

Assembleia da República
Divisão de Apoio às Comissões
A/C: Exma. Senhora Mafalda Azevedo Gomes
Palácio de S. Bento | Praça da Constituição de 1976
1249-068 Lisboa
5COF@ar.parlamento.pt
Mafalda.Gomes@ar.parlamento.pt

via: email

vossa referência <i>your reference</i>	vossa comunicação <i>your communication</i>	nossa referência <i>our reference</i>	nosso processo <i>our process</i>	data <i>date</i>
		O-001104/2021	0	2021-02-15
assunto <i>subject</i>	5.ª COF - Projetos de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD) e n.º 634/XIV/2.ª (PAN) – Pedido de pronúncia			

Ex.º Senhor,

Junto se envia parecer da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) sobre o Projeto de Lei 606/XIV/2.ª (“Aprova o regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em sectores fundamentais”) e o Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (“Aprova um regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização ou disponibilização de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos”).

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente



(Orlando Borges)

Anexo: mencionado parecer





Parecer da ERSAR aos Projetos de Lei 606/XIV/2.^ª e 634/XIV/2.^ª

I. Enquadramento

1. A Assembleia da República, através da equipa de apoio da Comissão de Orçamento e Finanças ("COF"), solicitou à Entidade Reguladora dos Serviços de Resíduos ("ERSAR"), a emissão de parecer sobre as seguintes iniciativas legislativas:
 - a) Projeto de Lei 606/XIV/2.^ª (PSD) que visa a aprovação do "regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em sectores fundamentais";
 - b) Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.^ª (PAN) que visa a aprovação do "regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização ou disponibilização de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos".

II. Projeto de Lei 606/XIV/2.^ª

2. A motivação deste Projeto consta enunciada na Exposição de Motivos, onde se lê, nomeadamente, o seguinte: *"O Estado ou entidades que se integram no perímetro do Orçamento do Estado podem, em cada momento, assumir encargos e responsabilidades presentes ou futuras. Certos negócios celebrados neste domínio comprometem o Estado e os contribuintes portugueses por muitos e longos anos, com riscos imponderáveis de natureza financeira, contingências jurídicas, limitação da capacidade orçamental, atentos os compromissos a que Portugal está sujeito. Atendendo aos interesses dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular, impõe-se que os contratos em sectores fundamentais, como são os domínios dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e do bancário, mereçam ser divulgados publicamente, pois os contribuintes portugueses têm o direito de conhecer aquilo a que o Estado ou entidades dentro do perímetro orçamental se vincularam e que implicam um esforço financeiro por parte de todos nós (...)."*
3. Para esse efeito, vem proposto o seguinte:

- os contratos celebrados pelo Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental nos sectores dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e do bancário, que impliquem o comprometimento ou a utilização, direta ou indiretamente, ainda que de modo temporário, de recursos públicos e os inerentes documentos ou informações, que se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos, podem ser desclassificados pelo Plenário da Assembleia da República, por maioria simples e mediante resolução, a qual deverá definir o conteúdo da documentação ou informação que deve ser tornada pública, bem como os respetivos fundamentos justificativos, segundo o princípio da prevalência do interesse preponderante e o direito dos contribuintes à informação.
- a desclassificação pode incluir a divulgação do nome de pessoas singulares ou coletivas que tenham originado perdas, a utilização ou o comprometimento de fundos públicos, direta ou indiretamente, superiores a 2 500 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), bem como as condições contratuais eventualmente existentes, com exceção dos dados dos números de identificação civil ou fiscal, da morada do domicílio e contactos pessoais
- uma vez aprovada a resolução, o Presidente da Assembleia da República notifica as entidades visadas para remeterem ao Parlamento, no prazo de 30 dias a contar da receção da notificação (que pode ser prorrogado até por mais 30 dias no caso de especial dificuldade na compilação da documentação ou informação), a cópia da documentação ou informação objeto de desclassificação. Recebida a documentação ou informação pela Assembleia da República, a mesma passa a ser pública, podendo ser acedida por qualquer pessoa.
- os contratos, documentos ou informações em causa são obrigatoriamente redigidos, também, em versão portuguesa, incumbindo ao Governo, se for o caso, ou às restantes destinatárias do Projeto o cumprimento desta obrigação.
- o incumprimento da obrigação de remessa documentação ou informação objeto de desclassificação à Assembleia da República e de tradução para português constitui crime de desobediência qualificada, para os efeitos previstos no Código Penal, cabendo ao Presidente da Assembleia da República o envio à Procuradoria-Geral da República dos elementos indispensáveis à instrução do processo.
- este regime deverá prevalecer sobre qualquer regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial, mas já não sobre o segredo de Estado ou o segredo de justiça.

III. Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.^a

4. A motivação deste Projeto consta enunciada na Exposição de Motivos, onde se lê, nomeadamente, o seguinte: "*Nos últimos anos vários têm sido os casos em que o Estado tem realizado operações que determinam a disponibilização ou utilização, directa ou indirecta, de fundos públicos relativamente a entidades de diversos sectores. Estas operações têm um significativo impacto na sustentabilidade das contas públicas e têm impedido a canalização destes recursos para outras despesas prioritárias para o país.*

O caso mais ilustrativo desta realidade é o do sector bancário, que, entre 2008 e 2019, segundo o Tribunal de Contas¹, recebeu em apoios públicos um total líquido de 20 761 milhões de euros que resultam de despesas públicas totais no montante de 28 041 milhões de euros. O impacto destas operações na sustentabilidade das contas públicas é comprovado, por exemplo, pela análise realizada pelo Conselho de Finanças Públicas² que demonstrou que, no ano de 2019, se não fossem os 1.149 milhões de euros injectados no Novo Banco, via Fundo de Resolução, Portugal teria tido um excedente de 0,8% do PIB. Apesar deste inquestionável impacto e de o próprio Tribunal de Contas recomendar maior transparência nestas operações (devido ao seu impacto no equilíbrio nas contas públicas), nos últimos anos, temos verificado que, devido a um conjunto de constrangimentos legais que impõem regimes de sigilo e segredo, as pessoas, que ao fim ao cabo são quem na qualidade de contribuintes financia estas operações, não têm possibilidade de aceder a um conjunto de informações e documentos relevantes relativamente a estas operações que determinaram a utilização ou disponibilização de fundos públicos, nomeadamente dos contratos e acordos que estão na sua base. Com o presente Projecto de Lei, o PAN pretende que a Assembleia da República prossiga os seus esforços para aprofundar a transparência e o escrutínio destas operações, expresso, por exemplo, no âmbito do sector bancário por via da Lei n.º 15/2019, de 12 de Fevereiro. "

5. Para este efeito, vem proposto o seguinte:

- os contratos e acordos celebrados pelo Estado ou outras entidades integradas no perímetro do Orçamento de Estado, que determinem a utilização ou disponibilização, directa ou indirecta, ainda que, de modo temporário, de fundos públicos a entidades nos sectores dos transportes, das comunicações, da energia, da água, da indústria ou financeiro, bem como todos os documentos ou informações associadas a esses

¹ Tribunal de Contas (2020), Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2019, página 189.

² Conselho de Finanças Públicas (2020), Evolução orçamental das administrações públicas em 2019, páginas 4 e 23.

contratos ou acordos, se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos podem ser desclassificados pela Assembleia da República, por maioria relativa e mediante resolução, a qual deverá definir os documentos que devem ser tornados públicos, bem como os fundamentos justificativos da sua desclassificação e a demonstração da sua necessidade ao abrigo do princípio da prevalência do interesse preponderante e do direito dos contribuintes à informação.

- a desclassificação pode incluir a divulgação do nome de pessoas singulares ou colectivas, com identificação dos respectivos sócios e membros dos respectivos corpos sociais que exerçam funções executivas, que tenham originado perdas de valor superior a 1 milhão de euros registadas no balanço consolidado da entidade abrangida no momento ou em consequência da medida que envolve disponibilização dos fundos públicos ou que tenham sido eliminados do seu balanço nos 5 anos anteriores na sequência de perdão, cessão a terceiros com desconto ou medida similar, bem como as condições contratuais eventualmente existentes, salvaguardando a morada, números de identificação civil e fiscal, números de telemóvel e telefone, e endereço electrónico.
- uma vez aprovada a resolução, o Presidente da Assembleia da República notifica as entidades visadas para remeterem ao Parlamento, no prazo de 30 dias a contar da receção da notificação (que pode ser prorrogado até por mais 30 dias no caso de especial dificuldade na especial complexidade), a cópia dos documentos objeto de desclassificação. Recebida a documentação ou informação pela Assembleia da República, a mesma passa a ser pública, podendo ser acedida por qualquer pessoa e sendo obrigatoriamente publicada no sítio da internet da Assembleia da República.
- esta publicação deve ser acompanhada de um resumo da informação contida nos documentos divulgados e, sempre que possível, a identificação, de forma desagregada, do tipo de medida que determinou a aplicação ou a disponibilização de fundos públicos, do montante máximo de fundos públicos aplicados ou disponibilizados, as condições de disponibilização, incluindo as contrapartidas, juros ou outras formas de remuneração dos fundos públicos aplicados ou disponibilizados e, quando aplicável, o prazo máximo de reembolso dos fundos.
- sempre que documentos não se encontrem redigidos em língua portuguesa, o Presidente da Assembleia da República deverá assegurar a sua tradução para português no mais curto prazo possível, a expensas do Governo ou da entidade visada.

- o incumprimento da obrigação de remessa de cópia dos documentos objeto de desclassificação à Assembleia da República e de tradução para português constitui crime de desobediência qualificada, para os efeitos previstos no Código Penal, cabendo ao Presidente da Assembleia da República o envio à Procuradoria-Geral da República dos elementos indispensáveis à instrução do processo.
- este regime deverá prevalecer sobre quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário, nomeadamente sobre qualquer regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial.

IV. Apreciação

6. Ambos os projetos de lei, ainda que com ligeiras diferenças ⁽³⁾, visam o mesmo propósito: permitir a desclassificação pela Assembleia da República e, conseqüentemente, o acesso público aos contratos e acordos (e inerentes documentos ou informações) celebrados pelo Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental, em determinados setores considerados fundamentais, que impliquem o comprometimento ou a utilização de recursos públicos e se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos.
7. O desiderato genérico destes projetos é, sem dúvida, muito positivo.
8. Efetivamente, todas as medidas legislativas que sejam implementadas no sentido de trazer maior transparência na atividade da Administração Pública merecem a concordância da ERSAR.
9. Embora não se vislumbre que os projetos de lei venham a ter grande impacto na ERSAR, não podemos deixar de transmitir que, em certos aspetos particulares, as opções normativas tomadas suscitam-nos dúvidas.
10. Considerando o escasso prazo que foi concedido a esta entidade para a emissão deste parecer não foi possível uma análise sobre todos os aspetos dos projetos, pelo que apenas se faz referência aos que nos parecem mais relevantes.
11. Em primeiro lugar, os diplomas ao se circunscreverem a setores específicos deixam de fora sectores relevantes ou contratos atinentes a operações sem enquadramento sectorial específico. Em benefício da pretendida transparência, julga-se que não deveria ser feita qualquer menção a sectores específicos.

³ Merecem destaque as seguintes diferenças: a maioria de aprovação (maioria simples *versus* maioria relativa), a norma de aplicação da lei no tempo (contratos e inerentes informações e documentos novos e existentes à data da entrada em vigor do diploma *versus* contratos e acordos e inerentes documentos e informações novos e celebrados nos catorze anos anteriores à publicação da lei), limiar de referência para a desclassificação do nome das pessoas singulares que tenham originado perdas (perdas superiores a 2 500 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) *versus* perdas de valor superior a 1 milhão de euros), entre outras.

12. Por outro lado, e sem prejuízo de melhor entendimento pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), a publicitação do nome de pessoas singulares e dos sócios e membros dos corpos sociais, que exerçam funções executivas nas pessoas coletivas, que tenham originado perdas suscita-nos reservas quanto à sua conformidade com as normas sobre a proteção de dados pessoais constantes do Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (Regulamento (UE) n.º 679/2016, de 27 de abril).
13. Nos termos do artigo 4.º deste regulamento, entende-se por «Dados pessoais», a informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular;
14. Como é sabido, este regulamento impõe regras muito apertadas para o tratamento (que inclui a divulgação) dos dados pessoais, estando previsto o direito de oposição dos titulares dos dados (cfr. artigo 21.º).
15. Apenas no caso de ser possível demonstrar que a divulgação pública dos dados pessoais em apreço prossegue um interesse público relevante e que existem razões imperiosas e legítimas para essa divulgação que prevaleçam sobre os interesses, direitos e liberdades do titular dos dados é que o direito de oposição poderia ficar prejudicado.
16. Tal publicitação, ainda para mais num meio de acesso fácil e imediato, como propõe o segundo projeto de lei⁴, pode implicar, ainda, um efeito indesejável e desproporcional ao favorecer uma responsabilização mediática de carácter automático, sem possibilidade de ponderação das circunstâncias que envolveram a participação e sem que sejam asseguradas as garantias dos visados.
17. Consideramos que a questão merece, ainda, ser analisada do ponto de vista do benefício associado à medida da publicação.
18. As exposições de motivos de ambos os projetos fazem referência à necessidade de os contribuintes portugueses conhecerem aquilo a que o Estado ou entidades dentro do perímetro orçamental se vincularam e que implicam um esforço financeiro da sua parte.
19. Ora, julga-se que a projetada possibilidade de publicitação dos nomes das pessoas singulares não se afigura necessária, nem adequada à realização desse objetivo.

⁴ Nos termos deste projeto, os documentos e informação desclassificada é obrigatoriamente publicada no sítio da internet da Assembleia da República

20. Por fim, importa notar que os documentos em causa serão, à partida, *documentos administrativos*. Tal implica que o seu acesso esteja desde logo assegurado através da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, acesso este que é devidamente acautelado através da intervenção oportuna da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (cfr. Lei 26/2016, de 22 de agosto recentemente alterada pela Lei n.º 33/2020, de 12 de agosto). Considerando o teor da lei citada e, bem assim, a missão e atribuições da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, consideramos que poderá, também por esta razão, não ser necessária a intervenção autónoma da Assembleia da República a este propósito.
21. Sem prejuízo de outras questões que possam merecer a devida análise e ponderação pelo legislador, destacamos, desde já, as acima mencionadas.