resposta ao solicitado por V. Ex.ª, junto envio o parecer relativo à **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”, cujo parecer, apreciado na reunião de 12 de junho de 2013 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, obteve a seguinte votação:

- Alínea a)** – Aprovado por unanimidade, com ausência do PEV;
- Alínea b)** – Aprovado com os votos a favor do PSD, CDS-PP, PCP e BE, a abstenção do PS, com ausência do PEV;
- Alínea c)** – Aprovado com os votos a favor do PSD e CDS-PP, contra do PCP e BE, abstenção do PS, com ausência do PEV;
- Alínea d)** – Aprovado por unanimidade, com ausência do PEV;

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*



O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel. 21 391 95 30/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: Comissao.1A-CACDLGXII@ar.parlamento.pt



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

A SOLICITAÇÃO DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE A PROPOSTA DE LEI N.º 150/XII/2ª (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»

I – Enquadramento

Por *email* de 7 de junho de 2013, o Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública solicitou a pronúncia da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre a Proposta de Lei n.º 150/XII/2ª (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», tendo em consideração as competências da 1ª Comissão.

Atendendo à urgência do pedido, uma vez que a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a comissão competente para analisar a Proposta de Lei n.º 150/XII/2ª, irá apreciar e votar o parecer relativo a esta iniciativa em reunião a ocorrer no próximo dia 14 de junho, estando previsto o debate na generalidade para a sessão plenária de 18 de junho de 2013, o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias designou, de imediato, relator o signatário do presente parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II – Análise

A Proposta de Lei (PPL) *sub judice* vem regular a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares (cfr. artigo 1º da PPL).

Trata-se de uma obrigatoriedade que não é nova. Com efeito, a mesma já se encontra hoje prevista na Lei n.º 26/94, de 19 de agosto¹.

Todavia, tendo em conta o “*conhecimento adquirido no âmbito do censo e avaliação de fundações*”, a que acresce a “*experiência acumulada ao longo de mais de uma década de aplicação da Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares*”, o Governo entendeu adequado “*proceder a um conjunto de alterações nesta matéria, que traduzem um reforço da transparência e aperfeiçoamento do acompanhamento sobre a atribuição de apoios financeiros e patrimoniais por parte de entidades públicas, assegurando, simultaneamente, um reforço do controlo sobre a evolução da despesa pública no âmbito da cooperação de natureza financeira e patrimonial entre o Estado e entidades privadas*” – cfr. exposição de motivos da Proposta de Lei.

A extensão das alterações a introduzir na Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, justificou, porém, “*a aprovação de um novo regime*” – cfr. exposição de motivos.

Daí que a presente Proposta de Lei revogue a Lei n.º 26/94 (cfr. artigos 1º e 11º, alínea a), da PPL), propondo uma nova lei que regule a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

¹ Na sua origem esteve o Projeto de Lei n.º 327/VI/2 (PSD), cujo texto final da então Comissão de Economia, Finanças e Plano foi aprovado em votação final global, em 23/06/1994, por unanimidade (cfr. DAR I Série 83 VI/3 1994-06-24).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por comparação à Lei n.º 26/94, a Proposta de Lei n.º 150/XII introduz as seguintes novidades:

- Alarga o âmbito de entidades públicas obrigadas a publicitação de apoios – atualmente a Lei n.º 26/94 só impõe essa obrigatoriedade aos ministérios, às instituições de segurança social, aos fundos e serviços autónomos, aos institutos públicos e aos executivos municipais (cfr. artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 26/94) e a Proposta de Lei institui a obrigação de publicidade e reporte de informação sobre os apoios concedidos pela administração direta ou indireta do Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, entidades administrativas independentes, entidades reguladoras, fundações públicas de direito público e de direito privado, outras pessoas coletivas da administração autónoma, demais pessoas coletivas públicas e outras entidades públicas, bem como pelas entidades que tenham sido incluídas no setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional (cfr. artigo 2.º, n.º 1, da PPL);
- Inclui no grupo de beneficiários desses apoios as entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, *“visando-se, de forma determinada, 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”* (cfr. artigo 2.º, n.º 1, da PPL e exposição de motivos);
- Alarga o tipo de apoios abrangidos – a Lei n.º 26/94 abarca as transferências correntes e de capital a título de subsídios, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo, sendo igualmente objeto de publicitação as dilações de dívidas de impostos e de contribuições à segurança social, deferidas por ato administrativo de competência governamental, quando superiores a 90 dias, bem como a concessão, por contrato ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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 (cfr. artigo 1º, n.ºs 1 e 2 alíneas a) e b) da Lei n.º 26/94); e a Proposta de Lei abrange os apoios, incluindo as transferências correntes e de capital e cedência de bens do património público, os quais passam a designar-se subvenção pública, definida como *“toda e qualquer vantagem financeira ou patrimonial atribuída, direta ou indiretamente, pelas entidades obrigadas, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada”* (cfr. artigo 2º, n.ºs 1 e 2, da PPL), estando também expressamente abrangidos *ex novo* os subsídios e quaisquer apoios de natureza comunitária, a atribuição de casas no âmbito de programas de habitação social e as garantias pessoais conferidas pelas entidades obrigadas (cfr. artigo 2º, n.º 3 alíneas c), d) e e) da PPL);

- Exclui da obrigatoriedade de publicitação os pagamentos realizados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (cfr. artigo 2º, n.º 4 alínea c) da PPL), mantendo-se as restantes exclusões previstas na Lei n.º 26/94, ainda que com um campo de aplicação melhor delimitado, a saber: as subvenções de carácter social concedidas a pessoas singulares, nomeadamente as prestações sociais dos sistema de segurança social, bolsas de estudo e isenções de taxas moderadoras, de propinas ou de pagamento de custas decorrentes da aplicação das leis e normas regulamentares vigentes; e os subsídios, subvenções, bonificações, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão se atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais (cfr. artigo 1º, n.º 3, da Lei n.º 26/94 e artigo 2º, n.º 4 alíneas a) e b) da PPL);
- Elimina o valor mínimo a partir do qual são objeto de publicidade e reporte as dilações de dívidas de impostos e de contribuições à segurança social, deferidas por ato administrativo de competência governamental, quando superiores a 90 dias – a Lei n.º 26/94 exigia que o montante da dívida do imposto excedesse *“o valor equivalente a seis anualizações do salário mínimo nacional”* (cfr. artigo 2º, n.º 2, da Lei n.º 26/94) e a Proposta de Lei não estabelece nenhum valor mínimo;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Diminui de três para uma anualização da retribuição mínima mensal garantida o valor mínimo para a obrigatoriedade de publicidade e reporte da concessão, por contrato ou por ato administrativo de competência governamental, de isenções e outros benefícios fiscais e parafiscais não automáticos cujo ato de reconhecimento implique uma margem de livre apreciação administrativa, não se restringindo à mera verificação objetiva dos pressupostos legais (cfr. artigo 2º, n.º 1, da Lei n.º 26/94 e artigo 3º, n.º 1, da PPL);
- A publicitação passa a efetuar-se através da publicação e manutenção de listagem anual no sítio da Internet da entidade obrigada e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com indicação da entidade obrigada, do nome ou firma do beneficiário e do respetivo número de identificação fiscal ou número de pessoa coletiva, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal, a qual se realiza até ao final do mês de fevereiro do ano seguinte a que dizem respeito as subvenções atribuídas, através de listagem contendo a informação exigida (cfr. artigo 4º da PPL) – atualmente a Lei n.º 26/94 prevê que a publicitação se efetue através de publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário, do montante transferido e da data da decisão, sendo que, no que se refere aos executivos municipais, deve efetuar-se em jornal local e em boletim municipal ou, na falta deste, em editais afixados nos lugares de estilo, devendo as publicações ocorrer até ao fim do mês de setembro para os montantes transferidos no 1º semestre de cada ano civil e até ao fim do mês de março, para os respeitantes ao 2º semestre (cfr. artigo 3º, n.ºs 1, 2 e 3 da Lei n.º 26/94);
- Estabelece que o reporte de informação é realizado através da inserção dos dados num formulário eletrónico próprio, disponibilizado pela IGF no seu sítio da Internet, o qual é remetido à IGF, exclusivamente por via eletrónica, até ao final do mês de janeiro do ano seguinte a que diz respeito (cfr. artigo 5º, n.º s 1 e 2, da PPL);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A IGF é a entidade responsável pela verificação do cumprimento das obrigações estabelecidas, competindo-lhe nomeadamente a organização e tratamento da informação recebida, a fiscalização das obrigações estabelecidas nesta lei, bem como a fiscalização e controlo da atividade dos beneficiários de subvenções (cfr. artigo 5º, n.º 3, 4 e 5, da PPL);
- Os atos de doação também estão sujeitos à obrigação de reporte (cfr. artigo 6º, n.º 3, da PPL), mantendo-se a obrigação de publicitação prevista no artigo 4º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 24/94, que se encontra vertida no artigo 6º, n.ºs 1 e 2 da PPL;
- Prevê que a lei se aplique nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo das adaptações que lhe venham a ser introduzidas por diploma regional, sendo que o cumprimento da obrigação de reporte da informação é suportado em protocolo a celebrar entre o membro do Governo responsável pela área das finanças e os respetivos membros dos governos regionais (cfr. artigo 8º da PPL). Contrariamente, a Lei n.º 26/94 estabelecia a obrigação de as Regiões Autónomas aprovarem, no prazo de 120 dias, por diploma regional, as medidas e adaptações necessárias à aplicação da lei, atentas as especificidades regionais² (cfr. artigo 6º da Lei n.º 26/94);
- Estabelece as consequências para o incumprimento ou cumprimento defeituoso das obrigações a cargo das entidades obrigadas (cfr. artigo 10º da PPL). São as seguintes:
 - o A retenção de 15% na dotação orçamental, ou na transferência do Orçamento do Estado, subsídio ou adiantamento da entidade obrigada no mês ou meses seguintes ao incumprimento, excepcionando-se as verbas destinadas a suportar encargos com remunerações certas e permanentes;
 - o A não tramitação de quaisquer processos, designadamente os relativos a recursos humanos ou aquisição de bens e serviços que sejam dirigidos ao Ministério das Finanças pela entidade obrigada;

² O que foi concretizado na Região Autónoma da Madeira, através do Decreto Legislativo Regional n.º 5/95/M, de 29 de abril, e na Região Autónoma dos Açores, através do Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/A, de 10 de agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A responsabilidade disciplinar, civil e financeira do dirigente respetivo e constitui fundamento bastante para a cessação da sua comissão de serviço.

Acresce que, tratando-se de incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte de entidades que integram a administração regional autónoma ou a administração autárquica, se aplicam as normas referentes às consequências decorrentes do incumprimento dos deveres de informação previstos, respetivamente, na Lei de Finanças das Regiões Autónomas e na Lei das Finanças Locais.

A Proposta de Lei em apreço procede ainda à revogação 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; bem como à revogação do artigo 12º, referente a “*Comunicação e publicidade*”, do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas (cfr. artigo 11º, alíneas b) e c), da PPL).

Estabelece, por último, a sua entrada em vigor “*no 1º dia do mês seguinte ao da sua publicação*” – cfr. artigo 12º da PPL.

Pela descrição supra, resulta inequívoco que a Proposta de Lei n.º 150/XII contém matéria relativa a dados pessoais, matéria que se inclui no âmbito de competência material da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Daí que tenha total justificação e razão de ser o pedido de parecer à 1ª Comissão por parte da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

Muito embora o Governo tenha remetido à Assembleia da República, como anexo à Proposta de Lei n.º 150/XII, parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) e deliberação da CNPD que ratifica esse parecer, a verdade é que o Parecer n.º 32/2013, da CNPD, incide, não sobre a PPL n.º 150/XII, mas sobre o “*Projeto de proposta de lei que procede à primeira alteração à Lei n.º 26/94, de 19 de agosto, que regulamenta a*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares, e à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição de subvenções públicas”.

Impõe-se, por isso, que seja pedido parecer à CNPD sobre a PPL n.º 150/XII. Trata-se de uma consulta obrigatória, nos termos do disposto nos artigos 22º, n.º 2, e 23º, n.º 1 alínea a), da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei de Proteção de Dados Pessoais), pelo que tem necessariamente de ser promovida.

Não se ignora que o Parecer n.º 32/2013, da CNPD, suscita algumas reservas, em particular devido à sensibilidade dos dados, por apelo ao conceito de vida privada, e à publicação em rede aberta desses dados, mas salienta-se que o mesmo não argui nenhuma inconstitucionalidade por violação de direito fundamental.

Contudo, levantam-se dúvidas de constitucionalidade sobre a divulgação em rede aberta dos apoios sociais concedidos, mas que não obstam à discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 150/XII/2ª.

Importa sublinhar que a Proposta de Lei n.º 150/XII/2ª não consente nenhuma intromissão abusiva na vida privada das pessoas. Esta iniciativa tem antes como propósito permitir o acesso público aos apoios financeiros e patrimoniais atribuídos pela Administração Pública a particulares, numa lógica de total transparência. Os cidadãos têm o direito a ser informados da utilização dos dinheiros públicos. A publicação via Internet dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares encontra-se, assim, justificada por um interesse público preponderante. O reforço da transparência por meio deste instrumento legal não só permite assegurar um maior controlo da utilização destes apoios públicos, como também garante uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos, o que é essencial num sistema democrático.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Refira-se, a este propósito, que o sistema de informação para a transparência dos atos da Administração Pública (SITAAP), previsto na Lei n.º 104/97, de 13 de setembro³, já hoje prevê a recolha, tratamento e divulgação de dados nominativos e estatísticos sobre um conjunto de atos da administração pública central, regional e local, incluindo os que concedam a entidades privadas subsídios, subvenções, ajudas, incentivos, donativos, bonificações, isenções e outros benefícios fiscais, perdões e dilações de dívidas, indemnizações cujo valor não tenha sido fixado judicialmente ou outros benefícios equivalentes; e de atribuição de casas no âmbito de programas de habitação social, estabelecendo essa lei que as bases de dados que integram o SITAAP sejam acessíveis telematicamente a partir de qualquer ponto do território nacional, em condições de igualdade, por forma a propiciar a qualquer interessado a simplicidade da consulta e a livre utilização dos dados assim divulgados, sendo que estas bases de dados referenciam os atos e as pessoas beneficiárias (cfr. artigos 2º, n.º 1, alíneas b) e e), 3º e 4º, n.º 2, todos da Lei n.º 104/97). Ora, esta lei vigora há mais de uma década e nunca foi questionada a sua conformidade constitucional, mormente no que se refere à proteção dos dados pessoais, sendo certo que segue uma linha idêntica à da Proposta de Lei em apreço, que, aliás, a revoga integralmente.

³ Na sua origem esteve o Projeto de Lei n.º 278/VII/2ª (PS), cujo texto final da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi aprovado em votação final global, em 24/07/1997, por unanimidade (cfr. DAR I Série 101 VII/2 1997-07-25).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III - Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que se impõe solicitar parecer à CNPD sobre a Proposta de Lei n.º 150/XII/2ª (GOV), o qual é obrigatório, nos termos do disposto nos artigos 22º, n.º 2, e 23º, n.º 1 alínea a), da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei de Proteção de Dados Pessoais);
- b) Que, logo que produzido tal parecer, do seu teor deve ser dado conhecimento à Comissão de Assuntos, Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para nova pronúncia;
- c) Que a Proposta de Lei n.º 150/XII/2ª reúne os requisitos constitucionais para ser discutida e votada em Plenário;
- d) Que a presente pronúncia deve ser remetida à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

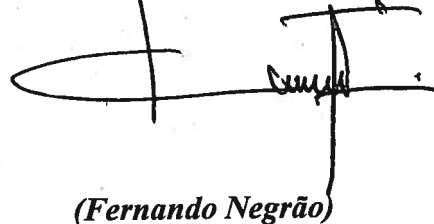
Palácio de S. Bento, 11 de junho de 2013

O Deputado Relator



(Hugo Velosa)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)