

Projeto de Lei n.º 461/XV/1.ª (PAN)

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 e procede à segunda alteração da Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto

Data de admissão: 06 de janeiro de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

A proponente começa por enquadrar o regime jurídico que propõe sobre disponibilização ou utilização de fundos públicos relativamente a entidades de variados setores, defendendo que tais operações têm um impacto significativo nas contas públicas e citam ainda exemplos como o setor bancário ou a TAP.

Refere ainda que, apesar do impacto mencionado e das recomendações do Tribunal de Contas para uma maior transparência neste tipo de operações, os regimes de sigilo e segredo têm impedido os contribuintes de aceder a informações e documentos relevantes.

Neste sentido, a iniciativa *sub judice* propõe a aprovação de um regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos sujeitos a segredo, atinentes a operações que determinem a utilização ou disponibilização de fundos públicos a entidades pertencentes a setores estratégicos, permitindo-se à Assembleia da República o acesso mencionado a toda essa documentação. Nos termos do regime proposto, o acesso é aprovado por maioria relativa, através de decisão fundamentada, mediante resolução, estando também previstos os trâmites do processo.

Em paralelo, o âmbito de aplicação da presente iniciativa abrange não só os contratos e acordos celebrados pelo Estado ou entidades que integrem o perímetro do Orçamento do Estado e que determinem a utilização ou disponibilização de fundos próprios, mas também os contratos de gestão dos titulares de órgãos de gestão ou administração das entidades intervencionadas, para que, no entender da proponente, se possa cumprir o escrutínio em empresas com capitais públicos.

Adicionalmente, é proposta uma alteração ao «Regime do Segredo de Estado» aprovado pela [Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto](#), para acomodar as alterações do presente projeto de lei.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa altera a Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, que aprova o Regime do Segredo de Estado, a qual se enquadra, por força do disposto na alínea *q*) do artigo 164.º da Constituição, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Com efeito, a iniciativa revestirá, em caso de aprovação, a forma de lei orgânica, por força do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Deve também ser tido em conta o disposto no n.º 5 do artigo 278.º da Constituição: «O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 4 de janeiro de 2023, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 6 de janeiro, e na mesma data foi anunciado em sessão plenária e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho do Presidente da Assembleia da República. A sua apreciação na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de 26 de janeiro, por arrastamento com o [Projeto de Resolução n.º 339/XV/1.ª \(BE\)](#).

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «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 e procede à segunda alteração da Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

A iniciativa dá cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que prevê que «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», indicando que procede à segunda alteração à Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, assim como o seu histórico de alterações.

De acordo com a consulta ao [Diário da República Eletrónico](#), a Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, sofreu, efetivamente, até à data, uma alteração.

Revestindo a forma de lei orgânica, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário, «sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis-quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações».

Apesar de a iniciativa prever a republicação, no seu artigo 6.º, a mesma não foi junta em anexo pela proponente.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 7.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», mostrando-se, assim, conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

▪ Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

A iniciativa em análise altera o «Regime do Segredo de Estado», aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, e não altera o diploma preambular, pelo que a norma constante do artigo 6.º da iniciativa deve ser corrigida em sede de especialidade ou redação final.

No que se refere ao título da iniciativa, recomendam as regras de legística formal que o mesmo deve, em regra, iniciar-se por um substantivo, por ser a categoria gramatical que, por excelência, maior significado comporta. Por outro lado, é recomendável a identificação concreta do diploma que é objeto de alteração, como referido *supra*, pelo que se deve identificar o Regime do Segredo de Estado, que é objeto de alteração. Assim, em caso de aprovação do presente projeto de lei, sugere-se o seguinte título:

«Aprova um regime jurídico de transparência quanto à disponibilização de fundos públicos a entidades pertencentes a setores estratégicos e procede à segunda alteração ao Regime do Segredo de Estado, aprovado pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto.»

Visando uma maior segurança jurídica, sugere-se à Comissão que, em sede de especialidade, seja analisada a possibilidade de equacionar outra redação para o artigo 5.º da iniciativa («O disposto na presente lei prevalece sobre quaisquer outras normas, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário, nomeadamente sobre qualquer regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial.»). De facto, a qualificação de uma norma como prevalecente não exclui as regras jurídicas sobre hierarquia e conflito de normas. São estas que determinam quais são as normas que prevalecem sobre outras em caso de conflito. O efeito pretendido pode ser atingido, com benefício para a segurança jurídica, através da alteração, por parte da iniciativa, dos diplomas

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

que contenham disposições sobre o dever de sigilo em que se verifique o conflito com a presente iniciativa e que, portanto, se visam afastar.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

De acordo com o [artigo 101.º da Constituição](#), «O sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social».

O [Banco de Portugal](#)⁵ é o banco central nacional ([artigo 102.º da Constituição](#)), que assume, assim, um papel de relevo na definição e implementação da política monetária e financeira e na respetiva fiscalização, por exemplo, ao desempenhar o papel de entidade reguladora e supervisora da atividade bancária, tendo por universo regulado as instituições de crédito. O Banco de Portugal tem duas missões essenciais: a manutenção da estabilidade dos preços e a promoção da estabilidade do sistema financeiro. No âmbito das suas funções, e para a realização das suas missões, destaca-se a supervisão prudencial, a supervisão comportamental, a função de resolução e a política macro prudencial, competindo-lhe a regulação e supervisão das instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições de pagamento de forma a garantir a segurança dos fundos que lhes foram confiados, bem como a regulação e fiscalização da conduta destas entidades quanto à comercialização de produtos e serviços bancários de retalho.

A presente iniciativa legislativa tem como desiderato aprovar um regime jurídico que reforce a transparência da disponibilização, direta ou indireta, de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos.

⁵ Informação disponível no portal do Banco de Portugal. Consultado em 16/01/2023.

O [Tribunal de Contas](#)⁶, nos termos da Constituição e da lei, tem como missão fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as contas que a lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas, apreciar a gestão financeira pública, efetivar as responsabilidades financeiras e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas pela lei (artigo 214.º da Constituição; artigo 1.º da LOPTC).

De acordo com a [Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto](#) (Lei de Enquadramento Orçamental), o [Conselho de Finanças Públicas](#)⁷ (CFP) tem por missão «pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento». Esta avaliação independente, promotora da transparência orçamental, contribui para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado, nos termos dos Estatutos do CFP.

A [Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro](#),⁸ aprova a «Transparência da informação relativa à concessão de créditos de valor elevado e reforço do controlo parlamentar no acesso a informação bancária e de supervisão».

Esta lei veio estabelecer obrigações de transparência e escrutínio às operações de capitalização, resolução, nacionalização ou liquidação de instituições de crédito com recurso, direto ou indireto, a fundos públicos.

O diploma criou um conjunto de deveres de recolha, de reporte e de divulgação de informação por parte do Banco de Portugal relativamente a situações que, na vigência desta Lei, venham a determinar a aplicação ou a disponibilização direta ou indireta de fundos públicos. Foi também neste quadro que o Banco de Portugal elaborou e entregou à Assembleia da República um relatório extraordinário com informação relevante sobre instituições de crédito que foram resolvidas, nacionalizadas, liquidadas ou

⁶ Informação disponível no portal do [Tribunal de Contas](#). Consultado em 16/01/2023.

⁷ Informação disponível no portal do [Conselho de Finanças Públicas](#). Consultado em 16/01/2023

⁸ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/01/2023.

recapitalizadas com recurso direto ou indireto a fundos públicos nos 12 anos anteriores à publicação da Lei.⁹

O Banco de Portugal divulga, de forma agregada e anonimizada, a informação reportada pelas instituições de crédito abrangidas, relativa a grandes posições financeiras, em cumprimento da Lei n.º 15/2019, de 12 de fevereiro. Esta informação adiciona-se ao Relatório Extraordinário, elaborado em cumprimento do artigo 6.^º¹⁰ da referida lei, submetido à Assembleia da República no dia 23 de maio de 2019, e divulgado no site do Banco de Portugal.

Esta informação baseia-se em dados da exclusiva responsabilidade das entidades reportantes e decorre de um diálogo construtivo entre o Banco de Portugal e a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, que permitiu clarificar o entendimento da Assembleia da República sobre os requisitos da lei, a forma como a informação constante do Relatório Extraordinário poderia ser agregada e anonimizada para divulgação pública e as limitações inerentes ao exercício realizado.

O [Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras](#) (RGICSF) [*Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro e alterações posteriores*] regula o acesso à atividade e respetivo exercício por parte das instituições de crédito e das sociedades financeiras, bem como o exercício da supervisão das instituições de crédito e das sociedades financeiras, respetivos poderes e instrumentos.

São vários os [mecanismos de apoio ao setor financeiro](#)¹¹, cujos recursos podem advir quer de fundos privados quer de fundos públicos.

A capitalização com recurso a fundos privados, realizada ao abrigo do disposto no Código das Sociedades Comerciais e no Código dos Valores Mobiliários, é a única cuja

⁹ Informação disponível no portal da *Internet* do banco de Portugal, em <https://www.bportugal.pt/page/relatorio-extraordinario-relativo-instituicoes-de-credito-que-recorreram-fundos-publicos-em#RelatorioExtraordinario> Consultas efetuadas a 16/01/2023

¹⁰ Artigo 6.º (*Relatório extraordinário*)

«No prazo de 100 dias corridos da publicação da presente a lei, o Banco de Portugal entrega à Assembleia da República um relatório extraordinário com a informação relevante relativa às instituições de crédito abrangidas em que, nos doze anos anteriores à publicação da presente lei, se tenha verificado qualquer das situações de aplicação ou disponibilização de fundos públicos previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º»

¹¹ Informação disponível no portal da *Internet* do Banco de Portugal, em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/intervpub20141117-2c.pdf> Consultas efetuadas a 16/01/2023.

iniciativa cabe exclusivamente à instituição e aos seus acionistas. Pode, contudo, surgir na sequência de uma recomendação do Banco de Portugal, efetuada ao abrigo do [artigo 99.º](#) do RGICSF.

Com recurso a fundos públicos, existem a capitalização com recurso ao investimento público, prevista pela [Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro](#), e a nacionalização, regulada pelo anexo à [Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro](#).

A capitalização com recurso ao investimento público depende da apresentação do pedido da parte da instituição, condicionada a uma prévia determinação feita pelo Banco de Portugal da insuficiência de fundos próprios. Existe capitalização com recurso ao investimento público quando há um reforço dos fundos próprios de uma instituição através de operações de capitalização que podem ser efetuadas, pelo Estado, através de aquisições de ações próprias detidas pela instituição de crédito; aumento de capital social da instituição de crédito através da emissão de ações especiais; aquisição de outros instrumentos que sejam elegíveis para os fundos próprios ([artigo 4.º da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro](#)).

Com relevo para a compreensão da presente iniciativa, cumpre ainda mencionar:

- O [Relatório](#) final da [Comissão de Inquérito Parlamentar ao processo de nacionalização, gestão e alienação do Banco Português de Negócios, S.A.](#);
- O [Relatório](#) final da [Comissão Parlamentar de Inquérito à gestão do BES e do Grupo Espírito Santo](#);
- O [Relatório](#) final da [Comissão Parlamentar de Inquérito ao processo que conduziu à venda e resolução do Banco Internacional do Funchal \(BANIF\)](#);
- O [Relatório](#) final da [Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar à recapitalização da Caixa Geral de Depósitos e à Gestão do Banco](#).¹²

O [Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março](#), aprova o novo Estatuto do Gestor Público.

A [Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto](#), aprovou o Regime do Segredo de Estado (alterando os Códigos Penal e de Processo Penal). O artigo 6.º deste diploma é relativo

¹² A informação deste parágrafo foi recolhida no portal *Internet* da Assembleia da República, disponível em <https://app.parlamento.pt/> Consultas efetuadas a 16/01/2023.

à 'desclassificação': «as matérias, documentos ou informações sob segredo de Estado são desclassificados quando os pressupostos da classificação não estiverem assegurados ou quando a alteração das circunstâncias que a determinaram assim o permita».

A [Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto](#), aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos. O seu regime sancionatório está previsto nos [artigos 38.º a 44.º](#).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 26.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE): «A União adota as medidas destinadas a estabelecer o mercado interno ou a assegurar o seu funcionamento, em conformidade com as disposições pertinentes dos Tratados» e o n.º 2 dispõe que «O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados».

Os [princípios do mercado interno](#) aplicáveis aos contratos públicos garantem uma melhor afetação dos recursos económicos e uma utilização mais racional dos fundos públicos, permitindo às entidades públicas obter produtos e serviços da melhor qualidade disponível e aos melhores preços, graças a uma maior concorrência. A preferência pelas empresas com melhor desempenho presentes em todo o mercado europeu estimula a competitividade das empresas europeias e aumenta o respeito pelos princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da eficiência, reduzindo, deste modo, o risco de fraude e de corrupção.

Em 15 de janeiro de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o «Pacote Contratos Públicos», que inclui a [Diretiva 2014/24/UE](#) relativa aos contratos públicos (que revoga a Diretiva 2004/18/CE), a [Diretiva 2014/25/UE](#), relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (que revoga a Diretiva 2004/17/CE) e, ainda, a

diretiva relativa à adjudicação de contratos de concessão ([Diretiva 2014/23/UE](#)), que estabelece um quadro jurídico adequado para a adjudicação de concessões, garante que todos os agentes económicos da UE tenham acesso efetivo e não-discriminatório ao mercado da União e confere maior segurança jurídica à legislação aplicável nesta matéria.

Em 3 de outubro de 2017, a Comissão publicou duas comunicações: «[Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa](#)» e «[Facilitar o investimento através da criação de um mecanismo *ex ante* voluntário de avaliação dos aspetos relativos à contratação pública em grandes projetos de infraestruturas](#)», bem como uma recomendação intitulada «[Profissionalização da contratação pública – Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública](#)», tendo em vista a melhoria dos contratos públicos europeus como parte do pacote de estratégia para os contratos públicos.

Em abril de 2020, foi publicado um *briefing* intitulado «[The EU's Public Procurement Framework](#)»¹³ (Quadro da UE para os contratos públicos), que analisa a forma de como o quadro da UE para os contratos públicos contribui para a realização dos objetivos do Acordo de Paris e da Estratégia da Economia Circular.

Além disso, o Parlamento aprovou, em 9 de junho de 2022, uma [resolução](#) sobre a [proposta da Comissão](#) relativa ao [instrumento internacional de contratação pública](#)¹⁴, cujo objetivo é incentivar a abertura dos mercados mundiais de contratos públicos. Em maio de 2022, foi publicado um [estudo](#) solicitado pela Comissão IMCO e intitulado «*The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector – GovTech and other innovations in public procurement*» (O Mercado Único Digital e a digitalização do setor público – GovTech e outras inovações nos contratos públicos), o qual analisa as oportunidades de desenvolver uma plataforma GovTech da UE, com o objetivo de apoiar a modernização do setor público.

¹³ Este documento de investigação foi solicitado pela Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) para o seu futuro relatório de iniciativa intitulado «Rumo a um mercado único mais sustentável para as empresas e os consumidores».

¹⁴ As negociações entre os legisladores foram concluídas em junho de 2022 e o ato final foi assinado em 23 de junho de 2022.

▪ Âmbito internacional

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPAÑA

A aprovação e publicação da [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹⁵, tinha por objetivo «ampliar e reforçar a transparência da atividade pública, regular e garantir o direito de acesso à informação relacionada a essa atividade e estabelecer as obrigações de boa governança que devem cumprir os funcionários públicos, bem como as consequências derivadas de incumprimento», como disposto no [artigo 1.º](#).

Esta Lei aplica-se a um vasto conjunto de entidades, elencadas nos [artigos 2.º a 4.º](#). Assim, entre outras, aplica-se às:

- «sociedades comerciais em cujo capital social a participação, direta ou indireta, das entidades previstas neste artigo seja superior a 50 por cento» [alínea g) do n.º 1 do artigo 2];
- «fundações do setor público previstas na legislação sobre fundações» [alínea f) do n.º 1 do artigo 2];
- «entidades privadas que recebam ajudas ou subsídios públicos durante um período de um ano em montante superior a 100.000 euros ou quando pelo menos 40% do seu rendimento anual total seja de natureza de ajudas ou subsídios públicos, desde que atinjam pelo menos o montante de 5.000 euros» [alínea b) do artigo 3];

Nos termos dos [artigos 5.º a 11.º](#), estas entidades ficam obrigadas a realizar uma divulgação ativa da informação, recorrendo ao [portal de la transparencia](#) na internet, com uma parte dedicada à publicidade de [contratos, convénios e subvenções](#)¹⁶. O exercício do direito de acesso à informação pública é regulado nos [artigos 12.º a 24.º](#).

¹⁵ Diploma consolidado retirado do portal oficial *BOE.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 16/01/2023.

¹⁶

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Contratos.html

As Comunidades Autónomas têm também publicado as suas leis de *transparencia y buen gobierno*, apresentando-se, como exemplos, a do Principado das Astúrias - [Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés](#) – e a da Comunidade Valenciana - [Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#).

O segredo de Estado é regulado na [Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales](#). O [artigo 10.º](#) prevê que «a declaração de "matéria classificada" não afetará o Congresso dos Deputados ou o Senado, que terão sempre acesso a qualquer informação que reivindicarem, na forma determinada pelos respetivos Regimentos e, quando for o caso, em sessões secretas». No entanto, o [artigo 13.º](#) determina que «as atividades reservadas por declaração de Lei e "matérias classificadas" não podem ser comunicadas, divulgadas ou publicadas, nem seu conteúdo utilizado fora dos limites estabelecidos por Lei. O incumprimento desta limitação será sancionado, se aplicável, de acordo com as leis processo penal, e por via disciplinar, se for caso disso, considerando-se neste último caso a infração como ofensa muito grave».

FRANÇA

A [Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978](#)¹⁷ portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, introduziu o direito de acesso aos documentos administrativos. Atualmente, esse direito dos cidadãos está inscrito no [Code des relations entre le public et l'administration](#), cujos [artigos L300-1 a L351-1](#) regulam o acesso a documentos administrativos e reutilização de informações públicas.

Os artigos [L300-2](#) e [L300-3](#) determinam que estas disposições também se aplicam «a outras pessoas de direito público ou de direito privado encarregadas dessa missão», e aos documentos relativos à gestão do domínio privado do Estado e das autarquias locais. A sua difusão está regulada nos [artigos L312-1 a 11](#), sendo que o [artigo L311-1](#) determina que, «sem prejuízo do disposto nos artigos L311-5 e L311-6, as administrações mencionadas no artigo L300-2 são obrigadas a publicar *on-line* ou

¹⁷ Diploma consolidado acessível no portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 16/01/2023.

comunicar os documentos administrativos que possuem às pessoas que fazem o pedido, nos termos do condições previstas neste livro».

A CADA - *Commission d'accès aux documents administratifs*, recorda no ponto 2.1.6 da sua [Communication des documents administratifs en matière de commande publique](#)¹⁸ que o direito de acesso se estende aos, entre outros:

- documentos relativos à execução financeira do contrato: faturas, extrato geral e definitivo mostrando não só a natureza detalhada dos serviços, mas também o montante em anexo, documentos contabilísticos relativos à execução financeira do contrato, mandatos de pagamento, nota de honorários;
- adendas ao contrato de concessão de serviço público;
- contrato celebrado entre a concessionária de serviço público e o seu subempreiteiro, se diretamente com a finalidade de realizar o serviço público ou os serviços abrangidos pela concessão;
- atos produzidos no âmbito de missão de serviço público, por pessoa coletiva privada encarregue de tal missão;
- No que diz respeito às autarquias locais, todos os documentos relativos à execução financeira dos contratos são suscetíveis de serem considerados como elementos e documentos comprovativos das contas destas comunidades.

No [Code de la commande publique](#), o disposto nos [artigos L2430-1 a L2432-2](#) regula os contratos públicos de gestão de projetos celebrados com um operador económico de direito privado. A CADA, numa [decisão de 2019](#)¹⁹, recordava que, «uma vez celebrados, os contratos públicos e documentos conexos são considerados documentos administrativos sujeitos ao direito de acesso previsto no Livro III do [Code des relations entre le public et l'administration](#). Este direito de comunicação, que beneficia tanto as empresas não selecionadas como qualquer outra pessoa que o solicite, deve, no entanto, ser exercido no respeito do segredo comercial, protegido pelas disposições do [artigo L311-6](#) do *Code des relations entre le public et l'administration*, bem como, quando aplicável, do segredo de defesa nacional protegido pelo [artigo L311-5](#) do código».

18

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/mise-en-oeuvre-procedure/etude-cada-daj.pdf?v=1569593455

¹⁹ <https://cada.data.gouv.fr/20192256/>

Este último artigo define quais as [matérias classificadas](#)²⁰ que não são comunicáveis, incluindo as seguintes (elencadas no n.º 2, para além dos documentos referidos no n.º 1):

- a) O sigilo das deliberações do Governo e das autoridades competentes no âmbito do poder executivo;
- b) [Segredos de defesa nacional](#)²¹;
- c) A condução da política externa da França;
- d) Segurança do Estado, segurança pública, segurança pessoal ou segurança dos sistemas de informação administrativa;
- e) Moeda e crédito público;
- f) A tramitação de processos judiciais ou operações preliminares aos mesmos, salvo autorização da autoridade competente;
- g) Investigação e prevenção, pelos serviços competentes, de infrações de qualquer natureza;
- h) Ou sujeito ao artigo L124-4 do Código do Ambiente, a outros segredos protegidos por lei.

No caso das [informações classificadas em matéria de defesa](#)²², a *Commission du secret de la défense nationale* (CSDN), cuja composição inclui um senador e um deputado, é o órgão que pode propor a desclassificação, parcial ou total, de um determinado documento. No entanto, a decisão é do Ministro da tutela.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), não se identificaram iniciativas ou petições sobre esta matéria que se encontrem, atualmente, em apreciação.

²⁰ <https://www.cada.fr/particulier/les-secrets-protoges-par-la-loi>

²¹ <http://www.sgdsn.gouv.fr/missions/protoger-le-secret-de-la-defense-nationale/>

²² <https://www.defense.gouv.fr/sga/nos-enjeux/droit-defense/informations-classifiees>

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na mesma base de dados foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, na passada legislatura, com algum grau de conexão com o objeto da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 186/XIV/1.ª \(PSD\)](#): *2.ª Alteração ao regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, aprovado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, adequando a composição da Comissão de Acesso dos Documentos Administrativos ao novo regime de incompatibilidades previsto no Estatuto dos Deputados, que deu origem à [Lei n.º 33/2020, de 12 de agosto](#), que adequa a composição da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos ao regime de incompatibilidades previsto no Estatuto dos Deputados, procedendo à segunda alteração à 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, aprovada com os votos contra do BE, a abstenção do CDS-PP e os votos a favor do PS, PSD, PCP, PAN, PEV, CH, IL e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, na ausência da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira.*
- [Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª \(PSD\)](#): *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, caducado;*
- [Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª \(PAN\)](#): *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, caducado;*
- [Projeto de Lei n.º 840/XIV/2.ª \(BE\)](#): *Promove o aprofundamento da disponibilização de dados abertos relativos a informações do setor público (3.ª alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto), rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade com os votos contra do PS, PCP, CDS-PP, PEV, CH, IL, a abstenção do PSD e os votos a favor do BE, PAN, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira.*

- [Proposta de Lei n.º 88/XIV/2.ª \(GOV\)](#): *Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1024, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público*, que deu origem à [Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto](#), que aprova os princípios gerais em matéria de dados abertos e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público, alterando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, aprovada com os votos contra do PCP, PEV e IL, a abstenção do CDS-PP, PAN, CH, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira e os votos a favor do PS, PSD e BE.
- [Proposta de Lei n.º 89/XIV/2.ª \(GOV\)](#): *Transpõe a Diretiva (UE) n.º 2019/1153, relativa à utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais*, que deu origem à [Lei n.º 54/2021, de 13 de agosto](#), que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1153 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais, e altera o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovada com os votos a favor do PS, PSD, BE, PCP, PAN, PEV, CH, da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira e com a abstenção do CDS-PP e IL.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Outras

Por prever a divulgação de dados pessoais em determinadas circunstâncias, a Comissão poderá solicitar, se assim o entender, parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados, enquanto entidade nacional de controlo do tratamento de dados pessoais, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e no n.º 4 do artigo 36.º do [Regulamento \(UE\) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de](#)

[abril de 2016](#) (Regulamento Geral sobre a Proteção de dados - RGPD) em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da [Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto](#) (Lei da Proteção de Dados Pessoais).

Na medida em que poderá contender diretamente com o regime legal em vigor sobre o segredo bancário, visto que a iniciativa abrange o setor financeiro, justifica-se ponderar o pedido parecer ao Banco de Portugal e bem assim ao Banco Central Europeu (cf. artigos 127 n.º 4 e 282.º n.º 5 do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) e artigo 2.º n.º 1 da [Decisão 98/415/CE do Conselho de 29 de Junho de 1998](#)).

De referir, ainda, que parte dos contratos, acordos e outros documentos referentes a setores estratégicos, como transportes ou águas, são celebrados pelas regiões ou autarquias, mas não resulta claro da iniciativa se o seu âmbito de aplicação pretende ter essa abrangência, considerando a expressão «perímetro orçamental do Estado».

Caso, no decurso da apreciação da iniciativa, nomeadamente na especialidade, se venha a clarificar o âmbito institucional do «perímetro orçamental do Estado» aqui visado, no sentido de abranger todo o elenco das administrações públicas, tal como definido no artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental - com inclusão dos subsectores da administração, não só central como, igualmente, regional, local e da segurança social - será necessário promover a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, nos termos legais e regimentais aplicáveis.

▪ Consultas facultativas

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos;
- Associação Portuguesa dos Contratos Públicos;
- Gabinete Nacional de Segurança.