



# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

---

**ASSUNTO:** Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.<sup>a</sup> (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.<sup>a</sup> (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»

---

**2021/GAVPM/0439**

**12-02-2021**

## **1. Objeto**

Pelo Exmo. Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças (COF), foram remetidos ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) os projetos de Lei n.ºs 606/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) e 634/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN), acima melhor identificados, para efeitos de emissão de parecer escrito.

\*

## **2. Finalidade**

Ambas as iniciativas em apreço, visam aprovar um regime de desclassificação de documentos pela Assembleia da República, com vista a, em sectores fundamentais ou



| 1 / 13

---

Rua Duque de Palmela, n.º 23 ● 1250-097 Lisboa  
Telefone: 213 220 020 ● Fax: 213 47 4918

<http://www.csm.org.pt> ● [csm@csm.org.pt](mailto:csm@csm.org.pt)



# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

estratégicos, tornar pública informação relativa a contratos, documentos e informações confidenciais ou sigilosos para assegurar a existência de uma maior transparência da atuação destas entidades junto dos contribuintes.

O Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD), pretende criar um “regime jurídico da desclassificação de contratos ou outros documentos que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em sectores fundamentais”.

Conforme consta da sua exposição de motivos: *«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.*

*Daí que a presente iniciativa vise aprovar o regime para a desclassificação de contratos que envolvem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental nesses sectores fundamentais. (...)*

*Determina-se que este regime de desclassificação prevaleça sobre qualquer regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial, mas não obviamente sobre o segredo de Estado ou o segredo de justiça, cujas regras se mantêm inalteráveis.».*

No que respeita ao Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) a presente iniciativa visa aprovar o que denomina por «um regime jurídico de transparência dos contratos, acordos e outros documentos relativos a operações que determinem a utilização ou disponibilização, direta ou indireta, de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos».





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Como se explicita na exposição de motivos deste Projeto de Lei: «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 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.».

Para alcançar tal desiderato, vem proposto o seguinte no Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD):

## **“Artigo 1.º**

### **Objeto**

*A presente lei 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.*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

## **Artigo 2.º**

### **Âmbito de aplicação**

*1 - A presente lei aplica-se aos 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.*

*2 – O disposto na presente lei aplica-se ainda aos documentos e informações inerentes aos contratos a que se refere o número anterior.*

## **Artigo 3.º**

### **Procedimento**

*1 – Sem prejuízo do disposto noutros regimes especiais e salvo se se tratar de matéria sujeita a segredo de Estado ou a segredo de justiça, os contratos, documentos ou informações a que se refere o artigo anterior que se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos podem ser desclassificados pelo Plenário da Assembleia da República, nos termos dos números seguintes.*

*2 – A desclassificação dos contratos, documentos ou informações a que se refere o artigo anterior é aprovada, por maioria simples, pelo Plenário da Assembleia da República, através de resolução.*

*3 – A resolução a que se refere o número anterior deve 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, o qual tem em conta o direito dos contribuintes à informação.*

*4 – A requerimento de um Grupo Parlamentar, com vista a habilitar à elaboração de um projeto de resolução ao abrigo da presente lei e à correta definição do âmbito deste, o*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*Presidente da Assembleia da República questiona aquelas entidades quanto à exata discriminação dos contratos ou outros documentos e informações existentes, devendo as entidades responder no prazo máximo de 15 dias.*

*5 – A desclassificação a que se refere o presente artigo 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), independentemente da natureza da relação jurídica com as entidades constantes do artigo 2.º, 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.*

## **Artigo 4.º**

### **Prevalência**

*O disposto na presente lei prevalece em especial sobre qualquer regime legal de sigilo bancário ou sigilo comercial.*

## **Artigo 5.º**

### **Execução**

*1 – Aprovada a resolução a que se refere o artigo 3.º, 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, a cópia da documentação ou informação objeto de desclassificação.*

*2 – A requerimento fundamentado das entidades visadas, o prazo referido no número anterior pode ser prorrogado até por mais 30 dias no caso de especial dificuldade na compilação da documentação ou informação.*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

3 – *Recebida a documentação ou informação pela Assembleia da República, a mesma passa a ser pública, podendo ser acedida por qualquer pessoa.*

## **Artigo 6.º**

### ***Versão portuguesa***

*Independentemente da língua oficial utilizada, os contratos, documentos ou informações a que se refere o artigo 2.º são obrigatoriamente redigidos, também, em versão portuguesa, incumbindo ao Governo, se for o caso, ou às entidades referidas no artigo 2.º o cumprimento desta obrigação.*

## **Artigo 7.º**

### ***Regime sancionatório***

1 - *A violação dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 5.º e no artigo anterior pelas entidades referidas no artigo 2.º constitui crime de desobediência qualificada, para os efeitos previstos no Código Penal.*

2 – *Verificada a violação de qualquer dos deveres previstos no número anterior, para efeitos de participação criminal, o Presidente da Assembleia da República remete à Procuradoria-Geral da República os elementos indispensáveis à instrução do processo.*

## **Artigo 8.º**

### ***Aplicação no tempo***

*A presente lei aplica-se não só aos novos contratos, documentos ou informações a que se refere o artigo 2.º, mas também aos já existentes à data da sua entrada em vigor.*

## **Artigo 9.º**

### ***Entrada em vigor***





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.”*

Enquanto, com finalidades próximas ou similares, o Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) propõe o seguinte:

*“Artigo 1.º*

### ***Objecto***

*A presente lei aprova 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.*

*Artigo 2.º*

### ***Âmbito de aplicação***

*1- 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.*

*2- Para efeitos da presente lei por utilização ou disponibilização, directa ou indirecta, de fundos públicos, dever-se-á entender qualquer operação que tenha por objecto ou resultado medidas de resolução, de nacionalização, de liquidação ou de apoio à capitalização, com recurso a fundos públicos disponibilizados, directamente pelo Estado ou indirectamente, com recurso a financiamento ou garantia prestados pelo Estado.*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

3- *A presente lei aplica-se ainda aos contratos e acordos referidos no número 1 que tenham sido celebrados nos catorze anos anteriores à publicação da presente lei.*

## *Artigo 3.º*

### ***Transparência dos contratos, acordos e outros documentos que determinem a utilização de fundos públicos***

1- *Sem prejuízo do disposto noutros regimes especiais, os documentos a que se refere o artigo anterior e que, ao abrigo da legislação em vigor, se encontrem classificados como confidenciais ou sigilosos podem ser desclassificados pela Assembleia da República, nos termos do presente artigo.*

2 - *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 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.*

3- *A desclassificação referida no presente artigo é aprovada por maioria relativa dos deputados em efectividade de funções, mediante resolução, nos termos da Constituição e do Regimento da Assembleia da República.*

4 - *A resolução a que se refere o número anterior 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.*







# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

5- *Aprovada a resolução a que se referem os números anteriores, o Presidente da Assembleia da República, no exercício das suas competências, notifica as entidades visadas pela resolução da Assembleia da República para que remetam à Assembleia da República a cópia dos documentos objecto de desclassificação no prazo de 30 dias a contar da data da notificação.*

6- *O prazo referido no número anterior é prorrogável por mais 30 dias em casos de especial complexidade, mediante requerimento da entidade visada e decisão fundamentada do Presidente da Assembleia da República.*

7- *Após a recepção pelo Presidente da Assembleia da República dos documentos referidos nos números anteriores, a mesma passa a ser pública, podendo ser acedida por qualquer pessoa e é obrigatoriamente publicada no sítio da internet da Assembleia da República.*

6- *A publicação referida no número anterior deverá ser acompanhada de um sumário que resuma a 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.*

7- *Quando os documentos referidos no presente artigo 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.*

*Artigo 4.º*

## **Regime sancionatório**





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*A violação pelas entidades referidas no artigo 2.º dos Deveres previstos no artigo anterior constitui crime de desobediência qualificada, para os efeitos previstos no Código Penal, devendo nesse caso o Presidente da Assembleia da República, para efeitos de participação criminal, remeter à Procuradoria-Geral da República os elementos indispensáveis à instrução do processo.*

*Artigo 5.º*

### ***Norma de prevalência***

*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.*

*Artigo 6.º*

### ***Entrada em vigor***

*A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.”*

\*

### **3. Apreciação**

As alterações propostas estão fundamentadas pelas razões suficientemente explicitadas nos diplomas em apreço e são determinadas pela vontade de criação de um regime que permita o levantamento do sigilo ou da confidencialidade de determinados contratos, acordos ou outros documentos “*que comprometem o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental em sectores fundamentais*” ou no dizer do Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) “*que determinem a utilização ou disponibilização, direta ou indireta, de fundos públicos relativamente a entidades pertencentes a sectores estratégicos.*”





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Cumprе notar que nos termos do art.º 149.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30.07, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27.08) compete ao Conselho Superior da Magistratura, entre outros, emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça (al. i) do n.º 1 do citado normativo legal). Em sentido idêntico dispõe o art.º 155.º, al. b), da LOSJ (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na versão mais recente introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 09/09).

O projeto de Lei n.º 606/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) ressalva expressamente no seu artigo 3.º, n.º 1, a matéria sujeita a segredo de justiça tal como consta da sua exposição de motivos onde se diz que é ressalvado o regime do segredo de justiça ou do segredo de Estado, cujas regras se mantêm inalteráveis.

O projeto de Lei n.º 634/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) não faz referência expressa à informação abrangida pelo segredo de justiça mas cremos estar abrangida pela ressalva do artigo 3.º, n.º 1, quando menciona que tal possibilidade de documentos sere desclassificados pela Assembleia da República é “*sem prejuízo do disposto noutras regimes especiais*”.

Este regime não tem, assim, em conformidade com o princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania e da independência dos tribunais, reflexo na atividade dos Tribunais. Pelo que, limitar-nos-emos a salientar as dúvidas que a redação da norma de previsão do “regime sancionatório” poderá originar. Em ambos os Projetos de Lei em análise está previsto que a violação dos deveres de remissão dos documentos solicitados pelo Presidente da Assembleia da República constitui crime de desobediência qualificada, “*para os efeitos previstos no Código Penal*”, contudo, a autoria do crime é determinada por remissão para as “*entidades referidas no artigo 2.º*”. Estas entidades são no Projeto de Lei n.º 606/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) “*o Estado ou outras entidades integradas no*





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

*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 no Projeto de Lei n.º 634/XIV/2.ª (PAN) o “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”.*

Afigura-se-nos que, com esta remissão para o artigo 2.º, não fica claro quem incorre no crime de desobediência sendo certo que, nos termos do artigo 11.º, do Código Penal, salvo os casos especialmente previstos na lei, só as pessoas singulares são suscetíveis de responsabilidade criminal. Consagrando o n.º 2 desta disposição legal a exclusão do Estado e das pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público da responsabilidade das pessoas coletivas pelos crimes aí previstos. Esta redação pode, por isso, suscitar dúvidas se se pretendeu criar uma norma especial em relação ao artigo 11.º, n.º 2 do Código Penal ou se se pretendeu apenas abranger os terceiros que celebram estes contratos com o Estado ou outras entidades integradas no perímetro orçamental.

Pelo exposto, no estrito cumprimento das mencionadas normas legais, cumpre-nos dizer que as presentes iniciativas legislativas estão conformes às exposições de motivos adiantadas e, no que concerne ao aspeto substancial, para além desta ressalva quanto à norma incriminatória, configura uma opção de política legislativa, não contendendo nem conflituando com o sistema judiciário em geral, nem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português.

\*

\* \* \*





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

## 4. Conclusão

Os presentes Projetos de Lei n.ºs Lei n.º 606/XIV/2.<sup>a</sup> (PSD) e 634/XIV/2.<sup>a</sup> (PAN) estão de acordo com as motivações que os determinaram, consubstanciando uma opção de política legislativa.

O Regime de desclassificação de documentos que visam criar não contende nem conflitua com o sistema judiciário em geral, nem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português, alertando-se apenas para as dúvidas que a redação da norma que cria o regime sancionatório pode originar.

Lisboa, 12 de fevereiro de 2021



**Ana Sofia  
Bastos  
Wengorovius**  
*Adjunta*

Assinado de forma digital por Ana Sofia  
Bastos Wengorovius  
2f6874baae501c315927f5dd87068179574ccb70  
Dados: 2021.02.12 15:41:32

