



Parecer da Ordem dos Advogados

I.

A Assembleia da República, através Comissão de Orçamento e Finanças, solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o **PROJETO DE LEI N.º 634/XIV/2ª** que 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.

Da Exposição dos Motivos para as alterações propostas consta, sinteticamente, que:

- *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.;*
- *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 bases;*
- *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. Por isso, propõe a aprovação um regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização ou disponibilização, directa ou indirecta, de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos, permitindo, mediante decisão fundamentada da Assembleia da República,*



desclassificar estes documentos sujeitos a confidencialidade, de forma a garantir que qualquer cidadão lhes possa aceder e assegurar a sua publicação na internet.;

Em face do exposto, vem a Ordem dos Advogados emitir o respectivo parecer.

II.

O presente projecto de lei é muito semelhante ao projecto de lei Projeto de Lei 606/XIV/2.^a, que igualmente mereceu o nosso parecer e para o qual remetemos.

Na verdade, ambos os projectos de lei têm as mesmas virtudes e sofrem dos mesmos defeitos.

Estatui o nº 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP) que *todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.*

Isto significa que o direito do cidadão¹ de participação política, o direito de participação na vida pública se concretiza, também, no direito à informação.

Por outro lado, o *princípio da administração aberta*², tem o seu corolário no direito ao acesso à informação administrativa, sendo como vimos, um direito fundamental.

A relação entre os cidadãos e a Administração Pública deve ter como pedra basilar o acesso daqueles à informação administrativa, procedimental ou não procedimental.

Será praticamente unânime que quanto mais informação for facultada sobre as actividades da Administração pública, maior transparência haverá, com a conseqüente diminuição da corrupção ou, pelo menos, funcionará como factor dissuasor da mesma.

Neste contexto, o projecto de Lei em apreço cumpre com esse objectivo.

Contudo é necessário considerar alguns artigos específicos do projecto em análise.

¹ Nas palavras de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, *cidadão como membro da comunidade interessado na res publica*, . J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada: Artigos 1.º a 107.º*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2007, p. 666

² Constitucionalmente consagrado no art.º 268º nº 2, mas também no Direito Europeu e no CPA.



Estatui o nº 1 do art.º 2º que: *A presente lei aplica-se aos contratos e acordos celebrados pelo Estado ou entidades que integrem o perímetro do Orçamento do 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 a todos os documentos ou informações associadas a esses contratos ou acordos.*

Ora, não resulta claro do projecto de lei, tal qual não resulta igualmente no projecto de lei 606/XIV/2.^a que o mesmo se aplique aos contratos celebrados pelas autarquias. E seria importante que tivesse essa abrangência. Na verdade, uma parte significativa dos contratos dos sectores dos transportes, energia ou água, são celebrados pelas autarquias locais e pelos governos regionais que, aparentemente, ficam fora do radar deste projecto de lei.

Conviria, face ao exposto, preencher o conceito de *entidades integradas no perímetro orçamental*. Cremos que *entidades que integrem o perímetro do Orçamento do Estado* serão todas aquelas que se encontram elencadas no nº 1 do art.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental³: *O setor das administrações públicas abrange todos os serviços e entidades dos subsectores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas.*

No entanto, para que no futuro, aquando da aplicação da Lei, não surjam dúvidas, exortamos a que este ponto seja esclarecido.

Levantam-se igualmente dúvidas quanto ao nº 2 do art.º 3, que tem a seguinte redação: *A desclassificação a que se refere o presente artigo inclui 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*

³ Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, na sua versão actual.



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

Ora, estamos aqui, aparentemente, perante a divulgação de dados pessoais⁴, cujo princípio da sua protecção está consagrada no RGPD.⁵, regulamentada no nosso país pela Lei de Protecção de Dados Pessoais “LPDP”⁶.

Para José Renato Gonçalves⁷ dados pessoais: *são informações relativas a pessoas singulares, identificadas e ou identificáveis. Mas nem todas as informações respeitantes a pessoas singulares “são dados pessoais”: é necessário que integrem apreciações ou juízos de valor ou sejam abrangidas pela “reserva da intimidade da vida privada.*

Não é este, contudo, o entendimento do RGPD, segundo o qual, dados pessoais são informação relativa a uma **pessoa viva, identificada ou identificável**. Também constituem dados pessoais o conjunto de informações distintas que podem levar à identificação de uma determinada pessoa. Dados pessoais que tenham sido descaracterizados, codificados ou pseudonimizados, mas que possam ser utilizados para reidentificar uma pessoa, continuam a ser dados pessoais e são abrangidos pelo âmbito de aplicação do RGPD.

São exemplos de dados pessoais:

- o nome e apelido;
- o endereço de uma residência;
- um endereço de correio electrónico como nome.apelido@empresa.com;
- o número de um cartão de identificação;
- dados de localização (por exemplo, a função de dados de localização num telemóvel)*;
- um endereço IP (protocolo de internet);

⁴ divulgação do nome de pessoas singulares

⁵ Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados 2016/679 sobre privacidade e protecção de dados pessoais, aplicável a todos os indivíduos na União Europeia e Espaço Económico Europeu

⁶ Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto

⁷ Gonçalves, José Renato – Estado Burocrático e Estado Transparente, Modelos Institucionais de Defesa do Princípio da Transparência: A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), Separata de Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, Edição da faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, págs. 64 e 65.



- testemunhos de conexão (cookies);
- o identificador de publicidade do seu telefone;
- os dados detidos por um hospital ou médico, que permitam identificar uma pessoa de forma inequívoca.-

Ou seja, o presente Projecto de Lei, no nº 2 do art.º 3º, e no que apenas às pessoas singulares concerne, colide frontalmente com a proteção de dados pessoais conforme está estabilizada no citado regulamento europeu, que se encontra regulamentado no nosso país pela Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto.

Estamos perante a clássica tensão entre o direito de acesso à informação administrativa e o direito à proteção dos dados pessoais. Não pode, contudo, o legislador esquecer que as normas e os princípios de Direito internacional geral ou comum prevalecem sobre as leis ordinárias.

Este é, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 05 de Março de 2021,

Duarte Nuno Correia

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados