



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Orçamento e Finanças
Deputado Filipe Neto Brandão

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
16/COF/2021	03-02-2021	Nº: 615 ENT.: 1104 PROC. Nº:	16/02/2021

ASSUNTO: Solicitação de emissão de Parecer à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E., sobre as seguintes iniciativas:

- 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;*
- 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.*

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar a resposta ao pedido de parecer da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E., relativa às iniciativas legislativas mencionadas em epígrafe, remetida a este Gabinete, pelo Gabinete do Senhor Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa



ASSUNTO:

Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD)
Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN)

DATA: 10.02.2021

DINC

A. Enquadramento

No seguimento de ofício da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças remetido ao Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares e encaminhado pelo Gabinete do Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital, recebeu a Agência para o Investimento e Competitividade, E.P.E. (“AICEP”), no passado dia 4 de fevereiro de 2021, pedido de emissão de parecer sobre as seguintes iniciativas legislativas:

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;

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.

De acordo com a informação disponível no *site* do Parlamento, as mencionadas iniciativas foram apreciadas conjuntamente e aprovadas na generalidade em reunião plenária de 15 de janeiro, tendo o Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD) sido objeto de Nota Técnica¹ elaborada pelos Serviços da Assembleia da República a 11 de janeiro de 2021, encontrando-se agora em curso o processo de discussão na especialidade, em sede da mencionada Comissão Parlamentar de Orçamento de Finanças.

Os Projetos de Lei reportam-se a matéria conexa, tendo por finalidade comum, conforme resulta das respetivas exposições de motivos, assegurar uma maior transparência através da criação de um mecanismo para que possam ser tornados públicos os contornos de contratos e documentação acessória que tenham por efeito a afetação de recursos públicos decorrente de compromissos assumidos pelo Estado ou entidades integradas no perímetro orçamental no âmbito de determinados setores considerados estratégicos ou fundamentais.

Com efeito, as exposições de motivos do Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD) e do Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN) referem, respetivamente:

“Atendendo aos interesses dos cidadãos em geral e dos contribuintes em particular, impõe-se que os contratos em sectores fundamentais [sublinhado nosso], como são os domínios dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e do

¹ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=45547>



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.”

“Por isso, [o PAN] 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 [sublinhado nosso], 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.”

B. Análise

Efetivamente, o objeto das iniciativas legislativas ora apreciadas prende-se com a promoção de maior transparência e escrutínio em matéria de afetação de fundos públicos a compromissos assumidos pelo Estado (em sentido lato) no âmbito de determinados setores, que são considerados pelos proponentes como *setores estratégicos ou fundamentais*.

No que se refere ao Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD), decorre da leitura conjugada do artigo 1.º (Objeto) e do n.º 1 do artigo 2.º (Âmbito de Aplicação), que são considerados “*setores fundamentais*” os “*sectores dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e do bancário*”.

No que se refere ao Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN), decorre do disposto no n.º 1 do artigo 2.º (Âmbito de Aplicação) que os “*setores fundamentais*” correspondem aos “*sectores dos transportes, das comunicações, da energia, da água, da indústria ou financeiro*”.

Como nota prévia, salientamos que, no nosso entender, a coerência conceptual e a harmonia legislativa deverão determinar uma adequação do conceito de *setor estratégico*, particularmente em face do disposto no Decreto-Lei n.º 138/2014, que no, uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 9/2014, de 24 de fevereiro, estabelece o regime de salvaguarda de *ativos estratégicos essenciais* para garantir a segurança da defesa e segurança nacional e do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional, nas áreas da energia, dos transportes e comunicações.

Com efeito, de acordo com o disposto na alínea a) do artigo 2.º do referido Decreto-Lei, entende-se por “*ativos estratégicos*”, as principais infraestruturas e ativos afetos à defesa e segurança nacional ou à prestação de serviços essenciais nas áreas da energia, transportes e comunicações. Esta definição legal vai em linha com o



estabelecido na lei de autorização legislativa, que procedeu à delimitação do objeto, sentido e extensão do referido diploma, autorizando o Governo a legislar sobre o regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e segurança nacional e a segurança do aprovisionamento do País em serviços fundamentais para o interesse nacional, *nas áreas da energia, transportes e comunicações*, através da instituição de um procedimento de investigação às operações relativas a tais ativos.

Atentas as competências da AICEP em matéria de atribuição de fundos públicos (nacionais ou europeus), bem como as delimitações setoriais aplicáveis no âmbito dos regimes jurídicos que regulam o procedimento de atribuição de incentivos fiscais² e financeiros³ com intervenção da AICEP, afigura-se-nos que, em geral, o conteúdo do Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD), ao encontrar a sua aplicabilidade restrita aos setores dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e bancário, não nos suscita comentários, por concluirmos que, com a redação proposta e em caso de aprovação, o mesmo não terá, genericamente, aplicabilidade no âmbito da afetação de fundos públicos ao abrigo de competências exercidas pela AICEP.

Não obstante, tanto por (i) poder equacionar-se uma aplicabilidade meramente residual do referido Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD) que, em abstrato, poderia vir a abranger contratualizações levadas a cabo pela AICEP, em representação do Estado, no âmbito dos setores ali referidos ao abrigo do Regime Contratual de Investimento⁴, como por (ii) se considerar que a atual redação do n.º 1 do artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN) poderia abranger a contratualização da concessão de apoios públicos no âmbito de competências da AICEP (em particular, face à referência a “indústria”), os mencionados diplomas suscitam-nos as seguintes observações:

Como refere a Nota Técnica relativa ao Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD), aos contratos celebrados pela AICEP (cfr. n.ºs 3 e 5 do artigo 5.º do Regime Contratual de Investimento), aplica-se a regra de que *“o contrato de investimento é outorgado em documento particular e está, juntamente com o respetivo processo, abrangido pelo*

² Vd n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, o Governo aprovou o novo Código Fiscal do Investimento e Portaria n.º 282/2014, de 30 de dezembro.

³ Veja-se, a este respeito, a exclusão setorial, resultante do disposto no n.º 1 e nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização, aprovado pela Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 181-B/2015, de 19 de junho, pela Declaração de Retificação n.º 30-B/2015, de 26 de junho, pela Portaria n.º 328-A/2015, de 2 de outubro, pela Portaria n.º 211-A/2016, de 2 de agosto, pela Portaria n.º 142/2017, de 20 de abril, pela Portaria n.º 360-A/2017, de 23 de novembro, pela Portaria n.º 217/2018, de 19 de julho, pela Portaria n.º 316/2018, de 10 de dezembro, pela Portaria n.º 140/2020, de 15 de junho, pela Portaria n.º 260/2020, de 5 de novembro, e pela Portaria n.º 280/2020, de 7 de dezembro, quanto a atividades que digam respeito a serviços de interesse económico geral, atividades financeiras, de seguros e de defesa, bem como a não elegibilidade os investimentos diretamente decorrentes de obrigações expressamente previstas em contratos de concessão com o Estado (Administração Central ou Local), conforme previsto no n.º 3 do referido artigo.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro, que estabelece um regime especial de contratação de apoios e incentivos exclusivamente aplicável a grandes projetos de investimento enquadráveis no âmbito das atribuições da AICEP.



disposto na lei em matéria de acesso aos documentos da Administração Pública e dever de sigilo”.

Estamos convencidos de que esta formulação consagra um justo equilíbrio entre os interesses em causa quando se discute o tema da partilha de informação constante dos referidos contratos e, em particular, dos projetos de investimento sobre os quais os mesmos incidem.

Com efeito, a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 08 de Agosto, e pela Lei n.º 33/2020, de 12 de Agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro, que, como referido, se aplica, nomeadamente, aos contratos celebrados pela AICEP ao abrigo do Regime Contratual de Investimento, prevê no n.º 6 do artigo 6.º sob a epígrafe “Restrições ao direito de acesso”, de forma que consideramos suficiente e equilibrada, tendo servido o equilíbrio dos interesses em causa, que:

“Um terceiro só tem direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa se estiver munido de autorização escrita desta ou demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.”

Ademais, refira-se que a AICEP, nos processos de atribuição de Auxílios de Estado, que implicam o envolvimento da Direção Geral da Concorrência da Comissão Europeia, segue (e, naturalmente, os promotores de projetos apoiados também) as regras de confidencialidade relativas ao sigilo profissional (que abrangem tanto os segredos comerciais como as informações confidenciais) constantes da Comunicação da Comissão C(2003) 4582 de 1 de Dezembro de 2003⁵, relativa ao sigilo profissional nas decisões em matéria de auxílios estatais.

Neste sentido, concordamos com a preocupação manifestada naquela Comunicação (§ 10), nos termos da qual *“os segredos comerciais dizem apenas respeito a informações que se relacionam com uma atividade com um valor económico efetivo ou potencial, cuja divulgação ou utilização possa proporcionar vantagens financeiras para outras empresas. Podem citar-se como exemplos típicos, os métodos de avaliação dos custos de produção e distribuição, os segredos de produção (ou seja, um segredo, um plano valioso em termos comerciais, uma fórmula, um processo ou instrumento utilizados*

⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XC1209(02)&from=EN)



para a produção, preparação, montagem ou processamento de produtos comerciais e que se possam considerar como o produto final de atividades de inovação ou de esforços consideráveis) e processos, fontes de fornecimento, quantidades produzidas e vendidas, quotas de mercado, listas de clientes e distribuidores, planos de comercialização, estrutura de preços de custo, política de vendas e informações sobre a organização interna da empresa”.

Consideramos, em linha com o exposto, que as referidas informações devem ser protegidas pela confidencialidade e reserva pelas quais se tem pautado a relação da AICEP com os promotores dos projetos de investimento que se incluem no âmbito das suas competências.

Aliás, a AICEP considera ainda que o sucesso das relações estabelecidas com os promotores de projetos de investimentos que se incluem no âmbito das suas competências está diretamente relacionado com a confiança que lhes é assegurada quanto à manutenção de reserva sobre informações e documentação de natureza comercial/industrial que são essenciais à apreciação e aprovação dos projetos pela AICEP.

No contexto de quebra da dinâmica de investimento e da grave crise social e económica que se observa, e cuja retoma, em larga medida, se encontra dependente da disponibilização dos fundos adequados ao relançamento e resiliência da economia nacional, considera-se crucial assegurar e manter a confiança dos investidores na atuação das autoridades nacionais e na proteção dos respetivos interesses legítimos.

Não obstante, a AICEP reconhece, naturalmente, que em certas circunstâncias, outros interesse legítimos possam determinar que se tornem públicos aspetos fundamentais de decisões e / ou contratos celebrados.

Ademais, a atribuição de Fundos de Coesão mediante contratos assinados pela AICEP em representação do Estado, está sujeita às regras da UE quanto a projetos cofinanciados por Fundos da União Europeia, que visam garantir a total transparência na atribuição dos Fundos da União Europeia e envolvem a partilha com todos os cidadãos da informação relativa aos projetos apoiados, mas também as obrigações dos beneficiários em matéria de informação e comunicação. Aliás, esta mesma publicidade está garantida pela obrigação de divulgação, nos sítios da internet das autoridades de gestão dos Fundos de Coesão e da Autoridade de Tributária, dos aspetos fundamentais dos apoios por si concedidos.

Em face do exposto, entende a AICEP que o regime legal vigente protege adequadamente e forma equilibrada a necessidade de divulgação de informações quando estejam em causa interesses legalmente protegidos que a justifiquem, motivo pelo qual se entende que as iniciativas legislativas em apreciação não deverão ser aplicáveis ao universo dos contratos de concessão de apoios públicos no âmbito das competências da AICEP, anteriormente referidos.



Sem prejuízo do entendimento *supra*, entende-se ser de acautelar que, qualquer divulgação de informação considerada classificada ou confidencial, respeite o equilíbrio dos interesses visados, no confronto entre a necessidade de transparência e escrutínio dos fundos públicos com o impacto que tais valores podem ter nos interesses salvaguardados ao abrigo do sigilo comercial e profissional.

Assim, julgamos que em ambas as iniciativas legislativas em apreciação, importaria estabelecer um conjunto de critérios que permitam identificar as situações em que o legislador atribui à Assembleia da República a faculdade que ora se cria.

Importaria, assim, fixar critérios, nomeadamente porque, de alguma forma, as normas de “prevalência” estabelecidas nos artigos 4.º e 5.º, respetivamente, do Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD) e do Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN), alteram radicalmente as regras vigentes, a nível nacional e europeu, particularmente, e para o que ora nos ocupa, ao estabelecer, sem mais, a prevalência do presente mecanismo sobre qualquer regime legal de sigilo comercial ou quaisquer outras normas, especiais ou excecionais, que disponham em sentido contrário, nomeadamente qualquer regime legal de sigilo comercial, conforme referido nos articulados.

C. Conclusões

Em face do exposto, e atentas as competências da AICEP em matéria de atribuição de fundos públicos, conclui-se:

- O Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.ª (PSD), ao encontrar a sua aplicabilidade restrita aos setores dos transportes, incluindo ferroviário e aeroportuário, das comunicações, da energia, da água e bancário, não nos suscita comentários.
- A referência a “indústria” deverá ser excluída do n.º 1 do artigo 2.º do Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN), em consonância com a *ratio* resultante da referida exposição de motivos e do conjunto do articulado, considerando que o tratamento da informação referente a atividades industriais já se encontra devidamente acautelado pela legislação vigente.
