



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA E ESTATUTO DOS DEPUTADOS

PARECER SECTORIAL

PROPOSTA DE LEI N.º 8/XVI/1ª – APROVA AS GRANDES OPÇÕES PARA 2024-2028

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Na sequência da aprovação das “Grandes Opções para 2024-2028”, em reunião de Conselho de Ministros realizada em 25 de junho, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 8/XVI/1ª.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 34.º e no n.º 4 do artigo 39.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, cabe ao Governo apresentar à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, o que deve ocorrer até ao dia 15 de abril ou, excecionalmente, no prazo de 90 dias, quando ocorra alguma das situações previstas no n.º 1 do artigo 39.º do referido diploma.

A mencionada Proposta de Lei deu entrada na Assembleia da República a 02 de julho de 2024, tendo sido admitida e baixado, em 04 de julho, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (comissão competente), com conexão a todas as Comissões Parlamentares Permanentes, para efeitos de elaboração dos respetivos pareceres setoriais, ao abrigo do previsto no n.º 3 do artigo 205º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Em conformidade com o que antecede, e por força deste último preceito e da alínea a) do n.º 1 do artigo 206.º, também do RAR, compete à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED) a emissão de Parecer Setorial sobre a Proposta de Lei em apreciação, nas áreas que integram o âmbito da sua competência material, tendo por referência as medidas de política ali mencionadas e os investimentos que contribuem para as concretizar.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

De acordo com a exposição de motivos, a Proposta de Lei n.º 8/XVI/1ª, que visa aprovar as Grandes Opções para 2024-2028, corresponde às orientações e escolhas fundamentais de política pública económica, social, ambiental e territorial até 2028, e enquadra-se nas estratégias para o desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do XXIV Governo Constitucional.

A Proposta de Lei ora em apreciação assenta em seis desafios estratégicos: (a) um país mais justo e solidário; (b) um país mais rico, inovador e competitivo; (c) um país com um Estado mais eficiente; (d) um país mais democrático, aberto e transparente; (e) um país mais verde e sustentável e (f) um país mais global e humanista.

Estes seis desafios estratégicos convergem, segundo o Governo, com a Estratégia Portugal 2030, com as recomendações da União Europeia e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, e correspondem às principais dimensões de intervenção que estruturam a implementação de um universo de medidas de política pública, tendo por referência o contexto económico e social do país bem como o seu enquadramento internacional.

O desafio estratégico “Um país mais democrático, aberto e transparente”, que é o que releva para o presente parecer setorial, visa, nos exatos termos da Proposta de Lei,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

“fortalecer o Estado de Direito, garantir o cumprimento da Constituição e da lei, assegurar o funcionamento regular das instituições, incluindo o combate à corrupção, promover a ética e a responsabilidade na vida pública e incentivar o escrutínio dos cidadãos, assim como modos mais eficientes de participação cívica (...)”.

Ainda nos termos do vertido na Proposta de Lei *“é primordial vigiar e preservar a integridade das instituições e dos agentes públicos, o que exige, além de uma cultura de serviço público e de transparência, um quadro de regulação de condutas eficaz e a mobilização dos recursos suficientes para o combate à corrupção e à criminalidade conexas”.*

No âmbito deste desafio estratégico¹, o Governo assinala como fundamental o fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, destacando como principais objetivos, para alcançar tal desígnio, a mobilização contra a corrupção, a promoção da integridade e da transparência na governação, a responsabilidade política e o combate à corrupção em todas as suas formas.

Conforme resulta do exposto, é neste desafio estratégico que se insere, entre outros, o domínio de política da *“Transparência e combate à corrupção”*.

Concretamente sobre a Transparência, o Governo refere, no texto da Proposta de Lei, que *“a falta de transparência e a corrupção têm custos elevados para o regular funcionamento das instituições democráticas, para a economia, para a coesão social e para a credibilidade internacional do país”*. No mesmo sentido, acrescenta que *“a corrupção afeta a qualidade da democracia, a eficiência da gestão pública, a equidade da distribuição de recursos e a confiança dos cidadãos nas instituições”*, pondo em

¹ Este desafio estratégico desdobra-se em cinco áreas de política: *“Transparência e combate à corrupção”, “Justiça”, “Comunicação social e combate à desinformação”, “Segurança e proteção civil” e “Regiões autónomas: insularidade, solidariedade e autonomia regional”*.



Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

causa os “valores da integridade, da responsabilidade, da transparência e da participação”.

De modo a combater ou eliminar os efeitos nefastos decorrentes da falta de transparência e da corrupção, o Governo propõe-se, no quadro desta área de política, a implementar as seguintes medidas:

- Regulamentar o *lobbying*: definindo os conceitos, os princípios, os procedimentos, e as sanções aplicáveis à atividade de influência junto dos decisores públicos, criando um registo obrigatório e público de lobistas e de entidades representadas;
- Implementar a “Pegada Legislativa do Governo”, através da publicação no seu portal na internet, de modo acessível, das várias etapas de cada processo legislativo e regulamentar do executivo;
- Reformar os mecanismos institucionais e processuais e as regras substanciais relacionados(as) com o combate à corrupção e apostar na transformação digital da justiça, com recurso a novas tecnologias que permitam aumentar a transparência e reduzir a burocracia.

Com relevância para a área setorial em análise é apontado como instrumento de planeamento associado ao desafio estratégico “Um país mais democrático, aberto e transparente”, a Estratégia Nacional de Anticorrupção 2020-2024, em situação de “Adotado” e com previsão para avaliação intercalar e final.

No que concerne ao financiamento das medidas de política pública das Grandes Opções para 2024-2028 relativas ao referido desafio estratégico e, consequentemente, à área setorial em apreço, está prevista a programação (ainda que sem desagregação de áreas de intervenção) e as fontes de financiamento *infra*:

- ✓ Programação plurianual (M€): 62 (2024); 157 (2025); 115 (2026); 0 (2027); 0 (2028);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

✓ Fontes de financiamento (M€): 333 (PRR);

Total: 333²

Importa notar que, conforme ficou dito *supra*, para efeitos de elaboração do presente parecer setorial apenas relevam as medidas com incidência na área de competência da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados. Acontece que as matérias em apreciação são transversais e estreitamente conexas, havendo aspetos que se inserem na zona de fronteira com as competências da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e que, nessa medida, não integram o âmbito de competência exclusiva da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados. Não obstante, atenta a sua correlação, afirmou-se forçoso mencioná-los.

A par destes, existem ainda outras referências à promoção da Transparência que, pese embora não se enquadrem diretamente no âmbito das Competências desta Comissão, cumpre destacar, pelo que passaremos a assinalar algumas.

No desafio estratégico “Um país mais rico, inovador e competitivo”, e mais concretamente no domínio de política dos Fundos Europeus, o Governo propõe *“aumentar a transparência das decisões de atribuição de fundos, ampliando os instrumentos de divulgação, bem como reforçar os meios de fiscalização e mecanismos de controlo da correta aplicação dos fundos europeus, alargando canais de denúncia e reforçando as fiscalizações no local”*.

Por sua vez no domínio de política “Um país com serviços públicos de excelência”, o Governo propõe como medida a criação de um portal da transparência orçamental. Ainda neste domínio o Governo destaca a importância da implementação de medidas que melhorem a eficiência e transparência do universo das empresas públicas,

² Transcreve-se o valor da soma apresentado na Proposta da Lei, sendo que a soma dos três anos – (M€): 62 (2024); 157 (2025); 115 (2026); 0 (2027); 0 (2028) –, em rigor, é de 334M€.

composto pelo setor empresarial do Estado, o setor empresarial regional e o setor empresarial local, de modo a garantir a prestação de contas devida, e a assegurar a não interferência política na gestão das empresas.

No que diz respeito à transparência na área ambiental, o Governo compromete-se com uma governação ambiental com maior transparência, assinalando para a prossecução dos objetivos associados a esta área de intervenção a implementação de um Portal Único do Licenciamento com vista a assegurar a total transparência e integridade dos processos de licenciamento, com a sua digitalização integral, bem como o reforço da transparência do Fundo Ambiental, enquanto instrumento essencial às políticas ambientais.

Por último, cumpre referir que, no concerne à conformidade da proposta de lei em apreço com os requisitos constitucionais, regimentais e formais, se subscrevem as considerações feitas na Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República, a qual se encontra em anexo ao presente relatório e é dele parte integrante.

I. c) Parecer do Conselho Económico e Social sobre as Grandes Opções para 2024-2028

Cumpre sublinhar, tal como resulta na Nota Técnica em anexo, que a Proposta de Lei não reúne alguns requisitos de admissibilidade, estando em manifesto incumprimento de um conjunto de disposições constitucionais e legais, a saber:

A iniciativa não foi acompanhada de parecer prévio do Conselho Económico e Social (CES), encontrando-se, pois, em incumprimento:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados

- a) o disposto no n.º 1 do artigo 92.º da Constituição, o qual determina que o CES “participa na elaboração das propostas das grandes opções”;
- b) o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, do qual decorre que compete ao CES “pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções”; e
- c) o disposto no n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, que estabelece que a proposta de lei das grandes opções “é sujeita a parecer do Conselho Económico e Social antes de aprovada e apresentada pelo Governo à Assembleia da República”.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei em apreciação, a qual é, de resto, de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 02 de julho de 2024, a Proposta de Lei n.º 8/XVI/1ª que “Aprova as Grandes Opções para 2024-2028”;
2. De acordo com as normas regimentais aplicáveis (artigos 205.º, n.º 3, e 206.º, n.º 1, alínea a)), compete à Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados, na parte respeitante à sua competência material, a emissão de parecer sobre a iniciativa em análise;

3. Nas Grandes Opções, as matérias respeitantes à Transparência são abordadas de forma transversal, destacando-se a regulamentação do *lobbying*, e a implementação da “Pegada Legislativa do Governo”;
4. A iniciativa não foi acompanhada do parecer prévio do CES, pelo que se recomenda à Conferência de Líderes o não agendamento até à receção do mesmo;
5. O presente parecer deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para os efeitos tidos por convenientes, designadamente para efeitos de elaboração do parecer final, nos termos da al. a) do n.º 2 do artigo 206.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 18 de setembro de 2024

A Deputada Relatora



(Isabel Oneto)

A Presidente da Comissão



(Ofélia Ramos)