



# DIÁRIO da Assembleia da República

XIV LEGISLATURA

1.ª SESSÃO LEGISLATIVA (2019-2020)

## SUMÁRIO

### Propostas de Lei (n.os 4, 5 e 6/XIV/1.ª):

N.º 4/XIV/1.ª (Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020):

— Relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças, incluindo nota técnica elaborada pelos serviços de apoio e pareceres das diversas comissões especializadas, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e do Conselho Económico e Social (CES).

N.º 5/XIV/1.ª (Aprova o Orçamento do Estado para 2020):

— Relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças, contendo os pareceres das diversas comissões especializadas, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO), do Conselho das Finanças Públicas, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, da Associação

Nacional de Freguesias (ANAFRE) e da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) (a).

N.º 6/XIV/1.ª (Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos 2020-2023):

— Parecer da Comissão de Orçamento e Finanças, incluindo nota técnica elaborada pelos serviços de apoio e pareceres das Comissões de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, de Defesa Nacional, de Assuntos Europeus, de Educação e Ciência, Juventude e Desporto e de Saúde. (b)

(a) Publicado em Suplemento.

(b) Publicado em 2.º Suplemento.

**PROPOSTA DE LEI N.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>**  
**(APROVA AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2020)**

**Relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças, incluindo nota técnica elaborada pelos serviços de apoio e pareceres das diversas comissões especializadas, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e do Conselho Económico e Social (CES)**

**Relatório final da Comissão de Orçamento e Finanças**

**Índice**

Parte I – Considerandos

- Nota Introdutória
- Objeto, motivação e conteúdo da iniciativa
- Parecer do Conselho Económico e Social (CES)

Parte II – Opinião do Deputado autor do parecer

Parte III – Conclusões

Parte IV – Anexos

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

• **Nota Introdutória**

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.<sup>º</sup> e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.<sup>º</sup> da Constituição e no n.º 1 do artigo 118.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A iniciativa foi apresentada nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 91.<sup>º</sup> e no n.º 1 do artigo 92.<sup>º</sup> da Constituição, no artigo 5.<sup>º</sup> da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, e na Lei do Enquadramento Orçamental.

Com o intuito de organizar o «planeamento democrático do desenvolvimento económico e social», em respeito pela alínea e) do seu artigo 80.<sup>º</sup>, a Constituição da República Portuguesa prevê, no seu artigo 91.<sup>º</sup>, a harmonização dos planos nacionais a leis das grandes opções que devem ser acompanhadas de relatórios que as fundamentem e em cuja elaboração participa o Conselho Económico e Social.

A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> deu entrada na Assembleia da República a 16 de dezembro de 2019, data em que foi admitida e baixou a todas as comissões parlamentares, sendo a comissão competente a Comissão de Orçamento e Finanças (COF).

Na mesma data o Presidente da Assembleia da República promoveu a audição das Assembleias Legislativas e dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nos termos do n.º 1 do artigo 119.<sup>º</sup> do RAR, a iniciativa toma a forma de uma proposta de lei, aprovada em Conselho de Ministros no 14 de dezembro de 2019 e subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças, pelo Ministro do Planeamento e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.<sup>º</sup> do RAR.

Segundo a Nota Técnica, a iniciativa parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim o n.º 1 do artigo 120.<sup>º</sup> do RAR.

Em cumprimento dos n.os 1 e 2 do artigo 124.<sup>º</sup> do RAR, a iniciativa em análise é composto por cinco artigos, ao qual se junta, em anexo, o documento das Grandes Opções do Plano para 2020-2023, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Esta proposta de lei é acompanhada pelo anexo «Grandes Opções do Plano para 2020-2023» e pelo parecer do Conselho Económico e Social, cumprindo assim o estatuto no n.º 3 do artigo 124.º do RAR.

A iniciativa não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas «entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação».

Para dar cumprimento à Lei Formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro), a Nota Técnica sugere um aperfeiçoamento do título para: Grandes Opções do Plano para 2020. Nesta fase do processo legislativo a proposta de lei em análise não levanta outras questões quanto ao cumprimento da Lei Formulário.

O proponente remeteu a ficha de avaliação prévia de impacto de género, que não suscitou comentários na Nota Técnica.

Esta proposta de lei foi apresentada em simultâneo com a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> – Aprova o Orçamento do Estado para 2020, encontrando-se o seu debate na generalidade agendado para as sessões plenárias de 9 e 10 de janeiro de 2020.

#### • **Objeto, Motivação e Conteúdo da Iniciativa**

Como é habitual, neste início de legislatura, o Governo apresenta Grandes Opções do Plano com o horizonte da legislatura e em coerência com o Programa do XXII Governo Constitucional, o que, como realça o Conselho Económico e Social, «constitui um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social».

Enquadrando-se numa «política económica e social sustentada no crescimento e na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses», as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 adotam, no seu artigo 3.º, quatro agendas estratégicas e quatro domínios transversais de intervenção.

Os quatro desafios estratégicos constantes no Programa do Governo encontram-se refletidos nas agendas estratégicas que organizam e orientam as Grandes Opções do Plano, a saber:

- a) Alterações climáticas e valorização dos recursos;
- b) Sustentabilidade demográfica e melhor emprego;
- c) Menos Desigualdades e um território mais coeso;
- d) Transição digital e uma sociedade da inovação.

Em linha com os eixos de «boa governação» definidos no Programa de Governo, as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 integram ainda compromissos e políticas nos seguintes domínios transversais de intervenção:

- a) Valorização das funções de soberania;
- b) Aperfeiçoamento da qualidade da democracia;
- c) Política orçamental estável e credível;
- d) Melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Como realça a Nota Técnica, que se anexa ao presente parecer, algumas destas medidas «dão continuidade às já previstas em GOP de anos anteriores, prosseguindo e/ou reforçando medidas em curso, que se iniciaram este ano ou em anos precedentes.» Todavia, a Nota Técnica refere ainda que ganham ênfase, como agendas estratégicas, o combate às alterações climáticas e a transição digital, e como domínios transversais, a valorização das funções de soberania, a qualidade da democracia e a qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Estas Grandes Opções do Plano assentam numa «estratégia de sustentabilidade de longo prazo» baseada «[n]a recuperação da confiança, [n]a robustez das finanças públicas, [n]a dinamização da atividade económica e [n]o relançamento do emprego» e «orientada para o crescimento económico sólido, para a promoção do investimento, das exportações e da criação de emprego, assegurando a estabilidade do sistema financeiro e das finanças públicas, conseguindo-se também o reforço da coesão económica e social no território nacional.»

O Governo releva a importância para o sucesso das estratégias das Grandes Opções do Plano 2020-2023 de, por um lado, «serviços públicos de qualidade» e «instituições públicas fortes, capacitadas e com competência» e, por outro, da «capacidade de envolvimento e mobilização» dos prescritores, promotores e protagonistas das políticas públicas.

O Governo refere, ainda, que a natureza transversal e a ambição das estratégias e objetivos fixados encontra correspondência no Orçamento do Estado de 2020, na sua orgânica e na Estratégia 2030 que servirá de suporte ao Acordo de Parceria 2021-2017, assegurando que «os financiamentos do próximo período de programação acompanharão as prioridades estratégicas».

Essa correspondência enquadra-se num contexto macroeconómico de aceleração da atividade económica mundial e na zona euro, a que corresponde uma melhoria da procura externa relevante para Portugal.

Este contexto contribui para um cenário macroeconómico em que o Governo perspetiva que em 2020 «a economia portuguesa continue em expansão, pelo sétimo ano consecutivo, prevendo-se um crescimento real do PIB de 1,9% (crescimento idêntico ao do ano anterior). Este crescimento está em linha com o previsto na última atualização do Programa de Estabilidade 2019-2023 (abril último)».

Segundo o Governo, a melhoria da procura externa conduzirá ao aceleração do crescimento das exportações para 3,2% em 2020. O investimento deverá desacelerar, crescendo 5,4%, devido ao menor crescimento do investimento privado e o consumo privado deverá manter-se. As importações deverão acompanhar a procura global, registando um crescimento de 4,4%. O mercado de trabalho deverá continuar a evoluir positivamente e a inflação medida pelo Índice de Preços no Consumidor deverá crescer 1,0%.

É de se referir que as estimativas e previsões apresentadas neste cenário macroeconómico, comum ao Orçamento do Estado para 2020, foram endossadas pelo Conselho de Finanças Públicas.

### Cenário macroeconómico 2019-2020

(taxa de variação, em percentagem)

	2017	2018	2019 Estimativa	2020 Previsão	2019 Previsão	2020 Previsão
	INE		OE 2020		PE 2019-23	
<b>PIB nominal (milhões euros)</b>	195 947	203 896	210 773	217 803	:	:
<b>PIB e componentes da despesa (taxa de crescimento real, %)</b>						
PIB	3,5	2,4	1,9	1,9	1,9	1,9
Consumo privado	2,1	3,1	2,2	2,0	1,8	1,8
Consumo público	0,2	0,9	0,6	0,8	0,2	0,6
Investimento (FBCF)	11,5	5,8	7,3	5,4	5,3	4,9
Exportações de bens e serviços	8,4	3,8	2,5	3,2	3,8	3,8
Importações de bens e serviços	8,1	5,8	5,2	4,4	3,9	3,9
<b>Contributos para o crescimento do PIB (p.p.)</b>						
Procura interna	3,3	3,2	3,0	2,4	2,1	2,1
Procura externa líquida	0,2	-0,8	-1,1	-0,5	-0,2	-0,2
<b>Evolução dos preços (taxa de variação, %)</b>						
Deflator do PIB	1,5	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5
Taxa de inflação (IPC)	1,4	1,0	0,3	1,0	1,3	1,4
<b>Evolução do mercado de trabalho (taxa de variação, %)</b>						
Emprego (ótica de Contas Nacionais)	3,3	2,3	1,0	0,6	0,6	0,6
Taxa de desemprego (% da população ativa)	8,9	7,0	6,4	6,1	6,6	6,3
Produtividade aparente do trabalho	0,2	0,1	0,8	1,3	1,3	1,3
<b>Saldo das balanças corrente e de capital (em % do PIB)</b>						
Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	1,8	1,2	0,5	0,2	0,4	0,5
Saldo da balança corrente	1,0	0,1	-0,7	-1,0	-0,8	-0,7
da qual: saldo da balança de bens e serviços	1,0	0,1	-0,8	-1,3	0,2	0,2
Saldo da balança de capital	0,8	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2

Fontes: INE e Ministério das Finanças

### • Parecer do Conselho Económico e Social (CES)

Nos termos do previsto no artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), na Lei n.º 108/91 que regula o CES, nomeadamente o seu n.º 1 do artigo 2.º e na Lei n.º 43/91 (Lei Quadro do Planeamento), o Governo solicitou um parecer ao CES sobre as Grandes Opções do Plano para 2020.

O parecer do CES deve ser solicitado antes da apresentação da proposta de lei na Assembleia da República para que seja possível a discussão simultânea com a Proposta de Lei do Orçamento do Estado, de acordo com a CRP, a Lei n.º 43/91 e a Lei de Enquadramento Orçamental.

O «Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2020-2023» foi aprovado em plenário do CES a 9 de dezembro de 2019 e encontra-se anexo à proposta de lei.

### Estrutura das GOP e estratégia de desenvolvimento

Como já referido, o CES realça a proximidade das GOP ao Programa de Governo, o que constitui, na opinião do CES, «um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social.»

O CES destaca que «a proposta das GOP apresenta uma qualidade superior a documentos anteriores, pois, explicita, de forma mais clara e legível, (...) a estratégia de desenvolvimento económico e social».

O CES salienta, ainda, que as GOP apresentam «progressos claros» na «concentração dos recursos em estratégias bem definidas e que refletem a resolução dos grandes problemas estruturais da economia e da sociedade portuguesa».

Todavia, o parecer do CES alerta para «a potencial inconsistência entre a política orçamental e a política de desenvolvimento», para o qual concorrem a falta de referência à política orçamental em si e a reincidente «ausência do ‘Contexto e Cenário Macroeconómico’» por ainda se encontrar em elaboração.

O CES aponta ainda que, referindo-se estas GOP a um período plurianual, «não havendo qualquer referência à programação orçamental plurianual, nomeadamente no que se refere ao investimento público, tal agrava a apreensão do CES sobre a credibilização da estratégia atrás referida e contida na proposta das GOP».

Assim, o CES recomenda que se assegure a «harmonização» do Orçamento do Estado com as GOP e que «se crie um processo de monitorização da execução das medidas enunciadas em cada uma das agendas estratégicas, cujos resultados deverão constar das GOP de cada um dos anos seguintes da legislatura em curso».

### Análise dos «Domínios de intervenção» e das «agendas estratégicas» das GOP

O Conselho Económico e Social afirma, de forma muito clara, a sua opinião de que «deverá haver uma política mais assumida sobre a valorização do trabalho».

Quanto aos domínios de intervenção transversais, o Parecer do CES sublinha «a continuação do esforço para a modernização dos serviços públicos», designadamente a preocupação com o atendimento no que se refere à qualidade à rapidez nos procedimentos, alertando para «a necessidade de que tal prioridade deve ser desenvolvida e concretizada num quadro de um efetivo processo de negociação coletiva e incorporar a valorização salarial e das carreiras».

O CES considera ainda que é importante reforçar a «prevenção da corrupção e das consequências deste fenómeno, como um fator restritivo do desenvolvimento e do crescimento do rendimento (PIB) do País».

O CES realça a descentralização de competências para o poder local como uma «componente importante da reforma do Estado» mas reitera a importância de «não se repercutir neste nível o subfinanciamento crónico, e, em alguns casos, agudo, de muitos serviços públicos» e aponta para que a meta nas GOP apenas seja «possível com a transferência de competências nos setores da educação e da saúde, muito para além do que se encontra previsto na legislação atual».

Na sua análise o CES «realça a importância das políticas de mitigação das alterações climáticas»,

manifestando várias preocupações relacionadas com assegurar uma transição justa, como «medidas de proteção (...) dos trabalhadores que venham a ser eventualmente afetados», a «equidade» dos transportes públicos ou a «política de rendimentos» na fileira florestal.

O CES considera um progresso a existência de «uma agenda estratégica sobre demografia e promoção da natalidade, o que também tem sido proposto pelo CES e que foi considerado como uma lacuna do PNR», destacando na sua análise a esta agenda estratégica «a necessidade de uma política que permita que o rendimento médio de cada português melhore nos próximos anos» e a «visão integrada sobre a política de habitação.»

Quanto à agenda estratégica para concretizar menos desigualdade e um território mais coeso, o CES sublinha a importância da «flexibilidade curricular» para o sucesso escolar e apresenta um conjunto de preocupações quanto à saúde e à coesão territorial, recomendando «que se proceda ao estudo da implantação territorial de serviços públicos, cuja retirada do interior, contribuiu para o abandono do mesmo».

Quanto à última agenda estratégica, que se debruça sobre a transição digital e uma sociedade da inovação, o CES entende que esta é uma «oportunidade para o desenvolvimento do país» mas que a referência aqui feita ao «fomento da produtividade» deve ser um «domínio de intervenção transversal». O CES manifesta, ainda, uma preocupação reiterada na compatibilização dos objetivos económicos com os direitos sociais e laborais, designadamente através da «proteção social na mudança».

## PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A presente proposta de lei apresenta as Grandes Opções do Plano com o horizonte da legislatura, entre 2019 e 2023, estando por isso fortemente baseadas no Programa do XXII Governo Constitucional e, por intermédio deste, nos programas que foram sufragados nas eleições legislativas de 6 outubro 2019. Como o CES bem referiu, esta coerência confere a estas Grandes Opções do Plano uma importante base de credibilidade e legitimidade democrática.

Necessariamente articulado com o Programa Nacional de Reformas e concretizado através do Orçamento do Estado, as Grandes Opções do Plano devem ser, por exceléncia, um instrumento em que o Governo explana as linhas mestras da política para o desenvolvimento económico e social do País.

### Recomendações Específicas por País

Anualmente, no âmbito do Semestre Europeu, a que Portugal se encontra vinculado, são aprovadas Recomendações Específicas por País. É relevante verificar que a maioria das recomendações aprovadas pelo Conselho a 9 julho 2019 são abordadas pelas Grandes Opções do Plano.

Tendo em vista «adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho», as GOP preveem aprofundar o combate à precariedade, designadamente através do reforço da capacidade inspetiva da Autoridade para as Condições do Trabalho e da reforma dos estágios profissionais.

Com o fim de «melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho», está previsto nas GOP um conjunto de medidas para promover o sucesso escolar, o reforço do Programa Qualifica e a promoção de competências digitais.

De modo a «aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação», o Governo propõe nas GOP um aumento dos «apoios sociais aos estudantes no ensino superior, em especial no âmbito das bolsas, das residências e do programa Erasmus», um melhor acesso por estudantes do ensino secundário profissional, adultos e trabalhadores, e um reforço do «número de vagas dos cursos relacionados com tecnologias de informação, matemática e ciência».

As Grandes Opções do Plano têm um conjunto de medidas que visam «melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social», em particular nas áreas da deficiência com a implementação da prestação social para a inclusão, da natalidade, do acesso ao pré-escolar com a criação do complemento creche e da redução

dos custos suportados pelos portugueses com a saúde, designadamente com óculos e com cuidados dentários.

As Grandes Opções do Plano têm várias medidas nas áreas onde a Comissão recomenda que se focalize a política económica, tais como a para «o investimento na investigação e inovação» onde se destaca o reforço do SIFIDE e a devolução do IVA da Ciência, o investimento contínuo nos transportes ferroviários a orientar segundo um plano ferroviário nacional e, ainda, a modernização tecnológica das «infraestruturas portuárias».

As Grandes Opções do Plano são particularmente expansivas quanto à «transição energética e para uma economia hipocarbónica», na qual a Comissão Europeia também recomenda que se focalize a política económica. Esta área, onde se inclui o investimento em interligações elétricas, é a força motriz da agenda estratégica de combate às alterações climáticas.

Está ainda previsto, com o fim de «reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas», a continuação do programa SIMPLEX e um conjunto de medidas para melhorar a qualidade da legislação e melhorar a qualidade do atendimento na Administração Pública. As GOP referem ainda que o Governo irá «eliminar licenças, autorizações e exigências administrativas desproporcionadas que criem custos de contexto sem que tenham uma efetiva mais-valia ambiental.»

Em consonância com a recomendação de «elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas», as GOP estatuem que o Governo «irá impedir práticas que limitem ou dificultem o acesso às profissões reguladas».

Finalmente, em linha com a recomendação de «aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais», as Grandes Opções do Plano avançam com um conjunto de reformas, designadamente tirando pleno partido das possibilidades de gestão e agilização processual, revendo intervenções, procedimentos e práticas processuais, investindo nas infraestruturas e equipamentos em especial no sentido de os informatizar e «reforçar a ação dos centros de arbitragem institucionalizados para a resolução de conflitos administrativos».

Em conclusão, estas opções constituem reformas claras e decisivas para modernizar o Estado e fomentar o crescimento económico, dando sustentabilidade às perspetivas económicas e financeiras em que assentam estas Grandes Opções do Plano, o Orçamento do Estado que o acompanha e, naturalmente, as expetativas dos portugueses.

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

A Comissão de Orçamento e Finanças conclui que a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> intitulada «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023» reúne todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 8 de janeiro de 2020.

O Deputado autor do parecer, Miguel Costa Matos — O Presidente da Comissão, Filipe Neto Brandão.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 8 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do CDS-PP, do PAN e do CH.

### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, bem como os pareceres emitidos pelas comissões parlamentares permanentes recebidos pela Comissão de Orçamento e Finanças (COF).



## Nota Técnica

### **Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª (GOV)**

#### **Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020**

Data de admissão: 16 de dezembro de 2019.

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª).

### **Índice**

- I. Análise da Iniciativa
- II. Enquadramento Parlamentar
- III. Apreciação dos Requisitos Formais
- IV. Análise de Direito Comparado
- V. Consultas e Contributos
- VI. Avaliação Prévia de Impacto

Elaborada por: Maria Leitão (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Inês Cadete e Ângela Dionísio (DAC).

Data: 3 de janeiro de 2020.

### **I. Análise da Iniciativa**

#### **• A iniciativa**

A proposta de lei em apreço define as Grandes Opções do Plano (GOP) para o horizonte abrangente da legislatura, isto é, para o quadriénio 2020-2023.

Constitui, nos termos legais e constitucionais, um importante instrumento de planeamento de médio prazo, que deve contemplar a justificação das opções de política económica, bem como a compatibilização dos objetivos de política orçamental, devendo ainda assegurar a sua harmonização e consistência com o Orçamento do Estado. Ou seja, em bom rigor, a estratégia definida nesta iniciativa deverá fundamentar as opções orçamentais inscritas na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV) – Aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2020<sup>1</sup>.

Na exposição de motivos da iniciativa é destacada a lógica de alinhamento das GOP com a própria orgânica do Governo, com o Programa do Governo<sup>2</sup> e com a Estratégia 2030, que suportará o Acordo de Parceria 2021/27. Em matéria de política europeia, a conclusão da negociação do *Quadro Financeiro Pluriannual 2021-2027* releva para a boa concretização de alguns objetivos implícitos neste documento.

As GOP estão organizadas em torno de quatro grandes eixos estratégicos<sup>3</sup>: a) o combate às alterações climáticas; b) a sustentabilidade demográfica e o emprego; c) as desigualdades e a coesão territorial; e, d) a transição digital e a inovação.

Em paralelo, o Governo assume quatro domínios transversais de intervenção política, a saber: 1) valorização das funções de soberania; 2) aperfeiçoamento da qualidade da democracia; 3) política orçamental estável e credível; e 4) melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

As agendas estratégicas e domínios transversais estão inscritos no artigo 3.º da proposta de lei, sendo objeto de desenvolvimento no seu Anexo. Ainda naquele Anexo é apresentado o contexto e o cenário

<sup>1</sup> A discussão em torno desta eventual relação de subordinação, entre o plano e o orçamento, é apresentada no ponto seguinte desta Nota Técnica (NT).

<sup>2</sup> Apresentada no próximo ponto desta NT.

macroeconómico com as previsões macroeconómicas para 2020, bem como as propostas e medidas associadas a cada eixo estratégico e domínio transversal. Notamos que algumas destas medidas se inserem e dão continuidade às já previstas em GOP de anos anteriores, prosseguindo e/ou reforçando medidas em curso, que se iniciaram este ano ou em anos precedentes.

Fazendo um exercício de comparação com os seis pilares das GOP para 2019<sup>4</sup>, identificam-se alguns pontos comuns com as agendas estratégicas enunciadas nesta iniciativa, pese embora sob designação distinta. Emergem, todavia, duas novas áreas prioritárias – o combate às alterações climáticas e a transição digital – que coincidem precisamente com duas das [prioridades do novo mandato da Comissão Europeia](#).

Cruzando ainda aqueles seis pilares com os domínios transversais enunciados nesta proposta de lei, ganham também ênfase as seguintes áreas: valorização das funções de soberania, a qualidade da democracia e a qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Mais adiante, no capítulo relativo às consultas e contributos (V), será apresentada a síntese dos comentários e recomendações do Conselho Económico e Social (CES) ao Governo, que também analisou a consistência das GOP com o Orçamento do Estado e com o Programa Nacional de Reformas (PNR).

- **Enquadramento jurídico nacional**

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 que, segundo a exposição de motivos, se enquadraram na estratégia definida no [Programa do XXII Governo Constitucional](#).

#### **Constituição da República Portuguesa. Grandes Opções do Plano.**

Importa destacar, em primeiro lugar, o [artigo 90.º](#) da Constituição da República Portuguesa (CRP) que vem definir os objetivos dos planos, estabelecendo, para o efeito, que os planos de desenvolvimento económico e social visam «promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português». Os n.ºs 1 e 2 do [artigo 91.º](#) da CRP acrescentam que «os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem».

De mencionar, ainda, a alínea g) do [artigo 161.º](#) e a alínea m) do n.º 1 do [artigo 165.º](#) da Constituição, que determinam que «compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo» e que é da «exclusiva competência da Assembleia da República legislar salvo autorização ao Governo sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social».

Segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2). A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os Deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo); b) a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. Idênticas características reveste a proposta de lei do Orçamento (cfr. [artigo 108.º](#)). Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. [artigo 195.º](#)), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa, naturalmente, habilitar a Assembleia da República (AR) a apreciar e discutir as orientações propostas. Os Deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem, contudo, a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental. Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do Conselho Económico

<sup>3</sup> Que o Governo designa como “agendas estratégicas”

<sup>4</sup> Qualificação dos Portugueses, Inovação na Economia, Valorização do Território, Modernização do Estado, Redução do Endividamento da Economia e ao Reforço da Coesão e Igualdade Social.

e Social (CES), como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos ([artigo 92.º](#), n.º 1). Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito [[artigo 199.º](#), alínea a)], com os necessários programas setoriais e regionais (n.º 1, 2.ª parte)»<sup>5</sup>.

Ainda de acordo com os mesmos Constitucionalistas, «a Constituição enfatiza o caráter democrático do planeamento económico [cfr. artigos [80.º](#) e [81.º](#), alínea I)]. Esse caráter decorre de vários aspectos: as grandes opções são aprovadas na AR, a elaboração dos planos é amplamente participada através do CES ([artigo 92.º](#)); há a intervenção direta das regiões autónomas e das regiões administrativas [[artigos 227.º](#), n.º 1, alínea p) e [258.º](#)]; e, finalmente, as organizações de trabalhadores também intervêm na elaboração e/ou execução dos planos [[artigos 55.º](#), n.º 5, alínea d), 2.ª parte, e [56.º](#), n.º 2, alínea c)]. A não esquecer também o princípio da participação das organizações representativas das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais [[artigos 80.º](#), alínea g)]. Ou seja, no planeamento dá-se uma convergência da democracia representativa (via AR) e da democracia participativa (via CES, para os planos globais, e via organização dos trabalhadores)»<sup>6</sup>. A falta de participação «implica uma infração do procedimento constitucional na elaboração dos Planos, com a consequente invalidade dos respetivos instrumentos normativos»<sup>7</sup>.

No mesmo sentido, e segundo os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, «o procedimento de elaboração da lei das grandes opções apresenta uma dupla especificidade procedural – tanto na fase de iniciativa com na fase de instrução –, cuja inobservância gera, nos termos gerais, uma inconstitucionalidade sindicável pelos órgãos de controlo da constitucionalidade (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 802 e segs.): a) À semelhança do que acontece em relação ao Orçamento do Estado, em matéria de iniciativa legislativa originária (e sem prejuízo, portanto, dos poderes de iniciativa dos deputados para apresentação de propostas de alteração não sujeitas a qualquer limite específico – cfr. [Acórdão n.º 358/92](#)), a Constituição reserva ao Governo a competência para a elaboração da proposta de lei das grandes opções a submeter à Assembleia da República [[artigo 161.º](#), alínea g)]; b) O procedimento de elaboração das leis das grandes opções – e neste aspeto, a conclusão vale igualmente, (...), para o procedimento de elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social – constitui, por imposição constitucional, um procedimento participado»<sup>8</sup>.

Quanto às relações entre o plano anual e o orçamento do Estado, os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira defendem que «o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo»<sup>9</sup>, sendo a base fundamental do Orçamento.

No entanto, sobre esta matéria os constitucionalistas Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que é «controversa a relação das leis das grandes opções em matéria de planeamento com o Orçamento do Estado. Recorde-se, antes de mais, que o artigo [108.º](#), n.º 2, do texto inicial estabelecia, a este propósito, que o Orçamento Geral do Estado – e não, à época, a lei do Orçamento – devia ser elaborado de harmonia com o Plano. A revisão de 1982, ao mesmo tempo que eliminou a contraposição entre a lei do Orçamento e o Orçamento Geral do Estado, passou a referir-se à elaboração do Orçamento de harmonia com as opções do Plano. Em 1989, o legislador constitucional vem exigir que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções do plano anual. A quarta revisão constitucional deu ao atual artigo [105.º](#), n.º 2, a sua redação atual, impondo apenas, no que a esta matéria se refere, que o Orçamento seja elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. A doutrina hesita, porém, quanto ao significado da afirmação constitucional de que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Tudo reside em saber, se a harmonia de que fala a Constituição supõe subordinação verdadeira e própria às grandes opções do plano ou, pelo contrário, aponta apenas para mera coordenação (harmonia biunívoca) das duas realidades, sem prevalência jurídica de nenhuma. Uma parte da doutrina inclina-se para o segundo sentido sublinhando, designadamente, que estão em causa duas leis praticamente simultâneas e, por

<sup>5</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1036.

<sup>6</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

<sup>7</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1039.

<sup>8</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 138.

<sup>9</sup> V. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pág. 1038.

isso, se tem sentido exigir que elas sejam harmónicas e coerentes entre si, já não se justifica impor que uma siga a outra, visto que ambas derivam da mesma entidade no uso do mesmo tipo de poderes (Sousa Franco, Finanças, I, págs. 406-407). Neste sentido, «mais do que subordinação, haverá aqui coordenação ou harmonização» (J. Miranda, Manual, V, 2004, pág. 363). A verdade, porém, é que a letra da Constituição – que adota a mesma expressão que é utilizada, nomeadamente, para impor a subordinação dos planos de desenvolvimento económico e social às respetivas leis das grandes opções (artigo 91.º, n.º 1) – dificulta a adoção de uma tal conclusão (Blanco de Moraes, *As leis reforçadas*, págs. 793-794, 797-798 e 804-805).

Em qualquer caso, mesmo que se conclua pela subordinação do Orçamento às leis das grandes opções em matéria de planeamento, sempre se terá de reconhecer – num sentido que inevitavelmente reforça a desvalorização do planeamento na atual ordem constitucional e recusa a configuração das grandes opções como uma espécie de intermediação legal entre a Constituição dirigente e o Orçamento (Rebelo de Sousa, Dez questões, pás. 123) – que há diversos aspetos que atenuam substancialmente o alcance de uma tal vinculação»<sup>10</sup>.

Relativamente ao âmbito temporal dos planos a Constituição é omissa sobre esta matéria, ao contrário do que acontecia até à revisão constitucional de 1997, cabendo à lei-quadro do planeamento regular essa matéria [artigo 165.º, n.º 1, alínea m)].

### **Conselho Económico e Social. Lei Quadro do Planeamento.**

Nos termos do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição o «Conselho Económico e Social (CES) é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei». De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo e diploma, «compete à lei definir a composição do CES, do qual farão parte, designadamente, representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e das autarquias locais (n.º 2). Por fim, o n.º 3 determina que «a lei define ainda a organização e o funcionamento do Conselho Económico e Social, bem como o estatuto dos seus membros». Já a alínea h) do artigo 163.º da Lei Fundamental refere que compete à Assembleia da República, eleger, «por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», o Presidente do Conselho Económico e Social.

No desenvolvimento destas disposições constitucionais a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto<sup>11</sup>, aprovou o diploma que institui o Conselho Económico e Social, do qual pode ser consultada uma versão consolidada. Coube ao Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio<sup>12</sup>, (texto consolidado) regulamentar a Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, estando ainda disponível o respetivo Regulamento de Funcionamento.

De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao CES «pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução».

Também a Lei-Quadro do Planeamento, aprovada pela Lei n.º 43/91, de 27 de julho, prevê, no n.º 3 do seu artigo 9.º, 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». Este diploma determina ainda que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução dos planos, elaborar as propostas de lei das grandes opções dos planos [alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º] e que compete à AR, em matéria de elaboração e execução dos planos, aprovar, nomeadamente, as leis das grandes opções dos planos [alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º].

Assim sendo, no âmbito das competências atribuídas ao CES, quer pelo n.º 1 do artigo 92.º da CRP, quer pela alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, aquele órgão deverá apreciar a proposta de lei das Grandes Opções do Plano. O parecer do CES deverá ser emitido antes da proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de

<sup>10</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 141 e 142.

<sup>11</sup> A Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, foi alterada pelas Leis n.ºs 80/98, de 24 de novembro, 128/99, de 20 de agosto, 12/2003, de 20 de maio, 37/2004, de 13 de agosto, 75-A/2014, de 30 de setembro, 135/2015, de 7 de setembro, e 81/2017, de 18 de agosto.

<sup>12</sup> O Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de maio, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 105/95, de 20 de maio, Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, Decreto-Lei n.º 108/2012, de 18 de maio, e Decreto-Lei n.º 61/2019, de 14 de maio.

forma a permitir a sua discussão em simultâneo com a proposta de Orçamento do Estado (OE).

Tendo por base os artigos e diplomas anteriormente referidos foi aprovado em Plenário do CES de 9 de dezembro de 2019, o [parecer](#) sobre a proposta de Grandes Opções do Plano para 2020-2023.

### **Lei de Enquadramento Orçamental. Regimento da Assembleia da República.**

A Lei de Enquadramento Orçamental foi aprovada pela [Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto](#), e alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, [Lei n.º 23/2003, de 2 de julho](#), [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#), [Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro](#), [Lei n.º 22/2011, de 20 de maio](#), [Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro](#), [Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro](#), [Lei n.º 37/2013, de 14 de junho](#), [Lei n.º 41/2014, de 10 de julho](#) (que a republica).

A [Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto](#), veio dar nova redação ao artigo 57.º tendo determinado, no n.º 3, que o Governo apresenta à Assembleia da República, até 30 de abril, as Grandes Opções do Plano. Com as alterações produzidas pela [Lei n.º 22/2011, de 20 de maio](#), este artigo foi revogado. Atualmente, nos termos da Constituição, da Lei-Quadro do Planeamento, da Lei de Enquadramento Orçamental e da lei aplicável ao Conselho Económico e Social, as GOP devem ser submetidas a parecer do CES antes da proposta de lei ser apresentada na Assembleia da República, de forma a permitir a sua discussão em simultâneo com o Orçamento do Estado.

A Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, foi revogada pela [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#). Todavia, o n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, determinou que os artigos 3.º e 20.º a 76.º da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo, apenas produziam efeitos três anos após a data da entrada em vigor da mesma, prazo esse que foi prolongado pela [Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto](#), até 1 de abril de 2020<sup>13</sup>.

De mencionar que o artigo 34.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, prevê que o Governo passará a apresentar à Assembleia da República a proposta de lei das Grandes Opções, até ao dia 15 de abril, devendo a respetiva proposta de lei ser acompanhada de nota explicativa que a fundamente, e da justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objetivos de política orçamental. A Lei das Grandes Opções deverá ser estruturada em duas partes: identificação e planeamento das opções de política económica; e programação orçamental plurianual, para os subsetores da administração central e segurança social, devendo a Assembleia da República aprovar esta iniciativa no prazo de 30 dias a contar da data da sua apresentação.

De destacar, ainda, do [Regimento da Assembleia da República](#), a alínea e) do n.º 2 do artigo 62.º – *Prioridades das matérias a atender na fixação da ordem do dia*; n.º 2 do artigo 87.º – *Declarações de voto*; artigo 205.º – *Apresentação e distribuição*; artigo 206.º – *Exame*; e artigo 207.º – *Termos do debate em Plenário*.

### **Programa do XXII Governo Constitucional**

Do [Programa do XXII Governo Constitucional](#)<sup>14</sup> constam as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental, sendo que as «Grandes Opções do Plano para 2020-2023 se enquadram na estratégia de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas» naquele consagradas.

De acordo com a introdução do Programa do Governo, este «responde a quatro desafios estratégicos<sup>15</sup>:

- ✓ Combater as alterações climáticas;
- ✓ Responder ao desafio demográfico;
- ✓ Construir a sociedade digital;
- ✓ Reduzir as desigualdades».

<sup>13</sup> A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, sofreu as alterações introduzidas pela [Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro](#), e pela [Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto](#)<sup>13</sup>, estando disponível uma [versão consolidada](#). Mantém-se, assim, em vigor as normas relativas ao processo orçamental, ao conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado, à execução orçamental, às alterações orçamentais, ao controlo orçamental e responsabilidade financeira, ao desvio significativo e mecanismo de correção, às contas, à estabilidade orçamental, às garantias da estabilidade orçamental, bem como às disposições finais.

<sup>14</sup> O [debate](#) do Programa do XXII Governo Constitucional decorreu na reunião plenária de 30 de dezembro de 2019.

Para esse efeito tem que ser garantido «um conjunto de regras de boas de governação:

- ✓ Contas certas para a convergência com a União Europeia;
- ✓ Melhorar a qualidade da democracia;
- ✓ Investir na qualidade dos serviços públicos;
- ✓ Valorizar as funções de soberania».

Tendo por base os desafios estratégicos e as regras a observar, o Programa do Governo apresenta a seguinte estrutura:

- ✓ Boa Governação;
- ✓ 1.º Desafio Estratégico: Alterações Climáticas – Enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa;
- ✓ 2.º Desafio estratégico: Demografia – Por um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade;
- ✓ 3.º Desafio estratégico: Desigualdades – Mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações;
- ✓ 4.º Desafio estratégico: Sociedade Digital, da Criatividade e da Inovação – O futuro agora: construir uma sociedade digital.

## **II. Enquadramento Parlamentar**

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Cumpre referir que se encontra pendente, sobre matéria conexa com a da presente iniciativa, o pacote legislativo relativo ao processo orçamental para 2020, nomeadamente:

- a [Proposta de Lei n.º 5/XIV \(GOV\) – Orçamento do Estado para 2020, que deu entrada na Mesa da Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019.](#)
- a [Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª \(GOV\) – Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023.](#)

## **III. Apreciação dos Requisitos Formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#) e no n.º 1 do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR. É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças, pelo Ministro do Planeamento e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 14 de dezembro de 2019, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR. A iniciativa em análise consiste num articulado, composto por cinco artigos, ao qual se junta, em anexo, o documento das Grandes Opções do Plano para 2020, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos n.os 1 e 2 do artigo 124.º do RAR.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir

<sup>15</sup> Ver Programa do XXII Governo Constitucional, pág. 2.

na ordem jurídica.

O artigo 124.º do RAR dispõe no n.º 3, que «as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado». Por sua vez o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas».

No caso da proposta de lei das Grandes Opções determina ainda a Constituição, no n.º 2 do artigo 91.º que, «as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem» e, o n.º 1 do mesmo artigo, que o Conselho Económico e Social «participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social». Nesse sentido, o Governo remeteu à Assembleia da República o parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano para 2020, aprovado por esta entidade a 9 de dezembro de 2019. Desta forma encontra-se cumprido o estatuído no n.º 3 do artigo 124.º do RAR.

A proposta de lei deu entrada a 16 de dezembro de 2019, data em que foi admitida e baixou a todas as comissões parlamentares, por despacho do Presidente da Assembleia da República, para parecer, sendo a Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) a comissão competente. Foi anunciada na sessão plenária de 18 de dezembro de 2019, encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para as sessões plenárias de 9 e 10 de janeiro de 2020.

#### • Verificação do cumprimento da lei formulário

O título da presente iniciativa legislativa – *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020* – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*<sup>16</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade. Com efeito, caso se pretenda tornar este título mais conciso, sugere-se que seja analisada, em apreciação na especialidade, a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como aconselham as regras de legística formal<sup>17</sup> e foi utilizado em leis anteriores que aprovaram as grandes opções do plano, ficando simplesmente «Grandes Opções do Plano para 2020».

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que 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.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas «entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação».

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

### IV. Análise de direito comparado

#### • Enquadramento no plano da União Europeia

Está previsto no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) o acompanhamento multilateral das políticas económicas enquanto questão de «interesse comum» ao abrigo do artigo 121.º.

Ainda sobre esta matéria, o artigo 126.º do TFUE especifica os procedimentos para défices orçamentais excessivos (conforme Protocolo n.º 12 anexo ao Tratado) e, para os países da zona euro, o artigo 136.º prevê a avaliação dos programas de estabilidade ou convergência nacionais na perspetiva de coordenação das

<sup>16</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014](#), de 11 de julho.

políticas fiscais. O artigo 119.º contribui para a base da coordenação económica, obrigando os Estados-Membros a encarar as respetivas políticas económicas como matéria de interesse comum, coordenando-as em estreita colaboração.

Os eventos que se seguiram à crise global iniciada em 2007/08 colocaram o foco do debate público sobre a política fiscal. Esta foi uma das principais razões para a expansão do quadro de política fiscal nos anos de 2011 a 2013, através da legislação «Six Pack» e «Two Pack» e do Pacto Fiscal (como parte do Tratado Intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Controlo no União Económica e Monetária). O «Six Pack» previa, designadamente, uma operacionalização do regulamento sobre a necessidade de ajustar o limite da dívida (redução anual de um vigésimo do diferencial entre o nível da dívida e o limiar de 60%) e criou possibilidades de sanções no braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). Além disso, o objetivo orçamental a médio prazo (OMP), que é definido como o valor-alvo para o saldo orçamental estrutural corrigido do ciclo, líquido de medidas extraordinárias, foi complementado por um índice de referência que define aumentos máximos admissíveis das despesas com base na média da taxa de crescimento económico potencial a longo prazo.

Desta forma, o PEC alterado passou a prever os principais instrumentos para a supervisão das políticas orçamentais dos Estados-Membros (vertente preventiva) e a correção de défices excessivos (vertente corretiva). Na sua forma atual, o PEC consiste nas seguintes medidas:

- Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de novembro de 2011. Este regulamento constitui a vertente preventiva;
- Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011. Este regulamento constitui a vertente corretiva;
- Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro.

Os Estados-Membros signatários do PEC comprometeram-se ainda com a adoção de medidas referentes às finanças públicas que garantam a estabilidade financeira e o crescimento económico sustentável, concretizado posteriormente em vários diplomas legais que contemplam, desde as regras para a elaboração de orçamentos nacionais à normalização da contabilidade pública (cronologia com identificação dos vários diplomas adotados desde o PEC disponível em:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_pt.htm)).

A Direção-Geral de Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão Europeia agrupa a implementação desta matéria em três níveis:

1 – Um nível de monitorização para as situações de rotina, em que são regularmente analisados os dados económicos, elaboradas projeções quanto à sua evolução e produzidos relatórios que resumem os resultados apurados;

2 – Um nível de prevenção em que são avaliados os programas de estabilidade (países da zona euro) ou convergência (países fora da zona euro) com objetivos de médio prazo entregues pelos Estados-Membros a cada três anos; quando são detetadas tendências divergentes em relação às metas estabelecidas para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e serviço da dívida nacional, devem ser adotados programas nacionais de reforma; a este nível são ainda avaliadas as propostas orçamentais anuais, de modo a validar se contribuem para a concretização dos objetivos de médio prazo propostos;

3 – Um nível de correção, onde são ativados os mecanismos dos procedimentos para défice excessivo ou para desequilíbrios macroeconómicos excessivos.

<sup>17</sup> Duarte, David et al (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, págs.

Os vários níveis são implementados num ciclo conhecido como Semestre Europeu, no qual a Comissão Europeia publica o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta e a Análise Anual do Crescimento, emitindo recomendações e pareceres sobre as propostas de orçamento dos Estados-Membros da zona euro submetidas no outono.

A avaliação das previsões para a economia de Portugal publicadas na primavera de 2017, deram origem à revogação da Decisão 2010/288/UE sobre a existência de um défice excessivo em Portugal e à RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2017 e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2017. Na sequência da situação de défice excessivo sofrida por Portugal, identificada na Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que notifica Portugal no sentido de adotar medidas para reduzir o défice para o nível considerado necessário para obviar à situação de défice excessivo e na Recomendação de DECISÃO DO CONSELHO que estabelece que Portugal não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 21 de junho de 2013, o Governo apresentou o Programa Nacional de Reformas 2016-2019, o qual pretendeu responder aos bloqueios estruturais identificados pela Comissão Europeia. Uma vez que Portugal saiu, em maio de 2017, do procedimento por défice excessivo, já não é necessário submeter, em anexo à proposta de orçamento, um relatório de ação efetiva onde concretiza as medidas previstas para redução do défice, sobre o qual a Comissão se deve pronunciar. Em junho de 2019, a Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal de 2019, identifica Portugal como estando sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. Mais recomenda, que Portugal diminua o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB, reforçando a importância do controlo das despesas e a melhoria da sustentabilidade financeira das empresas públicas.

O processo de apreciação das propostas orçamentais pela Comissão é tornado público ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro e pode ser acompanhado em:

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2020_en)

Neste contexto, as GOP constituem mais um instrumento para assegurar a convergência e a estabilidade; contribuir para garantir a solidez das finanças públicas; fomentar o crescimento económico e assegurar a continuidade da correção dos desequilíbrios macroeconómicos.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Espanha e Itália.

## **ESPAÑA**

Em Espanha não existe obrigatoriedade de apresentar uma iniciativa legislativa similar à das Grandes Opções do Plano. O ordenamento jurídico consagra apenas o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade e Crescimento. O Governo apresenta ainda o Programa Nacional de Reformas que vai atualizando ao longo da legislatura.

O Programa de Estabilidad 2019-2022 e o Programa Nacional de Reformas 2019 assim como todas as principais informações sobre esta matéria podem ser consultadas no sítio do Ministerio de Hacienda.

Já o Orçamento do Estado para o ano de 2018 foi aprovado pela Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (texto consolidado), diploma cuja vigência foi prorrogada até à presente data. Efetivamente, nos termos do artigo 134.4 da Constitución Española e dos n.os 2 e 3 do artigo 38.º da Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se a Ley de Presupuestos Generales

del Estado não for aprovada antes do primeiro dia do exercício económico correspondente, considera-se automaticamente prorrogada a lei vigente até à aprovação de um novo diploma, situação que se verificou este ano. O Governo chegou a apresentar o *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2019*, iniciativa que nunca veio a ser aprovada devido à marcação de eleições antecipadas.

## ITÁLIA

Em Itália não há uma iniciativa legislativa idêntica às Grandes Opções do Plano. Todavia, o Governo aprova e entrega até 30 de junho, o *Documento Di Economia E Finanza* (DEF), iniciativa similar, e que é apresentado no ciclo do processo de discussão do Orçamento. Este é discutido e aprovado depois nas duas câmaras, em julho, antes da entrada da proposta de lei do orçamento.

O DEF define o quadro macroeconómico previsível e programático de médio prazo e a proposta de finanças públicas necessária para o alcance dos objetivos fixados pelo Governo para o período compreendido no balanço plurianual.

Cumpre mencionar que o *Documento Di Economia E Finanza* é sempre composto por quatro documentos, a saber:

- ✓ *Sezione I – Documento di Economia e Finanza – Programma di Stabilità dell’Italia*
- ✓ *Sezione II – Documento di Economia e Finanza – Analisi e tendenze della finanza pubblica*
- ✓ *Sezione II – Documento di Economia e Finanza – Allegato alla sezione II – Analisi e tendenze della finanza pubblica – Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali*
- ✓ *Sezione III – Documento di Economia e Finanza – Programma Nazionale di Riforma*

No sítio do [Ministero dell’Economia e delle Finanze](#) pode ser consultada toda a informação relativa ao [DEF](#) de 2019, nomeadamente o [relatório](#) sobre este.

## V. Consultas e contributos

### • Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo

A iniciativa em análise foi apresentada pelo Governo conjuntamente com a [Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup>](#), relativa ao Orçamento do Estado para 2020 e a [Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.<sup>a</sup> \(GOV\)](#).

Como já foi referido, o Governo remeteu à AR, em anexo à iniciativa em análise, o parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano para 2020, aprovado por esta entidade a 9 de dezembro de 2019.

No seu [Parecer](#) sobre as GOP o CES conclui, em síntese, que:

- a) As GOP são consistentes com a estratégia apresentada no Programa do Governo, evidenciando as suas opções de políticas públicas. Mais afirmam que constitui «um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social»;
- b) A viabilização das agendas estratégicas, através da concretização dos quatro domínios de intervenção, não é explicitada na proposta, observando-se a ausência de referência à política orçamental em si;
- c) Existe potencial inconsistência entre a política orçamental que se traduz na ausência do ‘Contexto e Cenário Macroeconómico<sup>18</sup>. Mais se observa que não há qualquer referência à programação orçamental plurianual, nomeadamente no que se refere ao investimento público;
- d) Existem «limitações e constrangimentos resultantes de metas e objetivos definidos com a União Europeia» que não estão devidamente evidenciadas no documento;
- e) Ausência de referência à programação orçamental plurianual, notando que também as GOP abrangem período plurianual, nomeadamente no que se refere à programação do investimento público, notando ainda que a ausência daquela informação inviabiliza a avaliação de um ponto relevante das GOP relativo à melhoria da qualidade dos serviços públicos;

<sup>18</sup> Na versão remetida à AR apresenta-se o cenário macroeconómico mas apenas para 2020.

f) Falta de explicitação da relação entre a afetação dos fundos estruturais e a estratégia apresentada nas GOP referindo ainda que «o documento deveria dar uma maior relevância e desenvolvimento ao contributo dos fundos estruturais, com referência ao Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, à Estratégia 2030 e ao Acordo de Parceria 2021-2027, bem como a situação atual no que se refere à programação do Portugal 2020»;

g) Regista progressos nesta proposta das GOP, nomeadamente a existência de uma agenda estratégica sobre demografia e promoção da natalidade.

Entre as várias recomendações, destacam-se as seguintes:

- O reforço da coerência entre a estratégia de desenvolvimento constante desta proposta das GOP e o Orçamento do Estado.
- O reforço da coerência entre as GOP e o PNR, até com o propósito de reduzir «a dispersão em termos de formulação de estratégia entre os vários documentos que suportam a política de desenvolvimento em Portugal», recomendando ainda a «monitorização da execução das medidas enunciadas em cada uma das agendas estratégicas, cujos resultados deverão constar das GOP de cada um dos anos seguintes da legislatura em curso».

No seu parecer, o CES também deixa alguns alertas, destacando-se os seguintes: *i*) política mais assumida relativamente à valorização do trabalho; *ii*) sobre a questão muito sensível da prevenção da corrupção; *iii*) preocupação com a continuação da existência de uma parte da população em risco de pobreza, bem como a desigualdade de oportunidades verificada em termos sociais e económicos e ao longo do território, recomendando mesmo a elaboração de estudo da implantação territorial de serviços públicos; *iv*) sobre os efeitos da transição digital ao nível do emprego e da organização do trabalho.

O CES considera, finalmente, que a proposta das GOP apresenta uma qualidade superior a documentos anteriores.

### **Regiões Autónomas**

Foi promovida pelo Sr. Presidente da Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

### **VI. Avaliação Prévia de Impacto**

#### **• Avaliação sobre impacto de género**

O proponente remeteu a ficha de avaliação prévia de impacto de género.

### **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### PROPOSTA DE LEI N.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> (APROVA AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2020)

[Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup>  
(Aprova o Orçamento do Estado para 2020)]

[Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.<sup>a</sup>  
(Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos 2020-2023)]

**Pareceres sectoriais — áreas Justiça, da Administração Interna e da Igualdade e não Discriminação**

### PARECER SECTORIAL — ÁREA DA JUSTIÇA

#### PARTE I – CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, as Propostas de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> e n.º 6/XIV/1.<sup>a</sup>, que aprovam, respetivamente, as Grandes Opções do Plano para 2020, o Orçamento do Estado para 2020 e o Quadro Plurianual para os anos de 2020-2023.

Por despacho do mesmo dia do Sr. Presidente da Assembleia da República, as Propostas de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> e n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> baixaram à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente), e às restantes Comissões Parlamentares Permanentes para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais. A Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.<sup>a</sup> baixou à Comissão de Orçamento e Finanças (comissão competente), em conexão com as restantes Comissões Parlamentares Permanentes.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Justiça.

A discussão na generalidade das Propostas de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV), que aprova o Orçamento do Estado para 2020, e n.º 6/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV), que aprova o Quadro Plurianual Orçamental para os anos de 2020-2023

<sup>1</sup>, encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 9 e 10 de janeiro de 2020, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade que compreenderá audições sectoriais de Ministros, sendo que a audição da Ministra da Justiça se encontra agendada para o dia 20 de janeiro, às 16 horas.

A discussão e votação na especialidade destas propostas de lei estão previstas para os dias 3, 4, 5 e 6 de fevereiro, e a votação final global, para o dia 6 de fevereiro de 2020.

Em relação à Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV), que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020, refira-se que o Conselho Económico e Social, no parecer aprovado em Plenário no dia 9 de dezembro de 2019, pronunciou-se no seguinte sentido:

«O CES alerta ainda, e mais uma vez, para a ausência de referência à adequação da estrutura e provisão orçamentais que concretizem as várias medidas referentes aos vários níveis de intervenção, sendo certo que o diagnóstico é claro no que se refere à insuficiência de recursos para sustentar a degradação da qualidade dos serviços públicos, como são casos mais evidentes o Serviço Nacional de Saúde, a educação, os transportes e a justiça.»

---

<sup>1</sup> Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 12.º-D da Lei de Enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação atual, aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, a proposta de lei com o quadro plurianual orçamental “deve ser apresentada e debatida simultaneamente com a primeira proposta de lei do Orçamento do Estado apresentada após tomada de posse do Governo”.

**I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

➤ **Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª (GOV) – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020 – Área da Justiça**

O documento das Grandes Opções do Plano para 2020, anexo à proposta de lei em análise, na parte respeitante à Justiça, que se encontra incluída no «3.3. Valorizar as funções de soberania», propõe «*Uma Justiça eficiente, ao serviço dos direitos e do desenvolvimento económico-social*».

Para tornar a Justiça mais próxima dos cidadãos, mais eficiente, moderna e acessível, o Governo refere que irá:

- «Implementar um sistema de apoio judiciário mais efetivo, apto a abranger aqueles que efectivamente dele necessitam e que, simultaneamente, assegure uma boa gestão dos recursos públicos, com garantia da qualidade dos profissionais que prestam esse serviço, fomentando a sua formação contínua e a troca de experiências entre si;
- Aprovar a Lei de Programação do Investimento em Infraestruturas e Equipamentos do Ministério da Justiça que, à semelhança da Lei de Programação Militar e da Lei de Programação das Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna, estabeleça a programação dos investimentos com vista à implementação de uma estratégia plurianual de construção, requalificação e conservação das infraestruturas, bem como a renovação e modernização dos equipamentos, dos sistemas de tecnologias de informação da justiça e veículos, no horizonte temporal de 2020 a 2023 e que, por essa via, permita concretizar as prioridades previstas no Relatório sobre o Sistema Prisional e no Plano Estratégico Plurianual de Requalificação e Modernização da Rede dos Tribunais;
- Reduzir as situações em que as custas processuais comportam valores excessivos, nos casos em que não exista alternativa à composição de um litígio;
- Melhorar a formação inicial e contínua dos magistrados, de forma desconcentrada e descentralizada e com especial enfoque na matéria da violência doméstica, dos direitos fundamentais, do direito europeu e da gestão processual;
- Garantir que o sistema de Justiça assegura respostas rápidas, a custos reduzidos, acrescentando competências aos julgados de paz, articulando a expansão da rede com os municípios e maximizando o recurso aos sistemas de resolução alternativa de litígios, nomeadamente através do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas;
- Desenvolver novos mecanismos de simplificação e agilização processual nos vários tipos de processo, designadamente através da revisão de intervenções processuais e da modificação de procedimentos e práticas processuais que não resultem da lei, pese embora signifiquem passos processuais acrescidos resultantes da prática judiciária;
- Aumentar a capacidade de resposta da jurisdição administrativa e tributária, tirando pleno partido das possibilidades de gestão e agilização processual, designadamente quanto a processos de massas;
- Manter um esforço permanente de informatização dos processos judiciais, incluindo nos tribunais superiores, continuando a evoluir na desmaterialização da relação entre o tribunal e outras entidades públicas, e assegurando a gestão pública e unificada do sistema CITIUS;
- Assegurar os investimentos necessários ao robustecimento tecnológico com vista ao reforço da qualidade e a celeridade do serviço prestado nos registos públicos, quer nos serviços presenciais, quer nos serviços desmaterializados, apostando na simplificação de procedimentos, em balcões únicos e serviços online;
- Assegurar a citação eletrónica de todas as entidades administrativas e a progressiva citação eletrónica das pessoas coletivas, eliminando a citação em papel;
- Melhorar os indicadores de gestão do sistema de justiça de modo a ter informação de gestão de qualidade disponível para os gestores do sistema, bem como mecanismos de alerta precoce para situações de congestionamento dos tribunais;

- Fomentar a introdução, nos processos cíveis, de soluções de constatação de factos por peritos ou técnicos, por forma a evitar o recurso excessivo à prova testemunhal ou a peritagens;
- Reforçar a ação dos centros de arbitragem institucionalizados para a resolução de conflitos administrativos enquanto forma de descongestionar os tribunais administrativos e fiscais e de proporcionar acesso à justiça para situações que, de outra forma, não teriam tutela jurisdicional efetiva;
- Continuar a execução do programa de requalificação do sistema de reinserção social, prisional e tutelar educativo e reforçar os mecanismos de articulação com o Ministério da Saúde no sentido de melhorar o nível de prestação dos cuidados de saúde nos Estabelecimentos Prisionais e Centros Educativos, nomeadamente ao nível da saúde mental;
- Prosseguir a implementação das medidas do plano de ação ‘Justiça + Próxima’ nas suas múltiplas valências e eixos, alinhando com as melhores práticas internacionais;
- Simplificar e desburocratizar os procedimentos de gestão e alineação de património não essencial à prossecução das atribuições do Ministério da Justiça;
- Implementar um Sistema Integrado do Atendimento nos Registos, promovendo a melhoria do acesso, qualidade e eficiência do atendimento, no contexto presencial, telefónico e *online*;
- Prosseguir a renovação dos diversos sistemas de informação de suporte aos Registos, articulando-os com novos desafios, nomeadamente, o relativo ao Registo Predial com o novo regime simplificado de propriedade rústica (BUPi – Balcão Único do Prédio), garantindo a sua atualização, maiores níveis de segurança e qualidade de dados;
- Promover o redesenho da oferta dos serviços online dos Registos, tornando-os mais acessíveis, comprehensíveis e fáceis de utilizar, integrados e potenciados pela Plataforma de Serviços Digitais da Justiça.»

Visando aumentar a transparéncia na administração da justiça, prevê-se que o «Governo irá:

- Assegurar aos cidadãos, de dois em dois anos, um compromisso público quantificado quanto ao tempo médio de decisão processual, por tipo de processo e por tribunal;
- Consolidar a Plataforma Digital da Justiça, enquanto ponto único de contacto e acesso a informação e serviços *online* relevantes para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça;
- Melhorar os indicadores de gestão do sistema de justiça de modo ater informação de gestão de qualidade disponível para os gestores do sistema e desenvolver mecanismos de alerta precoce para situações de congestionamento dos tribunais;
- Criar bases de dados, acessíveis por todos os cidadãos, que incluem também informação estruturada relativa aos conteúdos das decisões, números de processos distribuídos por tipo de processo por tribunal, tempo médio das decisões em cada tribunal em função da natureza do processo, etc.;
- Reforçar as competências de gestão processual nos tribunais, enquanto condição necessária para garantir a prestação aos cidadãos de um serviço de justiça atempado e sem desperdício de recursos;
- Simplificar a comunicação entre tribunais e outras entidades públicas, bem como a comunicação direta com os cidadãos, aproveitando as comunicações obrigatórias para dar informação sobre a tramitação processual em causa, eventuais custos associados e alternativas de resolução;
- Assegurar que as citações, notificações, mandados ou intimações dirigidas a particulares utilizam sempre linguagem clara e facilmente perceptível por todos os cidadãos.»

Com o objetivo de criar condições para a melhoria e eficácia das decisões judiciais, o Governo assume que irá:

- «Aumentar os modelos alternativos ao cumprimento de pena privativa da liberdade em estabelecimento prisional, em especial para condenados aos quais se recomende uma especial atenção do ponto de vista social, de saúde ou familiar;
- Reforçar a resposta e o apoio oferecido às vítimas de crimes, em parceria com entidades públicas e privadas, e melhorar o funcionamento da Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes;
- Investir na requalificação e modernização das infraestruturas prisionais e de reinserção social, bem

- como no acesso a cuidados de saúde da população reclusa, designadamente ao nível da saúde mental;
- Melhorar o sistema de registo criminal, garantindo a conexão entre bases de dados públicas, clarificando as respetivas consequências em articulação com o sistema de execução de penas;
  - Criar um corpo de assessores especializados para os tribunais e investir na sua formação inicial e contínua, a funcionar de forma centralizada, designadamente em matérias cuja complexidade técnica aconselha a existência de um apoio ao juiz;
  - Garantir adequada formação inicial e contínua aos oficiais de justiça, com reforço da capacitação e valorização das respetivas competências;
  - Agilizar o tempo de resposta em matéria de perícias forenses e demais serviços no âmbito da medicina legal;
  - Permitir e incentivar a composição por acordo entre a vítima e o arguido, nos casos em que não existe outro interesse público relevante;
  - Permitir a suspensão provisória do processo para um número mais alargado de crimes, desde que todas as partes estejam de acordo;
  - Revisitar o conceito e a forma de quantificação dos danos não patrimoniais, no sentido de corresponderem a uma efetiva tutela da pessoa e da dignidade humana.»

O documento das Grandes Opções do Plano para 2020, anexo à proposta de lei em apreço, contém, ainda, no ponto «3.2. *Melhorar a qualidade da democracia e combate à corrupção*», medidas para prevenir e combater a corrupção e a fraude, comprometendo-se o Governo a:

- «Instituir o relatório nacional anticorrupção, que permita construir um panorama geral e o desenvolvimento e avaliação de um conjunto de medidas sobre a matéria;
- Estabelecer que, de 3 em 3 anos, no âmbito dos relatórios de política criminal, a Procuradoria-Geral da República deve reportar à Assembleia da República o grau de aproveitamento e aplicação dos mecanismos legalmente existentes no âmbito do combate à corrupção;
- Assegurar uma maior cooperação com o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO);
- Instituir campanhas de consciencialização para o fenómeno da corrupção, no âmbito da educação para a cidadania, bem como junto das entidades públicas, alertando para os comportamentos que podem indicar corrupção;
- Consagrar o princípio da ‘pegada legislativa’, estabelecendo o registo obrigatório de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção e redação do diploma legal até à sua aprovação final;
- Consolidar e desenvolver a experiência, atualmente em curso, de avaliação da permeabilidade das leis aos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, consagrando a obrigatoriedade de avaliação prévia fundamentada das medidas de política na ótica da prevenção da corrupção;
- Garantir, no âmbito do referido processo de avaliação legislativa, transparência e simplicidade jurídicas dissuadoras de comportamentos administrativos ‘facilitadores’;
- Prosseguir o programa SIMPLEX, numa perspetiva de promoção da confiança na Administração Pública, eliminando atos burocráticos e barreiras administrativas que possam motivar o fenómeno da corrupção; Adotar, neste programa, uma medida destinada a informar os cidadãos, no momento em que o pedido é apresentado, sobre o prazo em que será tomada a decisão, os responsáveis pela decisão, os serviços envolvidos e o valor a pagar;
- Elaborar e publicitar guias de procedimentos, dirigidos aos cidadãos, sobre os vários serviços prestados pela Administração Pública, identificando os documentos necessários, as fases de apreciação, os prazos de decisão, bem como simuladores de custos relativos aos serviços prestados por cada entidade;
- Obrigar todas as entidades administrativas a aderir a um código de conduta ou a adotar códigos de conduta próprios que promovam a transparência, o rigor e a ética na atuação pública;
- Consagrar o princípio, segundo o qual, qualquer decisão administrativa que conceda uma vantagem económica acima de determinado valor tem de ser assinada por mais do que um titular do órgão

- competente, ou confirmada por uma entidade superior, e publicitada num portal *online*;
- Lançar a segunda geração de planos de prevenção de riscos de gestão focados nos resultados e na avaliação, com parâmetros de monitorização estandardizados, capacitando o Conselho de Prevenção da Corrupção;
  - Assegurar que, em entidades administrativas onde estejam em causa matérias que exigem especial imparcialidade e transparência ou que lidem com a concessão de benefícios, existe um departamento de controlo interno que, com autonomia, assegure a transparência e imparcialidade dos procedimentos e das decisões;
  - Garantir a existência, em todas as entidades públicas, de normas de controlo interno, devidamente publicitadas, que tratem matérias como garantias de imparcialidade e legalidade na contratação ou segurança de inventários, elaboradas de acordo com um modelo de partilha de conhecimentos;
  - Aumentar os níveis de cumprimento das obrigações de reporte das várias entidades públicas, e permitir uma análise e tratamento de dados com base na informação já disponibilizada em portais públicos (nomeadamente Base.gov), relativamente a adjudicações excessivas por ajuste direto às mesmas entidades;
  - Melhorar os processos de contratação pública, incrementando a transparência e eliminando burocracias, no âmbito dos procedimentos pré-contratuais, que possam conduzir à eliminação de propostas válidas;
  - Integrar os sistemas de gestão financeira com os sistemas de inventariação e contratação no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado, disponibilizando estas ferramentas também à Administração Regional e Local;
  - Promover uma publicação mais eficiente das contas dos partidos políticos, de forma uniformizada e facilitando o acesso, especialmente no que concerne aos períodos eleitorais;
  - Modernizar o registo de interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, permitindo a recolha de mais informação e um melhor cruzamento de dados;
  - Aplicar a todos os órgãos de soberania a obrigação de declaração de rendimentos, património e cargos sociais;
  - Instituir a obrigação de as médias e grandes empresas disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção, fixando os requisitos mínimos a que devem necessariamente obedecer os programas de conformidade das grandes empresas;
  - Estabelecer como condição de acesso a concursos para a realização de empreitadas de obras públicas e outros contratos públicos a partir de determinado valor, por parte de grandes empresas, a existência e observância de planos de prevenção de riscos de corrupção;
  - Expandir a utilidade do Regime Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), passando a ser possível, de forma mais simples, desconsiderar a personalidade jurídica e agir contra o beneficiário efetivo de determinada organização; Simplificar o RCBE, designadamente por via do preenchimento automático da informação declarada com base em informação que resulte do registo comercial;
  - Criar uma pena acessória para os titulares de cargos políticos condenados por corrupção, o que, através de decisão judicial, poderá impedir a sua eleição ou nomeação para cargos políticos em caso de condenação pela prática de crimes de corrupção, a decretar judicialmente por um período até 10 anos;
  - Rever a lei e atualizar as penas relativas aos crimes de aquisição ilícita de quotas ou ações e de prestação de informações falsas perante quem as sociedades comerciais devem responder, cujas penas máximas são atualmente incipientes;
  - Criar uma pena acessória para gerentes e administradores de sociedades que tenham sido condenados por crimes de corrupção, por forma a que possa ser decretada judicialmente a sua idoneidade para o exercício dessas funções durante um certo período;
  - Responsabilizar as entidades reguladoras, as associações públicas profissionais e outras entidades competentes em determinados setores de atividade pela imposição de medidas adicionais aos setores por si tutelados, promovendo boas práticas em setores como o sistema financeiro, da construção, desportivo e dos serviços públicos essenciais;
  - Coligir e divulgar, sem identificação pessoal dos condenados e de forma resumida quanto à factualidade e à aplicação do direito, os casos de corrupção que deram origem a condenações transitadas em julgado em cada triénio».

➤ **Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2020 – Área da Justiça**

### 1. Total da despesa consolidada

Conforme decorre do relatório que acompanha a Proposta de Orçamento do Estado para 2020<sup>2</sup>, o total da despesa consolidada do Programa Justiça «é de 1504,7 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 7,3% face à estimativa para 2019.»

**Quadro 4.41 Justiça (PO09) – Despesa Total Consolidada**

(milhões de euros)

	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	1.216,1	1.332,7	9,6	68,8
<b>Atividades</b>	1.202,6	1.300,6	8,1	67,1
Com cobertura em receitas de impostos	639,3	615,2	-3,8	31,7
Funcionamento em Sentido Estrito	639,3	615,2	-3,8	31,7
Com cobertura em receitas consignadas	563,4	685,4	21,7	35,4
<b>Projetos</b>	13,5	32,1	138,2	1,7
Financ. Nacional	12,0	20,9	74,9	1,1
Financ. Comunitário	1,5	11,2	633,6	0,6
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	518,2	605,5	16,9	31,2
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>				
Consolidação entre e intra-setores	332,6	433,6		
<b>Despesa Total Consolidada</b>	1.401,7	1.504,7	7,3	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	1.401,7	1.504,7		

Por Memória:

Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações Financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do relatório que acompanha o OE 2020)

Segundo o mesmo relatório, «A despesa do subsector Estado cresce 9,6%, sendo que no orçamento de atividades verifica-se um acréscimo de 8,1% (98 milhões de euros). O orçamento de projetos aumenta 138,2% (18,6 milhões de euros).»

### 2. Orçamento geral

Da análise dos mapas anexos à Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup>, verificamos que o orçamento geral do Ministério da Justiça sofre um aumento de 3,6% face ao orçamentado em 2019, conforme infra se discrimina:

<sup>2</sup> Relatório da responsabilidade do Ministério das Finanças.

Unidade: Euros

Designação orgânica	ORÇAMENTO GERAL		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Gabinetes dos Membros do Governo	3 645 514	3 684 910	1,1%
Gestão Administrativa e Financeira do MJ	25 616 282	25 230 961	-1,5%
Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos	823 534 202	877 545 000	6,6%
Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção	373 649 000	394 113 031	5,5%
ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO	1 226 444 998	1 300 573 902	6,0%
Projetos (Capítulo 50)	34 926 848	32 142 241	-8,0%
TOTAL DO MINISTÉRIO	1 261 371 846	1 332 716 143	5,7%
Restantes investimentos do Plano (Outras fontes)	59 836 101	36 294 221	-39,3%
<b>TOTAL</b>	<b>1 321 207 947</b>	<b>1 369 010 364</b>	<b>3,6%</b>

(dados retirados dos Mapas II e OE-12 – OE 2019 e OE 2020)

### 3. Serviços integrados

#### 3.1. Ação Governativa/ Gabinetes dos membros do Governo

No que respeita aos Gabinetes dos membros do Governo, verifica-se que sofre um acréscimo de 1,1% face ao valor orçamentado em 2019, conforme se pode verificar do quadro infra:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Ação Governativa		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Ministra da Justiça	1 616 728	1 634 199	1,1%
Secretário de Estado Adjunto e da Justiça	1 012 689	1 023 633	1,1%
Secretaria de Estado da Justiça	1 016 097	1 027 078	1,1%
<b>TOTAL</b>	<b>3 645 514</b>	<b>3 684 910</b>	<b>1,1%</b>

(dados retirados do Mapa OE-12 – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2019 e OE 2020)

### 3.2. Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Justiça

Os serviços relativos à «Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Justiça» viram as suas despesas diminuídas em 1,5% face ao orçamentado em 2019, conforme se verifica infra:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Gestão Administrativa e Financeira do MJ		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Secretaria-Geral do MJ	5 324 933	4 545 966	-14,6%
Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça	1 399 567	1 416 029	1,2%
Direção-Geral da Política da Justiça	6 133 674	6 823 664	11,2%
Centro de Estudos Judiciários	11 662 999	11 344 427	-2,7%
Comissão de Proteção às vítimas de crimes	1 095 109	1 100 875	0,5%
TOTAL	25 616 282	25 230 961	-1,5%

(dados retirados do Mapa OE-12 – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2019 e OE 2020)

### 3.3. Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos

Quanto às despesas correspondentes aos «Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos», estas sofreram um acréscimo, de 6,6%, face ao orçamentado em 2019:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Procuradoria-Geral da República	17 668 018	0 <sup>3</sup>	-100,0%
Magistratura do Ministério Público	111 132 465	113 728 078	2,3%

<sup>3</sup> Recorde-se que o artigo 18.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público, atribuiu autonomia administrativa e financeira à Procuradoria-Geral da República, a qual passa a dispor de orçamento próprio inscrito nos encargos gerais do Estado. As respetivas dotações orçamentais deixam, assim, de estar integradas no orçamento do Ministério da Justiça e passam a estar previstas nos encargos gerais do Estado.

Unidade: Euros

<b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>	<b>Órgãos e Serviços do Sistema Judiciário e Registos</b>		
	<b>2019 Orçamento</b>	<b>2020 Orçamento</b>	<b>Variação %</b>
Magistraturas dos Tribunais Administrativos e Fiscais	21 890 757	22 392 031	2,3%
Tribunal da Relação de Lisboa	20 299 111	20 514 795	1,1%
Tribunal da Relação do Porto	13 624 659	13 777 639	1,1%
Tribunal da Relação de Coimbra	8 368 000	8 453 079	1,0%
Tribunal da Relação de Évora	8 477 837	8 574 844	1,1%
Tribunal da Relação de Guimarães	8 849 502	8 933 902	1,0%
Tribunal Central Administrativo Sul	4 775 420	4 834 387	1,2%
Tribunal Central Administrativo Norte	3 946 492	3 992 127	1,2%
Direção Geral da Administração da Justiça	240 516 300	269 800 251	12,2%
Instituto dos Registos e do Notariado I.P.	348 248 919	387 163 867	11,2%
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça IP/Reserva orçamental	15 736 722	15 380 000	-2,3%
<b>TOTAL</b>	<b>823 534 202</b>	<b>877 545 000</b>	<b>6,6%</b>

(dados retirados do Mapa OE-12 – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2019 e OE 2020)

### 3.4. Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção

As despesas com os «Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção» sofrem um acréscimo de 5,5%, em relação ao orçamentado em 2019:

Unidade: Euros

<b>SERVIÇOS INTEGRADOS</b>	<b>Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção</b>		
	<b>2019 Orçamento</b>	<b>2020 Orçamento</b>	<b>Variação %</b>
Polícia Judiciária	113 119 674	119 482 716	5,6%

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Serviços de Investigação, Prisionais e de Reinserção		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Direção Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais	260 529 326	274 630 315	5,4%
<b>TOTAL</b>	<b>373 649 000</b>	<b>394 113 031</b>	<b>5,5%</b>

(dados retirados do Mapa OE-12 – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2019 e OE 2020)

### 3.5. Investimentos (Capítulo 50)

Relativamente aos projetos (capítulo 50), estes sofrem uma redução de 9,3% em relação ao orçamentado em 2019, conforme infra se discrimina:

Unidade: Euros

SERVIÇOS INTEGRADOS	Projetos (Capítulo 50)		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Direcção-Geral de Políticas de Justiça	951 295	800 222	-15,9%
Centro de Estudos Judiciários	0	219 907	—
Secretaria-Geral do Ministério da Justiça	1 305 527	1 818 396	39,3%
Procuradoria-Geral da República	1 908 915	0 <sup>4</sup>	-100,0%
Direcção-Geral da Administração da Justiça	8 288 927	7 982 516	-3,7%
Instituto dos Registos e do Notariado	4 231 596	5 485 599	29,6%
Polícia Judiciária	9 921 646	7 647 496	-22,9%
Direção Geral de Reinserção e dos Serviços Prisionais	8 818 942	8 008 105	-9,2%
Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes	0	180 000	—
<b>TOTAL</b>	<b>35 426 848</b>	<b>32 142 241</b>	<b>-9,3%</b>

(dados retirados do Mapa OE-12 – desenvolvimento das despesas dos serviços integrados – OE 2019 e OE 2020)

<sup>4</sup> Recorde-se que o artigo 18.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público, atribuiu autonomia administrativa e financeira à Procuradoria-Geral da República, a qual passa a dispor de orçamento próprio inscrito nos encargos gerais do Estado. As respetivas dotações orçamentais deixam, assim, de estar integradas no orçamento do Ministério da Justiça e passam a estar

#### 4. Despesa dos serviços e fundos autónomos

**Quadro 4.42 Justiça (PO09) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**

(milhões de euros)

	2019	Orçamento						Variação (%)
	Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes	Total	
Total SFA	518,2	15,4	461,3	5,7	123,2		605,5	16,9
Sub-Total	518,2	15,4	461,3	5,7	123,2		605,5	
Consolidação entre e intra-setores	7,9		12,3				12,3	
Despesa Total Consolidada	510,2	15,4	449,0	5,7	123,2		593,2	
Despesa Efetiva Consolidada	510,2	15,4	449,0	5,7	123,2		593,2	

Por Memória

Ativos Financeiros								
Passivos Financeiros								
Consolidação de Operações financeiras								

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do relatório que acompanha o OE 2020)

Conforme referido no relatório que acompanha o OE 2020, «O Orçamento do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos regista um acréscimo de 16,9% em relação à estimativa de 2019, assente no aumento das transferências do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça para as restantes entidades do Ministério, no âmbito da gestão financeira do Programa.»

Da análise dos mapas anexos à Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup>, verificamos, relativamente aos serviços e fundos autónomos, o seguinte:

Designação orgânica							Unidade: Euros
	2019		2020		VARIAÇÃO		
	ORÇAMENTO	RECEITAS	ORÇAMENTO	RECEITAS	RECEITAS	DESPESAS	
Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça IP	521 178 129	502 202 129	540 047 867	540 047 867	3,6%	7,5%	
Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses IP	29 582 922	25 667 922	34 385 332	34 385 332	16,2%	34,0%	
Instituto Nacional de Propriedade Industrial IP	19 786 454	19 692 655	21 453 803	21 361 443	8,4%	8,5%	

previstas nos encargos gerais do Estado.

Unidade: Euros

Designação orgânica	2019		2020		VARIAÇÃO	
	ORÇAMENTO		ORÇAMENTO			
	RECEITAS	DESPESAS	RECEITAS	DESPESAS	RECEITAS	DESPESAS
Fundo de Modernização da justiça	4 900 000	4 900 000	6 576 006	6 576 006	34,2%	34,2%
Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça	3 054 200	3 054 200	3 175 363	3 175 363	4,0%	4,0%
<b>Total</b>	<b>578 501 705</b>	<b>555 516 906</b>	<b>605 638 371</b>	<b>605 546 011</b>	<b>4,7%</b>	<b>9,0%</b>

(dados retirados dos Mapas V e VII e Mapa OP-01 – desenvolvimento das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos, do OE 2019 e OE 2020)

## 5. Despesa por classificação económica

Na desagregação da estrutura da despesa consolidada por classificação económica, verifica-se que os encargos com o pessoal continuam a ser preponderantes, absorvendo 67,4% do valor total, seguindo-se a aquisição de bens e serviços com 24,3%, e as aquisições de bens de capital com 3,9%.

**Quadro 4.43 Justiça (PO09) – Despesa por classificação económica**  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Estrutura 2020 (%)	
	Estado	SFA incluindo EPR				
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	1.300,5	550,1		550,1	1.445,5	
Despesas com o Pessoal	975,9	39,0		39,0	1.014,9	
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	181,1	184,2		184,2	365,3	
Juros e Outros Encargos	0,3	0,0		0,0	0,3	
Transferências Correntes	126,7	298,8		298,8	20,4	
Subsídios					0,0	
Outras Despesas Correntes	16,5	28,1		28,1	44,7	
<b>Despesa de Capital</b>	32,2	55,4		55,4	59,1	
Aquisição de Bens de Capital	23,1	35,7		35,7	58,8	
Transferências de Capital	9,1	19,7		19,7	0,4	
Ativos Financeiros					0,0	
Passivos Financeiros					0,0	
Outras Despesas de Capital					0,0	
Consolidação Entre e Intra-Setores					433,6	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>1.332,7</b>	<b>605,5</b>		<b>605,5</b>	<b>1.504,7</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>1.332,7</b>	<b>605,5</b>		<b>605,5</b>	<b>1.504,7</b>	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do relatório que acompanha o OE 2020)

Refere o relatório que acompanha o OE 2020, que «O montante das transferências correntes entre sectores (433,6 milhões de euros) decorre da gestão financeira global do Programa, nomeadamente a afetação da receita própria arrecadada no âmbito do sistema judicial, e dos registos e notariado, para financiamento de parte da atividade dos diferentes serviços integrados do ministério».

## 6. Investimentos – Projetos

A cobertura financeira dos investimentos de 2020 para o Programa – Justiça (P08) atinge 68 436 462 euros (menos 27,8% do que o orçamentado em 2019), dos quais apenas 15 235 928 euros são financiados por fundos comunitários, ao passo que 53 200 534 euros são financiados por fundos nacionais – ou seja, os projetos associados a este programa orçamental são essencialmente financiados por fundos nacionais, provenientes do Orçamento do Estado.

Unidade: Euros

Investimento	2019	2020	VARIAÇÃO %
Financiamento nacional	80 452 646	53 200 534	-33,9%
Financiamento comunitário	14 310 303	15 235 928	6,5%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>94 762 949</b>	<b>68 436 462</b>	<b>-27,8%</b>

(dados retirados do Mapa 20-B – Investimentos – Resumo por Ministérios – OE2019 e OE2020)

Do total de verbas previstas, 81.896.982 euros destinam-se a cobrir projetos em curso, ao passo que a projetos novos são dedicados 12.865.957 euros, conforme resulta do quadro infra:

Unidade: Euros

Investimento	2019	2020	VARIAÇÃO %
Projetos novos	12 865 967	6 788 227	-47,2%
Projetos em curso	81 896 982	61 648 235	-24,7%
<b>TOTAL</b>	<b>94 762 949</b>	<b>68 436 462</b>	<b>-27,8%</b>

(dados retirados do Mapa 20-E – Investimentos – Projetos Novos e em curso por Ministérios – OE2019 e OE2020)

O investimento para o Ministério da Justiça encontra-se repartido no Programa 008 – Justiça, com as seguintes medidas:

- Serviços Gerais da Administração Pública – Administração Geral (M001): € 6 243 362;
- Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (M009): € 3 168 717;
- Segurança e Ordem Públicas – Investigação (M010): € 12 029 548;
- Segurança e Ordem Públicas – Sistema Judiciário (M012): € 25 639 614;
- Segurança e Ordem Públicas – Sistema Prisional, de Reinserção Social e de Menores (M013): € 12.947.725;
- Outras Funções Económicas – Administração e Regulamentação (M063): € 2 551 168;
- Outras Funções Económicas – Diversas não especificadas (M065): € 5 485 599;
- Segurança e Ação Social – Violência Doméstica – Prevenção e Proteção à Vítima (M082) – € 344 222;
- Simplex + (M084): € 26 507.

Por comparação com o investimento previsto para 2019, verifica-se que uma variação negativa de 27,8% nas medidas do Programa Justiça, conforme quadro infra:

Unidade: Euros

<b>Programa 008 – Justiça</b>			
<b>MEDIDAS</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>VARIAÇÃO %</b>
M01 – Serviços Gerais da Administração Pública – Administração Geral	29 477 341	6 243 362	-78,8%
M009 – Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação	2 256 822	3 168 717	40,4%
M010 – Segurança e Ordem Públicas – Investigação	15 233 441	12 029 548	-21,0%
M012 – Segurança e Ordem Públicas – Sistema Judiciário	27 740 879	25 639 614	-7,6%
M013 – Segurança e Ordem Públicas – Sistema Prisional, de Reinserção Social e de Menores	13 033 659	12 947 725	-0,7%
M063 – Outras funções económicas – administração e regulamentação	2 406 891	2 551 168	6,0%
M065 – Outras funções económicas – diversas não especificadas	4 231 596	5 485 599	29,6%
M082 – Segurança e Ação Social – Violência Doméstica – Prevenção e Proteção à Vítima	0	344 222	#DIV/0!
M084 – Simplex +	382 320	26 507	-93,1%
<b>TOTAL</b>	<b>94 762 949</b>	<b>68 436 462</b>	<b>-27,8%</b>

(dados retirados do Mapa 20-D – projetos – Resumo por Programas e Medidas – OE2019 e OE2020)

## 7. Despesa por medidas dos programas

De acordo com o relatório que acompanha o OE 2020, «As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (50,2%), Sistema Judiciário (26,4%) e Sistema Prisional, de Reinserção Social e de Menores (14,7%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao Programa».

**Quadro 4.44 Justiça (PO09) – Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
<b>009 - Justiça</b>	<b>1.938,3</b>	<b>100,0</b>
001 - Serv. Gerais Da A.P. - Administração Geral	6,2	0,3
009 - Segurança E Ordem Públicas - Administração E Regulamentação	973,2	50,2
010 - Segurança E Ordem Públicas - Investigação	131,5	6,8
012 - Segurança E Ordem Públicas - Sistema Judiciário	512,0	26,4
013 - Segurança E Ordem Públicas - Sistema Prisional, De Reinsersão Social E De Menores	285,4	14,7
034 - Serviços Culturais, Recreativos E Religiosos - Administração E Regulamentação	0,0	0,0
063 - Outras Funções Económicas - Administração E Regulamentação	21,4	1,1
065 - Outras Funções Económicas - Diversas Não Especificadas	5,5	0,3
082 - Segurança E Ação Social - Violência Doméstica - Prevenção E Proteção À Vítima	3,0	0,2
083 - Segurança E Ação Social - Integração Da Pessoa Com Deficiência	0,0	0,0
084 - Simplex +	0,0	0,0
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>1.938,3</b>	
Consolidação entre e intra-setores	433,6	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>1.504,7</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>1.504,7</b>	
Por Memória		
Ativos Financeiros		
Passivos Financeiros		
Consolidação de Operações financeiras		

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

## 8. Outras áreas da Justiça

Embora não esteja integrado no orçamento do Ministério da Justiça, mas nos Encargos Gerais do Estado, refira-se, nesta sede, os orçamentos dos Tribunais Superiores, incluindo o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas, bem como o Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República:

Encargos Gerais do Estado	Despesas dos serviços integrados			Unidade: Euros
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %	
Supremo Tribunal de Justiça	10 616 936	11 993 614	13,0%	
Supremo Tribunal de Justiça – Projetos (Cap. 50)	0	123 560	-	
Tribunal Constitucional	7 571 553 <sup>5</sup>	8 894 553	17,5%	
Supremo Tribunal Administrativo	6 456 427	7 061 510	9,4%	
Tribunal de Contas – sede	18 647 370	18 647 370	0,0%	
Tribunal de Contas – secção regional dos Açores	1 534 293	1 534 293	0,0%	

<sup>5</sup> Recorde-se que a dotação inicialmente proposta pelo Governo, na Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.<sup>a</sup> (GOV), era de €6.402.553. Todavia, em sede de especialidade, foi aprovado um reforço adicional de €1.169.000 destinado à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (foi aprovada a proposta 777-C, apresentada pelo BE, que alterava nesse sentido o Mapa II).

Unidade: Euros

<b>Encargos Gerais do Estado</b>	<b>Despesas dos serviços integrados</b>		
	<b>2019</b> <b>Orçamento</b>	<b>2020</b> <b>Orçamento</b>	<b>Variação %</b>
Tribunal de Contas – secção regional da Madeira	1 350 211	1 350 211	0,0%
Tribunal de Contas – Conselho de Prevenção da Corrupção	204 235	206 277	1,0%
Conselho Superior da Magistratura	151 000 635	152 876 641	1,2%
Procuradoria-Geral da República	0 <sup>6</sup>	16 418 342 <sup>7</sup>	—

(dados retirados dos Mapas II e OE-12 – OE 2019 e OE 2020)

Unidade: Euros

<b>Encargos Gerais do Estado</b>	<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>					
	<b>Despesas</b>			<b>Receitas</b>		
	<b>2019</b> <b>Orçamento</b>	<b>2020</b> <b>Orçamento</b>	<b>Variação %</b>	<b>2019</b> <b>Orçamento</b>	<b>2020</b> <b>Orçamento</b>	<b>Variação %</b>
Tribunal Constitucional – serviços próprios	7 469 982	7 041 051	-5,7%	7 469 982	7 041 051	-5,7%
Tribunal Constitucional – Entidade das Contas	1 169 000	1 520 640	30,1%	1 169 000	1 520 640	30,1%
Tribunal Constitucional – Entidade da Transparência	0	1 169 000	—	0	1 169 000	—
Tribunal Constitucional – TOTAL	8 638 982	9 730 691	12,6%	8 638 982	9 730 691	12,6%
Conselho Superior da Magistratura	151 447 681	153 109 162	1,1%	151 447 681	153 109 162	1,1%
Provedor de Justiça	5 488 180	5 374 880	-2,1%	5 488 180	5 374 880	-2,1%
Tribunal de Contas – cofre privativo – sede	5 979 000	5 928 000	-0,9%	5 979 000	5 928 000	-0,9%

<sup>6</sup> Recorde-se que o artigo 18.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público, atribuiu autonomia administrativa e financeira à Procuradoria-Geral da República, a qual passa a dispor de orçamento próprio inscrito nos encargos gerais do Estado. As respetivas dotações orçamentais deixam, assim, de estar integradas no orçamento do Ministério da Justiça e passam a estar previstas nos encargos gerais do Estado.

<sup>7</sup> Se compararmos este valor com o orçamentado em 2019 no âmbito do orçamento do Ministério da Justiça (€17.668.018), verificamos que há uma redução de 7,1% em relação à dotação orçamental da Procuradoria-Geral da República.

Unidade: Euros

Encargos Gerais do Estado	Serviços e Fundos Autónomos					
	Despesas			Receitas		
	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %	2019 Orçamento	2020 Orçamento	Variação %
Tribunal de Contas – cofre privativo – Açores	604 312	584 465	-3,3%	604 312	584 465	-3,3%
Tribunal de Contas – cofre privativo – Madeira	596 036	607 477	1,9%	596 036	607 477	1,9%
Procuradoria-Geral da República – atividades	0 <sup>8</sup>	17 718 342	-	0	17 718 342	-
Procuradoria-Geral da República – projetos	0 <sup>9</sup>	1 705 421	-	0	1 705 421	-
Procuradoria-Geral da República – TOTAL	0 <sup>10</sup>	19 423 763	-	0	19 423 763	-

(dados retirados dos Mapas V, VII e OP-01 – OE 2019 e OE 2020)

## 9. Articulado da Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup>

Do articulado da Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup>, são de destacar os seguintes preceitos relevantes em matéria de Justiça:

– Artigo 5.º, n.º 4, alínea d) (Afetação do produto da alienação e oneração de imóveis) – estabelece que o estatuído nos n.ºs 1, 2 e 3 deste artigo não prejudica o disposto em legislação especial relativa à programação dos investimentos em infraestruturas e equipamentos para os organismos sob tutela do membro do Governo responsável pela área da justiça, em matéria de afetação da receita (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 7.º (Transferências orçamentais) – autoriza o Governo a proceder, nomeadamente, à transferência de verbas inscritas no orçamento do Camões IP para a Direção-Geral de Política de Justiça no âmbito da cooperação no domínio da justiça (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 27.º (Reforço do combate à corrupção, fraude e criminalidade económica e financeira) – prevê que o Governo adote, no ano de 2020, as iniciativas necessárias à otimização da capacidade e ao reforço da cooperação entre as inspeções administrativas setoriais e os órgãos de polícia criminal especializados nos segmentos da prevenção e repressão da fraude contra os interesses financeiros do Estado, da corrupção e da criminalidade económico-financeira, dando sequência aos objetivos que presidiram à priorização da revisão de carreiras inspetivas em 2019 (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 31.º (Registros e notariado) – prevê seja concedida aos notários e oficiais do notariado que o requeiram a possibilidade de prorrogação, por mais um ano, da duração máxima da licença de que beneficiam,

<sup>8</sup> Recorde-se que o artigo 18.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que aprova o Estatuto do Ministério Público, atribuiu autonomia administrativa e financeira à Procuradoria-Geral da República, a qual passa a dispor de orçamento próprio inscrito nos encargos gerais do Estado. As respetivas dotações orçamentais deixam, assim, de estar integradas no orçamento do Ministério da Justiça e passam a estar previstas nos encargos gerais do Estado.

<sup>9</sup> Vide nota anterior.

<sup>10</sup> Vide nota anterior.

ao abrigo do n.º 4 do artigo 107.º e do n.º 2 do artigo 108.º do Estatuto do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro, na sua redação atual, nos casos em que esta caduque no ano de 2020 (norma semelhante consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 32.º (Magistraturas) – estabelece que o provimento de vagas junto de tribunais superiores, no Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, nos departamentos centrais e distritais e, bem assim, em lugares de magistrados junto de tribunal de círculo ou equiparado é precedida de justificação da sua imprescindibilidade pelo Conselho Superior de Magistratura, pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou pelo Conselho Superior do Ministério Público (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 33.º (Prestação de serviço judicial por magistrados jubilados) – permite que, mediante autorização expressa dos respetivos conselhos, os magistrados jubilados possam prestar serviço judicial durante o ano de 2020, desde que esse exercício de funções não importe qualquer alteração do regime remuneratório atribuído por força da jubilação (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 65.º (Estabelecimento prisional de São Miguel) – determina que o Governo dê continuidade aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional no concelho de Ponta Delgada, na ilha de São Miguel (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 151.º (Depósitos obrigatórios e processos judiciais eliminados) – determina, no n.º 1, que os depósitos obrigatórios existentes na Caixa Geral de Depósitos (CGD) em 01/01/2004 e que ainda não tenham sido objeto de transferência para a conta do Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça (IGFEJ), em cumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 124.º do Código das Custas Judiciais, sejam objeto de transferência imediata para a conta do IGFEJ, independentemente de qualquer formalidade, designadamente de ordem do tribunal com jurisdição sobre os mesmos; determina, no n.º 2, que o IGFEJ e os tribunais possam notificar a CGD para, no prazo de 30 dias, efetuar a transferência de depósitos que venham a ser posteriormente apurados e cuja transferência não tenha sido ainda efetuada; e determina, no n.º 3, que os valores depositados na CGD ou à guarda dos tribunais, à ordem de processos judiciais eliminados após o decurso dos prazos de conservação administrativa fixados na lei, consideram-se perdidos a favor do IGFEJ, I.P ((norma idêntica consta da Lei do OE 2019));

– Artigo 154.º (Custas de parte de entidades e serviços públicos) – estabelece que as quantias arrecadadas pelas entidades e serviços públicos ao abrigo da alínea d) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 25.º, e da alínea c) do n.º 3 do artigo 26.º do Regulamento das Custas Processuais, que sejam devidas pela respetiva representação em juízo por licenciado em direito ou em solicitadoria com funções de apoio jurídico, constituam receita própria para os efeitos previstos nos respetivos diplomas orgânicos (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 155.º (Estabelecimentos prisionais de Lisboa, Setúbal e Montijo e reinstalação dos serviços centrais do Ministério da Justiça e dos tribunais de Lisboa) – prevê que o Governo tome as medidas necessárias para a execução do plano que visa o encerramento gradual dos estabelecimentos prisionais de Lisboa e de Setúbal, e que dê continuidade aos trabalhos relacionados com a construção de um novo estabelecimento prisional no concelho do Montijo, bem como as medidas necessárias à reinstalação dos serviços centrais do Ministério da Justiça e dos tribunais de Lisboa (norma idêntica consta da Lei do OE 2019 – a única diferença é a inclusão no OE 2020 da referência ao estabelecimento prisional do Montijo);

– Artigo 156.º (Remessa de veículos automóveis, embarcações e aeronaves apreendidos) – determina o regime a que deve obedecer os veículos automóveis, embarcações e aeronaves que tenham sido apreendidos em processo penal em data anterior à da entrada em vigor do n.º 4 do artigo 185.º do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, salientando-se a obrigação de o IGFEJ apresentar ao membro do Governo responsável pela área da Justiça, até 15 de dezembro de 2020, um relatório sobre o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 14.º ou no n.º 5 do artigo 17.º da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, na sua redação atual (venda de veículo automóvel, embarcação ou aeronave cujo valor resultante da avaliação seja inferior a €3.000) (norma idêntica consta da Lei do OE 2019);

– Artigo 255.º (Alteração à Lei n.º 45/2011, de 24 de junho<sup>11</sup>) – propõe o aditamento de um novo n.º 3 ao artigo 15.º, com a consequente renumeração do atual n.º 3 que passa a n.º 4, atribuindo o benefício de

<sup>11</sup> Cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA).

isenção do imposto único de circulação aos órgãos de polícia criminal em todos os veículos apreendidos ou declarados perdidos a favor do Estado;

– Artigo 261.º (Alteração ao anexo I à Lei n.º 21/85, de 30 de julho<sup>12</sup>) – introduz um novo escalão para os juízes de Direito com 7 anos de serviço, atribuindo-lhes o índice 155;

– Artigo 270.º (Alteração ao anexo II da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto<sup>13</sup>) – introduz um novo escalão para os Procuradores da República com 7 anos de serviço, atribuindo-lhes o índice 155 e revoga a essa mesma categoria o escalão “com 5 anos de serviço e classificação não inferior a Bom em exercício de funções nos juízos locais de competência genérica”, a que estava atribuído o índice “175”<sup>14</sup>;

– Artigo 276.º (Alteração ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro<sup>15</sup>) – propõe o aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 2.º, relativo ao âmbito de aplicação deste diploma, prevendo que o processo de execução de dívidas à segurança social se aplique igualmente a todos os montante devidos à Caixa Geral de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS), sendo a CPAS, para efeitos deste diploma, equiparada a instituição de segurança social;

– Artigo 277.º (Aditamento ao Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro<sup>16</sup>) – propõe o aditamento de um novo artigo 18.º-A a este diploma, que regula a execução de dívidas à CPAS.

⇒ Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª (GOV) – Aprova o Quadro Plurianual Orçamental para os anos 2020-2023 – Área da Justiça

No quadro plurianual orçamental para os anos 2020-2023, anexo à Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª (GOV), está previsto que o limite de despesa coberta por receitas gerais no que respeita ao “P009 – Justiça” é, no ano de 2020, de 615 milhões de euros, não estando especificado os limites para os anos de 2021, 2022 e 2023, embora esteja previsto o limite indicativo<sup>17</sup> de despesa para esses anos em relação ao agrupamento a que pertence o Programa Justiça (“Soberania”), conforme se verifica no quadro infra:

**Quadro plurianual de programação orçamental 2020 - 2023**

		2020	2021	2022	2023
<b>Soberania</b>	P001 - Órgãos de soberania* P002 - Governação P004 - Representação Externa P009 - Justiça	3 925 181 296 615			
<b>Subtotal agrupamento</b>		<b>5 018</b>	<b>5 256</b>	<b>5 485</b>	<b>5 704</b>
<b>Segurança</b>	P007 - Defesa P008 - Segurança Interna	1 830 1 615			
<b>Subtotal agrupamento</b>		<b>3 444</b>	<b>3 513</b>	<b>3 583</b>	<b>3 655</b>
<b>Social</b>	P012 - Cultura P013 - Ciência Tecnologia e Ensino Superior P014 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar P015 - Trabalho, Solidariedade e Segurança Social P016 - Saúde	339 1 613 5 708 14 461 10 000			
<b>Subtotal agrupamento</b>		<b>32 121</b>	<b>33 232</b>	<b>34 375</b>	<b>35 612</b>
<b>Económica</b>	P003 - Economia P005 - Finanças P006 - Gestão da Dívida Pública P017 - Ambiente e Ação Climática P018 - Infraestruturas e Habitação P020 - Agricultura P021 - Mar	80 5 101 7 180 314 939 263 50			
<b>Subtotal agrupamento</b>		<b>13 926</b>	<b>14 126</b>	<b>14 333</b>	<b>14 550</b>
<b>Total da Despesa financiada por receitas gerais</b>		<b>54 509</b>	<b>56 126</b>	<b>57 776</b>	<b>59 520</b>

<sup>12</sup> Estatuto dos Magistrados Judiciais, na redação dada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto. Note-se que a Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, entrou em vigor dia 1 de janeiro de 2020.

<sup>13</sup> Aprova o Estatuto do Ministério Público. Note-se que a Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, entrou em vigor dia 1 de janeiro de 2020.

<sup>14</sup> Esta revogação fere o princípio do paralelismo entre a magistratura judicial e a do Ministério Público.

<sup>15</sup> Cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários.

<sup>16</sup> Cria as secções de processo executivo do sistema de solidariedade e segurança social, define as regras especiais daquele processo e adequa a organização e a competência dos tribunais administrativos e tributários.

<sup>17</sup> Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª (GOV), “Os limites da despesa referentes ao período de 2021 a 2023 são indicativos”.

O limite da despesa para o Programa Justiça no ano de 2020 pode ser objeto de modificação em virtude de alterações orçamentais, «sem prejuízo da manutenção dos valores anuais de despesa» – cfr. artigo 3.º da Proposta de Lei.

## PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre as Propostas de Lei n.º 4/XIV/1.ª, n.º 5/XIV/1.ª e n.º 6/XIV/1.ª, 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 – Nas Grandes Opções do Plano para 2020, o Governo assume como objetivos principais tornar a Justiça mais próxima dos cidadãos, mais eficiente, moderna e acessível, aumentar a transparência na administração da Justiça, criar condições para a melhoria da qualidade e eficácia das decisões judiciais, bem como prevenir e combater a corrupção e a fraude.

2 – No Orçamento do Ministério da Justiça para 2020, a despesa total consolidada ascende a 1504,7 milhões de euros, representando um crescimento de 7,3% comparativamente à estimativa de execução para o ano de 2019.

3 – Os encargos com o pessoal continuam a ter um peso preponderante, absorvendo 67,4% do valor total do orçamento do Ministério da Justiça.

4 – Em termos de investimento, o Programa Justiça atinge um total de 68,4 milhões de euros (menos 27,8% do que o orçamentado em 2019), dos quais 53,2 milhões de euros são financiados por fundos nacionais e 15,2 milhões de euros financiados por fundos comunitários.

5 – As medidas orçamentais relativas à Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (50,2 %), Sistema Judiciário (26,4%) e Sistema Prisional, de Reinserção e de menores (14,7%) são as que se destacam de entre os recursos financeiros afetos ao programa orçamental da Justiça.

6 – Saliente-se que a dotação orçamental prevista para a Procuradoria-Geral da República (€16 418 342), a qual se encontra atualmente inscrita nos encargos gerais do Estado por força da atribuição de autonomia administrativa e financeira (cfr. artigo 18.º do novo Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto), sofre uma redução de 7,1% por comparação com o orçamentado em 2019 no âmbito do orçamento do Ministério da Justiça (€17 668 018).

7 – Destaque-se, ainda, que, no orçamento do Tribunal Constitucional, a verba prevista para a nova Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, é igual ao reforço adicional, aprovado em sede de especialidade no âmbito do Orçamento do Estado para 2019, para a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos: €1 169 000.

8 – No quadro plurianual orçamental para os anos 2020-2023 está previsto que o limite de despesa coberta por receitas gerais no que respeita ao «P009 – Justiça» é, no ano de 2020, de 615 milhões de euros, não estando especificado os limites para os anos de 2021, 2022 e 2023, embora esteja previsto o limite indicativo de despesa para esses anos em relação ao agrupamento a que pertence o Programa Justiça («Soberania»).

9 – Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as Propostas de Lei n.º 4/XIV/1.ª (GOV), n.º 5/XIV/1.ª (GOV) e n.º 6/XIV/1.ª (GOV), no que concerne à área da Justiça, estão em condições para poderem ser remetidas à Comissão de Orçamento e Finanças, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

## PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se, quando for apresentada pelo Ministério da Justiça, a informação escrita a que se refere o n.º 5

do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020.

A Deputada relatora, Mónica Quintela — O Presidente da Comissão, Luís Marques Guedes.

## PARECER SECTORIAL – ÁREA DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2020, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª – «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020», a Proposta de Lei n.º 5/XIII/1.ª – «Aprova o Orçamento do Estado para 2020» e a Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª (GOV) – «Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023».

Por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República do mesmo dia, as Propostas de Lei n.os 4/XIV/1.ª – «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020», e n.º 5/XIII/1.ª – «Aprova o Orçamento do Estado para 2020» baixaram à Comissão de Orçamento e Finanças, e às restantes Comissões parlamentares permanentes para a elaboração de pareceres nas respetivas áreas sectoriais.

No caso da Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª (GOV) – «Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023» a competência é da Comissão de Orçamento e Finanças, tendo baixado em conexão às restantes comissões.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, nomeadamente emitir um parecer sectorial referente à área da Administração Interna.

A discussão na generalidade das Grandes Opções do Plano e do Orçamento do Estado para 2020 encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 9 e 10 de janeiro de 2020, data da respetiva votação na generalidade, seguindo-se, posteriormente, a sua apreciação na especialidade (de 13 de janeiro a 6 de fevereiro de 2020) que compreenderá audições sectoriais de Ministros.

A audição do membro do Governo responsável pela área da Administração Interna está agendada para o dia 15 de janeiro, às 9h00.

A discussão e votações na especialidade das Propostas de Lei n.os 4, 5 e 6/XIV/1.ª (GOV) estão previstas para os dias 3 a 6 de fevereiro, sendo que o encerramento e a votação final global estão previstos para o dia 6 de fevereiro de 2020.

#### I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

##### 1 – Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020

A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2020, interessando, para o presente parecer, apenas as medidas com incidência na área da Administração Interna.

Com relevância para a área da segurança interna, importa destacar, desde logo, no ponto «Pugnar por uma segurança interna robusta» a afirmação do Governo quanto à necessidade de garantir a manutenção da segurança do País e o reconhecimento dessa segurança no exterior, constituindo um fator de competitividade e atratividade internacional.

Neste contexto afirma-se como prioridade do Governo o efetivo robustecimento da Segurança Interna, em particular por via do reforço dos recursos humanos, materiais e organizacionais, com vista a uma melhor prevenção e combate de todos os fenómenos criminais, dando-se como exemplo, o terrorismo, o tráfico de armas e de droga, o cibercrime e a moderna criminalidade económico-financeira.

Refere-se ainda a preparação de uma estratégia integrada de prevenção e combate do terrorismo, cujo debate está em curso na União Europeia, bem como o aprofundamento do Centro Nacional de Cibersegurança.

Os compromissos assumidos pelo Governo, no âmbito da administração Interna, em especial, inserem-se no ponto intitulado «Proporcionar aos cidadãos níveis elevados de segurança», onde se propõe a concretização das medidas que de seguida se enunciam:

- Aprovar um plano plurianual (2020/2023) de admissões nas forças e serviços de segurança, com vista a assegurar o contínuo rejuvenescimento e a manutenção de elevados graus de prontidão e eficácia operacional dos seus efetivos;
- Concluir as ações previstas na Lei de Programação das Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna até 2021;
- Aprofundar as soluções de partilha de recursos entre as forças e serviços de segurança, nomeadamente GNR e PSP, através da gradual integração das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, eliminando redundâncias, simplificando estruturas e permitindo a alocação de elementos policiais para a atividade operacional;
- Elaborar um plano anual de preservação da segurança das infraestruturas críticas do Estado, em articulação com as estruturas homólogas do setor da Defesa Nacional, sob coordenação do Sistema de Segurança Interna e envolvendo as forças e serviços de segurança, bem como a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC);
- Reforçar as competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através da operacionalização, na sua dependência, de um Centro de Comando e Controlo apto a coordenar ações integradas de prevenção e combate ao terrorismo e ações de cooperação internacional;
- Potenciar a capacidade operacional do Ponto Único de Contacto e do Registo de Nome de Passageiros como formas de interação das forças e serviços de segurança na prevenção de riscos criminais transnacionais;
- Ampliar as responsabilidades e os meios do Centro Nacional de Cibersegurança, promovendo o cumprimento de uma renovada estratégia nacional para o ciberspaço;
- Implementar uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo, ao extremismo violento, à radicalização e ao recrutamento, em todos os patamares em que os interesses do país se projetam, ao nível nacional, europeu ou internacional;
- Intervir sobre fenómenos de violência, nomeadamente os ligados à atividade desportiva, criando mecanismos dissuasores de comportamentos racistas, xenófobos, sexistas e demais manifestações de intolerância, estimulando o comportamento cívico e a tranquilidade na fruição dos espaços públicos;
- Reforçar a Rede Nacional de Segurança Interna como base tecnológica para os sistemas das forças e serviços de segurança e do sistema de proteção civil de emergência;
- Atualizar as regras para a instalação de sistemas de videovigilância em zonas de risco, para a utilização de *drones* e para a utilização de sistemas de registo de imagem pelas forças de segurança no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos;
- Desenvolver, em articulação com as autarquias, a implementação de uma nova geração de contratos locais de segurança;
- Reforçar os métodos do policiamento de proximidade, com utilização de metodologias aperfeiçoadas de proteção das populações, incluindo as mais vulneráveis, bem como de fiscalização do espaço público e da sua preservação e do patrulhamento para a realização do bem-estar das populações, em cooperação com as autarquias locais.

Quanto à área da proteção civil, o Governo afirma nas Grandes Opções do Plano, como prioridade, dar seguimento à reforma do sistema, enfatizando-se as componentes de prevenção e preparação, bem como a definição de um modelo de articulação horizontal entre entidades, designadamente para gestão de incêndios rurais, integrando as comunidades académicas e científica e envolvendo cada vez mais o cidadão nas políticas públicas para o setor.

Neste âmbito da melhoria da eficiência do sistema de proteção civil, afirma-se igualmente a necessidade de

definição de um modelo de resposta profissional permanente e a implementação, gradual, de um novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, em estreita articulação com as entidades competentes, em particular com a participação dos bombeiros e das autarquias locais.

Nesta área, o Governo compromete-se a desenvolver as seguintes medidas:

- Aprovar um Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/2030, integrando todas as áreas de gestão de risco de catástrofe com um plano de financiamento associado, utilizando recursos nacionais e europeus do novo Quadro Financeiro Plurianual;
- Concretizar o Plano de Gestão Integrada de Fogos Rurais, definindo um modelo de articulação horizontal de todas as entidades participantes na prevenção estrutural, nos sistemas de autoproteção de pessoas e infraestruturas (designadamente o programa Aldeia Segura/Pessoas Seguras), nos mecanismos de apoio à decisão e no dispositivo de combate aos incêndios rurais;
- Implementar o novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas regionais e sub-regionais, em estreita articulação com as entidades competentes e desenvolvido com a participação dos corpos de bombeiros voluntários e das autarquias locais;
- Definir um modelo de resposta profissional permanente a riscos de proteção civil, com a participação da Força Especial de Proteção Civil, da GNR, das Forças Armadas, dos corpos de bombeiros sapadores, municipais e das equipas de intervenção permanente das associações humanitárias de bombeiros;
- Concretizar a aquisição de meios aéreos próprios para combate a incêndios rurais, de acordo com as prioridades definidas pela ANEPC e pela Força Aérea;
- Definir os requisitos tecnológicos e o modelo de gestão da rede de comunicações de emergência do Estado após o final da concessão à SIRESP, em 2021;
- Implementar o sistema de Planeamento Civil de Emergência nas redes da indústria, energia, transportes e mobilidade, comunicações, agricultura, ambiente, saúde e ciberespaço, integrando a adoção de medidas preventivas e de coordenação de resposta em caso de catástrofe ou situação de emergência, com vista a salvaguardar o funcionamento dos serviços públicos, das instituições do Estado e das infraestruturas críticas;
- Executar um programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023, que permita a identificação dos perigos e a mitigação do risco, nomeadamente ambiental, sísmico, inundações e cheias em bacias urbanas, outros fenómenos naturais e ameaças NRBQ (riscos nucleares/radiológicos/ biológicos/ químicos).

No domínio da redução dos riscos de catástrofes são enunciadas as seguintes medidas:

- Aprofundar a implementação da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, implementando um modelo de governança, gestão e avaliação do risco coordenado e multisectorial;
- Valorização da atuação da GNR através dos elementos do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente e dos Guardas Florestais, reforçando assim a prevenção/ vigilância e a fiscalização do território florestal nacional;
- Reforçar os mecanismos de aviso e alerta precoce para situações de emergência;
- Aumentar a qualificação, especialização e profissionalização dos agentes de proteção civil;
- Consolidar o pilar da proteção civil municipal, através de plataformas locais de redução de risco de catástrofes e iniciativas e parcerias locais de base voluntária para apoio às atividades de proteção civil, reconhecendo o conhecimento e valorizando os agentes.

Por último, cumpre fazer referência a algumas medidas inseridas no ponto relativo às «Migrações», no âmbito da implementação do Plano Nacional do Pacto Global das Migrações, que têm incidência na área de competências da Administração Interna:

- Promover acordos bilaterais de migração regulada com países exteriores à União Europeia, de modo a agilizar e garantir a regularidade dos fluxos migratórios;
- Agilizar e simplificar os processos de entrada de trabalhadores de países terceiros em processos de recrutamento das empresas;

- Eliminar o regime de contingência do emprego de imigrantes estrangeiros de países terceiros, prevendo ajustamentos nos mecanismos de entrada em função da situação do mercado de trabalho;
- Prever um título temporário de curta duração que permita a entrada legal em Portugal de imigrantes com o objetivo de procura de emprego;
- Simplificar e agilizar os mecanismos de regularização do estatuto de residente dos estrangeiros inseridos na sociedade portuguesa, integrados no mercado de trabalho e que realizam contribuições para a segurança social;
- Concretizar programas de regularização de cidadãos estrangeiros, designadamente através de ações de proximidade junto da comunidade escolar e aprofundando o Programa «SEF em Movimento».
- Criar uma zona de mobilidade e de liberdade de fixação de residência entre os países da CPLP;
- Promover programas de apoio à captação de estudantes e investigadores estrangeiros pelas instituições de ensino superior portuguesas, com particular relevo para as áreas tecnológicas e para as regiões de baixa densidade;
- Lançar programas de apoio à captação de quadros qualificados e de empreendedores nas áreas tecnológicas e de alto valor acrescentado;
- Rever o regime de autorização de residência para investimento, que passará a ser dirigido preferencialmente às regiões de baixa densidade, ao investimento na criação de emprego e na requalificação urbana e do património cultural.
- Estabelecer uma separação orgânica muito clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes;
- Criar uma plataforma digital de relacionamento dos imigrantes com a Administração, encurtando os prazos de processamento da sua documentação;
- Alargar a rede de mediadores no SEF para apoiar os cidadãos estrangeiros na sua língua de origem;
- Implementar um serviço móvel de informação e regularização de imigrantes na área metropolitana de Lisboa e em regiões do país com elevado número de trabalhadores estrangeiros;
- Simplificar e agilizar as tipologias e o processo de obtenção de vistos e autorizações de residência, nomeadamente diminuindo a complexidade dos títulos existentes, dos procedimentos, dos prazos e do número de vezes que é necessário contactar a Administração, caminhando para uma lógica de balcão único nestes processos;
- Simplificar e encurtar os procedimentos de renovação dos títulos de residência em Portugal;
- Estudar a implementação de um cartão de cidadão estrangeiro equiparado ao cartão de cidadão, dispensando as duplicações na apresentação de documentos emitidos por entidades públicas;
- Permitir o trabalho em regime de tempo parcial dos imigrantes com estatuto de estudantes, sem obrigatoriedade de comunicação prévia às entidades competentes.

## **2 – Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2020**

### **2. a) Linhas de ação política: o Relatório do Orçamento de Estado para 2020**

No capítulo referente às «Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental e de Revisão da Despesa Pública» no Relatório do OE/2020 afirma-se que «nas forças e serviços de segurança, a par de um ambicioso programa de renovação de infraestruturas e investimento em equipamento de 90 milhões de euros, é igualmente esperado um crescimento significativo da despesa com pessoal, associado ao pagamento de suplementos remuneratórios, designadamente do suplemento de risco, com efeitos retroativos».

Como linha de ação política enuncia o Governo que, em 2020, pretende-se aprofundar a aposta em soluções que visam otimizar o modelo de gestão das forças e serviços de segurança, com base num modelo de serviços partilhados, caminhando no sentido da integração gradual das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico das forças e serviços de segurança, eliminando redundâncias, simplificando estruturas e concentrando os recursos na missão operacional.

No âmbito de programas específicos prevê-se para 2020 a implementação do Programa Vigilância +, «um programa de mobilidade que visa possibilitar aos militares da GNR na reserva e aos polícias da PSP no regime de pré-aposentação o desempenho, facultativo, de funções de segurança nos organismos da

Administração Pública», com o objetivo de «promover uma diminuição significativa da despesa pública na contratação de serviços de segurança privada».

No capítulo referente às políticas sectoriais e recursos financeiros, na área dedicada à Segurança Interna (P008), afirma-se que a segurança constitui uma prioridade estratégica do Governo que, em 2020, será alicerçada «na adequação dos meios humanos, materiais e organizacionais a empenhar no combate, prevenção e repressão de todos os fenómenos criminais».

Nas medidas atinentes aos recursos humanos destaca-se que em 2020 constitui uma prioridade para o Governo a «aprovação de um plano plurianual (2020/2023) de admissões nas forças e serviços de segurança, assegurando o contínuo rejuvenescimento e a manutenção de elevados graus de prontidão e eficácia operacional dos seus efetivos».

A par deste plano, diz-se no Relatório, será assegurado, de forma faseada ao longo da legislatura, o pagamento de retroativos de suplementos remuneratórios em períodos de férias aos elementos das forças de segurança.

Na área da proteção civil dá-se destaque ao reforço da Rede Nacional de Segurança Interna como base tecnológica para os sistemas das forças e serviços de segurança e da proteção civil, a par da implementação de medidas como o Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/2030, de forma a elevar os níveis de resiliência e de resposta do Estado às situações de crise e emergência.

De acordo com o Governo, será ainda prosseguido o aprofundamento das medidas de participação democrática no processo eleitoral, nomeadamente por via da simplificação dos procedimentos eleitorais com recurso às tecnologias de informação.

No plano da segurança rodoviária, prevê-se a conclusão do Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária (PENSE 2020), baseado no sistema de transporte seguro, em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança, e a preparação da estratégia para a década seguinte em matéria de segurança rodoviária.

Outra das prioridades de ação enunciadas pelo Governo para 2020 traduz-se na «continuação de uma política de fronteiras ancorada nos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada», assim como a implementação, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), de medidas como a plataforma digital de relacionamento desburocratizado com a administração pública.

Neste capítulo afirma-se igualmente que a aposta na segurança interna passa pelo reforço da prevenção e combate à criminalidade, pela continuidade da implementação da nova geração de Contratos Locais de Segurança, nas suas diferentes tipologias, concretizando uma estratégia de policiamento de proximidade em diferentes domínios como a segurança escolar, o apoio aos idosos ou a segurança no desporto e em grandes eventos.

De acordo com o Relatório, o Governo procederá ao reforço da Rede Nacional de Segurança Interna como base tecnológica para os sistemas das forças e serviços de segurança e do sistema de emergência e proteção civil, bem como atualizadas as regras para a instalação de sistemas de videovigilância em zonas de risco, para a utilização de *drones* e de sistemas de registo de imagem pelas forças de segurança.

Sublinha-se ainda a preparação de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo em todos os patamares em que os interesses do país se projetam, ao nível nacional, europeu ou internacional, trabalhando igualmente no sentido de ampliar as responsabilidades e os meios do Centro Nacional de Cibersegurança, promovendo o cumprimento de uma renovada estratégia nacional para o ciberespaço.

Em 2020 proceder-se-á à elaboração de um plano anual dirigido à preservação da segurança das infraestruturas críticas do Estado, em articulação com estruturas homólogas, envolvendo as forças e serviços de segurança e a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC).

Afirma-se igualmente que constitui uma prioridade a análise de medidas no sentido de encontrar soluções de partilha de recursos, capacitação e reforço das forças e serviços de segurança, nomeadamente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP), através da gradual integração de estruturas de apoio técnico e suporte logístico, simplificando estruturas e permitindo a alocação de elementos policiais para a atividade operacional.

No âmbito da programação plurianual do investimento das forças e serviços de segurança (2017-2021), designadamente da execução da LPIEFSS, para 2020, estima-se a aquisição de armamento bem como diversos equipamentos de proteção individual e para funções especializadas, no valor de, aproximadamente, 5,2 milhões de euros.

Adicionalmente, o Governo declara que será prosseguida a aquisição de viaturas no âmbito de procedimentos plurianuais, com vista à renovação das respetivas frotas automóveis nas distintas valências, estimando-se um investimento de 57 milhões de euros.

No âmbito do investimento nas infraestruturas das forças de segurança, através de intervenções de reabilitação ou construção de raiz, estima-se um investimento global de 34,5 milhões de euros.

Na sequência da adoção do Plano Nacional de implementação do Pacto Global das Migrações, a prioridade de ação do Governo, para 2020, traduz-se na «continuação de uma política de fronteiras ancorada no cumprimento dos princípios de solidariedade e da responsabilidade partilhada, bem como na promoção da regulação dos fluxos migratórios e da atratividade do país, criando canais formais de migração para Portugal desde os países de origem e ao mesmo tempo reconfigurando a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, sem prejuízo de uma atuação determinada no combate às redes de tráfico de seres humanos e da prevenção do terrorismo».

Deste modo, pretende-se aprofundar os mecanismos de migração legal, por forma a dar resposta às necessidades do mercado de trabalho e estimular a economia, designadamente através de acordos bilaterais de migração regulada com países exteriores à União Europeia e da criação de uma zona de mobilidade e de liberdade de fixação de residência entre os países da CPLP. Em matéria operacional, diz-se que serão simplificados procedimentos que agilizem e acelerem o relacionamento dos cidadãos com o Estado, continuando o trabalho de regularização da situação de cidadãos estrangeiros, seja nos termos legais aplicáveis, como através de programas específicos como o SEF em Movimento.

A prioridade passará igualmente por continuar a garantir o direito ao asilo e à proteção subsidiária aos refugiados que se dirijam a Portugal ou incluídos em programas, de caráter bilateral ou internacionais, de recolocação ou reinstalação.

No âmbito do sistema de proteção civil, o Governo pretende prosseguir, gradualmente e em estreita articulação com as entidades competentes com a participação dos bombeiros e das autarquias locais, a concretização do novo modelo territorial de resposta de emergência e proteção civil, baseado em estruturas regionais e sub-regionais.

Neste sentido, a capacidade de resposta operacional será consolidada, através da definição de um modelo de resposta profissional permanente, com a participação dos bombeiros, da Força Especial de Proteção Civil, da GNR e das Forças Armadas.

Será, igualmente, prosseguido, no âmbito do Programa de Proteção Civil Preventiva, o investimento nos sistemas de autoproteção de pessoas e infraestruturas (designadamente o programa Aldeia Segura/Pessoas Seguras), nos mecanismos de apoio à decisão e no dispositivo de combate aos incêndios rurais, e implementado um Programa de Proteção Civil Preventiva 2020/30, concretizando um modelo de governança, gestão e avaliação do risco coordenado, com um plano de financiamento associado, utilizando para tal recursos nacionais e europeus do novo Quadro Financeiro Plurianual.

Por fim, sublinhe-se a preparação de um programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023, que permita a identificação dos perigos e a mitigação do risco, nomeadamente ambiental, sísmico, inundações e cheias em bacias urbanas, outros fenómenos naturais e ameaças NRBQ (riscos nucleares/radiológicos/biológicos/químicos).

O Governo assume a segurança rodoviária como desígnio nacional afirmando-se, no Relatório do Orçamento do Estado, que será concluído o Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2016-2020 (PENSE 2020) e será aprovado o Plano Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030, baseado no sistema de transporte seguro, em alinhamento com as políticas europeias e mundiais de segurança rodoviária.

Neste sector, as medidas a concretizar passam pelo desenvolvimento, em estreita articulação com as autarquias locais, de planos e intervenções de mobilidade e segurança nas infraestruturas rodoviárias, integrando e compatibilizando os vários meios de transporte e utilizadores e o reforço da fiscalização das condições de segurança das infraestruturas e das infrações por velocidade, através da expansão da Rede Nacional de Fiscalização Automática de Velocidade.

Na sequência das alterações introduzidas na anterior legislatura o Governo irá consolidar e alargar a possibilidade de voto antecipado em mobilidade e generalizada a experiência de voto eletrónico presencial.

Afirma-se também que constitui uma prioridade aprovar um Código Eleitoral que estabeleça uma parte genérica para todos os atos eleitorais, prevendo depois regras próprias e específicas de cada tipo de eleição.

## 2. b) Proposta de Orçamento

O Programa Orçamental Segurança Interna abrange as medidas relacionadas com as políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de proteção e socorro, de planeamento civil de emergência, de segurança rodoviária e de administração eleitoral.

No Orçamento para 2020, a despesa total consolidada do Programa Segurança Interna é de 2158,0 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 7,8% face à estimativa para 2019.

**Quadro 4.37 Segurança Interna (PO08) – Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	Estado	2019	2020	Variação (%)	Estrutura 2020 (%)
		Estimativa	Orçamento		
<b>Atividades</b>		1.948,8	2.093,7	7,4	93,5
Com cobertura em receitas de Impostos		1.856,7	1.990,1	7,2	88,9
Funcionamento em Sentido Estrito		1.504,2	1.541,1	2,5	68,8
Dotações Específicas		1.370,1	1.389,8	1,4	62,1
Pensões de Reserva		134,1	151,3	12,8	6,8
Com cobertura em receitas consignadas		352,5	449,0	27,4	20,1
<b>Projetos</b>		92,1	103,6	12,5	4,6
<b>Financ. Nacional</b>		91,4	103,4	13,1	4,6
<b>Financ. Comunitário</b>		0,7	0,2	-70,3	0,0
Serviços e Fundos Autónomos		128,1	136,7	6,7	6,1
Entidades Públicas Reclassefificadas				8,2	0,4
Consolidação entre e Intra-setores		83,8	89,2		
<b>Despesa Total Consolidada</b>		2.001,7	2.158,0	7,8	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>		1.993,0	2.149,3		
<b>Por Memória:</b>					
Ativos Financeiros			8,7	8,7	
Passivos Financeiros			0,0		
Consolidação de Operações Financeiras					

**Notas:**

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 124)

De acordo com o Relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado, o acréscimo de 7,4% da despesa do subsector Estado resulta essencialmente do crescimento do orçamento de projetos (12,5%) no âmbito da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança do MAI, sendo que no orçamento de atividades o crescimento é de 7,2%.

## Quantificação das medidas e fontes de financiamento:

**Quadro 4.38 Segurança Interna (PO08) – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2019	2020 Orçamento						Variação (%)
		Estimativa	Receitas de Impostos	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das APs	Outras Fontes	
Total SFA	128,1	48,0	79,1	0,8				136,1 8,1
Total EPR			1,6	0,2	6,4			8,1
<b>Sub-Total</b>	<b>128,1</b>	<b>48,0</b>	<b>80,7</b>	<b>9,7</b>	<b>6,4</b>			<b>144,5</b>
Consolidação entre e intra-setores			6,3					6,3
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>128,1</b>	<b>48,0</b>	<b>83,1</b>	<b>9,7</b>	<b>6,4</b>			<b>147,3</b>
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>128,1</b>	<b>48,0</b>	<b>74,4</b>	<b>9,7</b>	<b>6,4</b>			<b>138,6</b>

Por Memória

Ativos Financeiros	8,7	8,7					8,1
Passivos Financeiros	0,0						
Consolidação de Operações financeiras							

Nota: Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 128)

O subsector dos Serviços e Fundos Autónomos regista um acréscimo de 6,7%, destacando-se a integração no perímetro das Administrações Públicas da Escola Nacional de Bombeiros como Entidade Pública Reclasseificada.

**Quadro 4.39 Segurança Interna (PO08) – Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

Classificador Económico	2020 Orçamento				Estrutura 2020 (%)	
	Estado	SFA incluindo EPR				
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	1.979,2	122,4	7,8	130,3	2.025,1	
Despesas com o Pessoal	1.631,0	30,8	5,9	36,7	1.667,7	
Aquisição de Bens e Serviços Correntes	209,9	24,7	1,7	26,4	236,4	
Juros e Outros Encargos	1,9		0,0	0,0	1,9	
Transferências Correntes	90,6	64,6		64,6	70,8	
Subsídios					0,0	
Outras Despesas Correntes	45,8	2,3	0,2	2,5	48,3	
<b>Despesa de Capital</b>	114,5	22,9	0,4	23,3	132,9	
Aquisição de Bens de Capital	100,5	14,0	0,4	14,4	114,9	
Transferências de Capital	14,0	0,3		0,3	9,4	
Ativos Financeiros		8,7		8,7	8,7	
Passivos Financeiros					0,0	
Outras Despesas de Capital					0,0	
Consolidação Entre e Intra-Setores					89,2	
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>2.093,7</b>	<b>145,4</b>	<b>8,2</b>	<b>153,6</b>	<b>2.158,0</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>2.093,7</b>	<b>136,7</b>	<b>8,2</b>	<b>144,9</b>	<b>2.149,3</b>	

Nota: A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 129)

Na estrutura da despesa total consolidada por classificação económica evidencia-se que 88,3% dos recursos, em 2020, são absorvidos por despesas com pessoal (77,3%) e aquisição de bens e serviços (11,0%).

**Quadro 4.40 Segurança Interna (PO08) – Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Programas e Medidas	2020 Orçamento	Estrutura 2020 (%)
<b>008 - Segurança Interna</b>	<b>2.238.579.178</b>	<b>100,0</b>
003 - Serv. Gerais Da A.P. - Cooperação Económica Externa	2.436.844	0,1
009 - Segurança E Ordem Públicas - Administração E Regulamentação	115.254.138	5,1
011 - Segurança E Ordem Públicas - Forças De Segurança	1.722.194.485	76,9
014 - Segurança E Ordem Públicas - Proteção Civil E Luta Contra Incêndios	172.495.601	7,7
017 - Educação - Estabelecimentos De Ensino Não Superior	13.219.074	0,6
018 - Educação - Estabelecimentos De Ensino Superior	7.502.656	0,3
023 - Saúde - Serviços Individuais De Saúde	64.773.541	2,9
027 - Segurança E Ação Social - Ação Social	20.355.000	0,9
068 - Outras Funções - Diversas Não Especificadas	150.000	0,0
082 - Segurança E Ação Social - Violência Doméstica - Prevenção E Proteção À Vítima	10.676.476	0,5
083 - Segurança E Ação Social - Integração Da Pessoa Com Deficiência	8.524.940	0,4
084 - Simplex +	1.496.400	0,1
087 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Sistemas De Tecnologia De Informação E Comunicação	53.565.105	2,4
088 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Infraestruturas	23.476.425	1,0
089 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Veículos	15.400.000	0,7
090 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Armação	1.050.000	0,0
091 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Equipamento De Proteção Individual	1.280.000	0,1
092 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Equipamento De Apoio Atividade Operacional	1.000.000	0,0
093 - Segurança E Ordem Públicas - Lpiefss - Equipamento Para Funções Especializadas	3.728.493	0,2
<b>Despesa Total Não Consolidada</b>	<b>2.247.279.178</b>	
Consolidação entre e intra-setores		89.238.481
<b>Despesa Total Consolidada</b>	<b>2.158.040.697</b>	
<b>Despesa Efetiva Consolidada</b>	<b>2.149.340.697</b>	

Notas:

A estrutura em % é calculada em relação à despesa total não consolidada do Programa.

Não inclui ativos e passivos financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

(Quadro retirado do Relatório do OE – pág. 130)

Dos valores constantes do Quadro acima (Despesas por medidas dos Programas) destacam-se:

- **Educação**

Estabelecimentos de Ensino Superior – 7,5 m€ (7,2 m€ em 2019)

Estabelecimentos de Ensino Não Superior – 13,2 m€ (14,2 m€ em 2019)

- **Proteção civil e luta contra incêndios – 172,4 m€ (157,7 m€ em 2019)**

- **Forças de Segurança – 1722 m€ (1669 m€ em 2019)**

- **Serviços individuais de saúde – 64,7 m€ (63,8 m€ em 2019)**

- **Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna (Lei n.º 10/2017, de 3 de março – 99,5 m€ (153,7 m€ em 2019)**

Na estrutura de distribuição por medidas inscritas no programa 08 – Segurança Interna, a medida «Forças de Segurança» é a mais representativa, absorvendo 76,9% do total dos recursos previstos para 2020, seguindo-se as medidas «Proteção Civil e Luta Contra Incêndios» e «Administração e Regulamentação», que representam 7,7% e 5,1%, respetivamente.

**Desenvolvimentos orçamentais (Fonte: MAPA-OE-12 do OE 2019 e 2020):**

	2019	2020	Variação %
<b>Gabinete MAI</b>	1 214 875	1 235 567	1,7%
<b>Sec. Estado Adj. do Min. Adm. Interna</b>	796 687	803 849	0,9%
<b>Sec. Estado Administração Interna</b>	773 833	773 833	0,0%
<b>Total</b>	2 785 395	2 813 249	1,0%

	2019	2020	Variação %
<b>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras</b>	116 639 507	125 962 427	8,0%
<b>Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil – Mapa VII</b>	110 578 851	116 315 097	5,2%
<b>Autoridade nacional de Segurança Rodoviária</b>	34 045 431	37 204 056	9,3%
<b>Polícia de Segurança Pública (atividades)</b>	758 866 895	803 686 072	5,9%

	2019	2020	Variação %
<b>Guarda Nacional Republicana (atividades)</b>	872 250 851	878 898 037	0,8%
<b>Total</b>	1 892 381 535	1 962 065 689	3,7%

	OE/2019	OE/2020	Variação %
<b>Gab SG SIRP e Estruturas comuns ao SIS e ao SIED</b>	13 161 048	13 161 048	0,0%
<b>SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa</b>	8 193 357	8 376 612	2,2%
<b>SIS – Serviço de Informações e de Segurança</b>	13 332 897	13 496 515	1,2%
<b>Sistema de Segurança Interna (SSI)</b>	1 849 011	2 513 983	36,0%
<b>GNS – Gabinete Nacional de Segurança</b>	3 964 856	4 215 142	6,3%
<b>GNS – Gabinete Nacional de Segurança – Projetos</b>	1 401 813	574 992	-59,0%
<b>Total</b>	41 902 982	42 338 292	1,0%

## 2. c) Articulado da Proposta de Lei

No articulado da proposta de lei podem identificar-se as seguintes disposições com incidência na área setorial da Administração Interna:

### – Artigo 8.º (Alterações orçamentais)

1 – O Governo fica autorizado a efetuar as alterações orçamentais:

.....

18 – O Governo fica autorizado, através do membro responsável pela área das finanças e mediante parecer da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, IP (AGIF, IP), a proceder às alterações

orçamentais que se revelem necessárias para a implementação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, independentemente de envolverem diferentes programas.

**– Artigo 34.º (Estruturas de apoio técnico e de suporte logístico das forças e serviços de segurança)**

Em 2020, o Governo promove soluções de partilha de recursos entre as forças e serviços de segurança, através da gradual integração das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, eliminando redundâncias, simplificando estruturas e permitindo a alocação de elementos para a atividade operacional.

**– Artigo 44.º (Reforço de meios humanos para o combate ao tráfico de seres humanos)**

Durante o ano de 2020 o Governo promove as diligências necessárias tendo em vista o reforço de meios humanos para o combate ao tráfico de seres humanos.

**– Artigo 59.º (Suspensão da passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade)**

Como medida de equilíbrio orçamental, as passagens às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, nos termos estatutariamente previstos, dos militares da GNR, de pessoal com funções policiais da PSP, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), da Polícia Judiciária, da Polícia Marítima e de outro pessoal militarizado e de pessoal do corpo da Guarda Prisional, apenas podem ocorrer nas seguintes circunstâncias:

a) Em situações de saúde devidamente atestadas;

b) No caso de serem atingidos ou ultrapassados os limites de idade ou de tempo de permanência no posto ou na função, bem como quando, nos termos legais, estejam reunidas as condições de passagem à reserva, pré-aposentação ou disponibilidade depois de completados 36 anos de serviço e 55 anos de idade, até ao limite do número de admissões verificadas;

c) Em caso de exclusão da promoção por não satisfação das condições gerais para o efeito ou por ultrapassagem na promoção em determinado posto ou categoria, quando tal consequência resulte dos respetivos termos estatutários;

d) Quando, à data da entrada em vigor da presente lei, já estejam reunidas as condições ou verificados os pressupostos para que essas situações ocorram, ao abrigo de regimes aplicáveis a subscritores da CGA, IP, de passagem à aposentação, reforma, reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, independentemente do momento em que o venham a requerer ou a declarar.

**– Artigo 93.º (Dívidas resultantes da recuperação de áreas e equipamentos afetados por incêndios ou outras circunstâncias excepcionais)**

1 – Em 2020, o valor da dívida contraída, independentemente da sua natureza, destinada exclusivamente à recuperação de áreas, equipamentos e outras infraestruturas afetadas pelos incêndios de grandes dimensões ocorridos em 2017 e 2018, pode ultrapassar os limites referidos no n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual.

2 – Para efeitos do disposto no número anterior, são considerados como incêndios de grandes dimensões os incêndios rurais em que se verifique uma área ardida igual ou superior a 4500 hectares ou a 10% da área do concelho atingido, aferida através do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais (SGIF) ou do Sistema Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais (SEIFF).

3 – Para efeitos do disposto no n.º 1, os municípios devem comunicar à DGAL e divulgar no anexo às demonstrações financeiras a identificação detalhada da dívida contraída, respetivos montantes e prazos de pagamento.

**– Artigo 136.º (Simplificação da concessão e renovação de autorização de residência)**

Em 2020, a autorização de residência temporária prevista no n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, é válida pelo período de dois anos contados da data da emissão do respetivo título

e renovável por períodos sucessivos de três anos.<sup>1</sup>

**– Artigo 137.º (Suspensão da definição de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada)**

Durante ano de 2020 é suspensa a fixação do contingente global para efeitos de concessão de visto de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada previsto no artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, e aplica-se à emissão dos mencionados vistos as condições previstas do n.º 5 do referido artigo.<sup>2</sup>

**– Artigo 138.º (Financiamento do Programa Escolhas)**

Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos do Alto Comissariado para as Migrações, IP (ACM, IP), aprovados em anexo à Portaria n.º 227/2015, de 3 de agosto, o Programa Escolhas é integrado no orçamento do ACM, IP, sendo o respetivo financiamento assegurado de acordo com o previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 151/2018, de 22 de novembro, que procede à renovação do Programa Escolhas para o período de 2020 a 2021.

**– Artigo 139.º – Autorização legislativa no âmbito do Regime das Autorizações de Residência para Investimento (Vistos Gold)**

1 – Fica o Governo autorizado a rever o regime das autorizações de residência para investimento, previsto no artigo 90.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, alterando o seu âmbito de aplicação.

2 – O sentido e a extensão da autorização legislativa prevista no número anterior consistem em favorecer a promoção do investimento nas regiões de baixa densidade, bem como o investimento na requalificação urbana, no património cultural, nas atividades de alto valor ambiental ou social, no investimento produtivo e na criação de emprego.

3 – A presente autorização legislativa tem a duração do ano económico a que respeita a presente lei.

<sup>1</sup> Lei n.º 23/2007, de 4 de julho – artigo 75.º (Autorização de residência temporária)

1 – Sem prejuízo das disposições legais especiais aplicáveis, a autorização de residência temporária é válida pelo período de um ano contado a partir da data da emissão do respetivo título e é renovável por períodos sucessivos de dois anos.

2 – O título de residência deve, porém, ser renovado sempre que se verifique a alteração dos elementos de identificação nele registados.

<sup>2</sup> Lei n.º 23/2007, de 4 de julho – artigo 59.º (Visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada)

1 – A concessão de visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada depende da existência de oportunidades de emprego, não preenchidas por nacionais portugueses, trabalhadores nacionais de Estados membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, de Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal.

2 – Para efeitos do número anterior, o Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Permanente da Concertação Social, aprova anualmente uma resolução que define um contingente global indicativo de oportunidades de emprego presumivelmente não preenchidas pelos trabalhadores referidos no número anterior, podendo excluir setores ou atividades onde não se verifiquem necessidades de mão-de-obra, se as circunstâncias do mercado de trabalho o justificarem.

3 – No contingente global previsto no número anterior são considerados contingentes para cada uma das regiões autónomas, de acordo com as respetivas necessidades e especificidades regionais.

4 – O Instituto do Emprego e da Formação Profissional, IP, bem como os respetivos departamentos de cada região autónoma, mantêm um sistema de informação permanentemente atualizado e acessível ao público, através da Internet, das ofertas de emprego abrangidas pelo n.º 1, divulgando-as por iniciativa própria ou a pedido das entidades empregadoras ou das associações de imigrantes reconhecidas como representativas das comunidades imigrantes pelo ACIDI, IP, nos termos da lei.

5 – Até ao limite do contingente fixado nos termos do n.º 2 e para as ofertas de emprego não preenchidas pelos trabalhadores referidos no n.º 1 pode ser emitido visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada aos nacionais de Estados terceiros que preencham as condições estabelecidas no artigo 52.º e que:

a) Possuam contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho; ou

b) Possuam habilitações, competências ou qualificações reconhecidas e adequadas para o exercício de uma das atividades abrangidas pelo número anterior e beneficiem de uma manifestação individualizada de interesse da entidade empregadora.

6 – Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, as candidaturas de nacionais de Estados terceiros são remetidas, através do Instituto do Emprego e da Formação Profissional ou, nas regiões autónomas, dos respetivos departamentos, às entidades empregadoras que mantenham ofertas de emprego abrangidas pelo n.º 4.

7 – Excecionalmente, e independentemente do contingente fixado no n.º 2, pode ser emitido visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada aos nacionais de Estados terceiros que preencham as condições estabelecidas no artigo 52.º e possuam contrato de trabalho, desde que comprovem que a oferta de emprego não foi preenchida pelos trabalhadores referidos no n.º 1.

8 – O Instituto do Emprego e da Formação Profissional elabora um relatório semestral sobre a execução do contingente global.

9 – Para efeitos do número anterior, a concessão de vistos ao abrigo da presente disposição é comunicada no prazo máximo de cinco dias ao Instituto do Emprego e da Formação Profissional.

**– Artigo 140.º (Admissões nas forças e serviços de segurança)**

Em execução do respetivo Programa, o Governo, através dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças, pela área da administração interna e pela área da modernização do Estado e da Administração Pública, aprova um plano plurianual para 2020-2023 de admissões nas forças e serviços de segurança, assegurando o rejuvenescimento, a manutenção de elevados graus de prontidão e a eficácia operacional dos seus efetivos.

**– Artigo 141.º (Alargamento dos Contratos Locais de Segurança de Nova Geração)**

Em 2020, o programa de Contratos Locais de Segurança de Nova Geração é alargado a municípios com necessidades específicas, em estreita colaboração com as autarquias locais e instituições sociais.

**– Artigo 142.º (Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2020)**

1 – Cada entidade inscreve no respetivo orçamento os encargos necessários para a concretização das medidas da sua responsabilidade no Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária 2020, aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2017, de 19 de junho.

2 – Até ao final do 1.º trimestre de 2020, é dado conhecimento ao membro do Governo responsável pela área da administração interna do montante das verbas referidas no número anterior e da sua execução.

**– Artigo 143.º (Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva)**

1 – Cada entidade inscreve no respetivo orçamento os encargos decorrentes da concretização da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, aprovada em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, de 30 de outubro.

2 – Até ao final do 1.º trimestre de 2020, é dado conhecimento ao membro do Governo responsável pela área da administração interna do montante das verbas referidas no número anterior e da sua execução.

**– Artigo 144.º (Missões de proteção civil e formação de bombeiros)**

1 – Em 2020 a ANEPC fica autorizada a transferir para as associações humanitárias de bombeiros (AHB), ao abrigo da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, as dotações inscritas nos seus orçamentos referentes a missões de proteção civil, incluindo as relativas ao sistema nacional de proteção civil e ao Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

2 – O orçamento de referência a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, para o ano de 2020, é de € 28 091 804.

3 – As transferências para cada AHB, calculadas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 94/2015, de 13 de agosto, na sua redação atual, não podem ser inferiores às do ano económico anterior, nem superiores em 5,43 % do mesmo montante.

4 – A ANEPC fica autorizada a efetuar transferências orçamentais para a Escola Nacional de Bombeiros, nos termos de protocolos celebrados entre ambas as entidades, nomeadamente para efeitos de formação.

**– Artigo 145.º (Procedimentos no âmbito da prevenção, supressão e estabilização de incêndios)**

O ICNF, IP, a ANEPC e a AGIF, IP, podem recorrer ao procedimento de ajuste direto, até aos limiares previstos no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, no seu valor atual, não se aplicando as limitações constantes dos n.os 2 a 5 do artigo 113.º do CCP, quando esteja em causa a aquisição de bens, prestação de serviços ou empreitadas necessárias à prevenção, incluindo campanhas de sensibilização, supressão de fogos rurais e estabilização de emergência pós-incêndio, no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, ficando dispensados da fiscalização prévia do Tribunal de Contas prevista no artigo 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, encontrando-se os respetivos encargos excluídos do disposto nos artigos 51.º e 53.º da presente lei.

**– Artigo 146.º (Reforço dos meios de combate a incêndios e de apoio às populações na Região**

**Autónoma da Madeira)**

O Governo, em cooperação com os órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira, mantém o reforço dos meios de combate aos incêndios naquela região autónoma estabelecido no artigo 159.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, incluindo a utilização de meios aéreos e o apoio às populações afetadas.

**– Artigo 148.º (Mecanismo de apoio à reconstrução de habitações não permanentes afetadas pelos incêndios ou por outras circunstâncias excepcionais)**

1 – Em 2020, é prorrogado o mecanismo de apoio à reconstrução de habitações não permanentes afetadas pelos incêndios ou por outras circunstâncias excepcionais, bem como a autorização concedida ao FAM, nos termos do artigo 154.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, regulamentado pela Portaria n.º 173-A/2018, de 15 de junho, na sua redação atual, para a conclusão dos procedimentos iniciados em 2018 e 2019.

2 – A autorização referida no número anterior é alargada à concessão de apoio às pessoas singulares ou aos agregados familiares cujas habitações tenham sido danificadas pelo furacão Leslie que atingiu o território português nos dias 13 e 14 de outubro de 2018 e cujas circunstâncias excepcionais e âmbito territorial foram reconhecidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2018, de 25 de outubro, aplicando-se, com as devidas adaptações, os termos e condições definidos no referido artigo 154.º e nos artigos 4.º a 11.º da Portaria n.º 173-A/2018, de 15 de junho, na sua redação atual, sob parecer dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.

3 – O prazo definido no n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 173-A/2018, de 15 de junho, na sua redação atual, é alterado para 30 de abril de 2020.

4 – A linha de crédito referida no artigo 154.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, é alocada prioritariamente à concessão de empréstimos aos municípios afetados pelos incêndios e abrangidos pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.os 101-B/2017, de 12 de julho, e 148/2017, de 2 de outubro.

**– Mapa de alterações e transferências orçamentais (a que se refere o artigo 7.º)****Diversas alterações e transferências orçamentais:**

– Transferência de verbas inscritas no orçamento do ICNF, IP, no âmbito do Fundo Florestal Permanente, até ao limite de € 2 000 000, para a GNR, com vista a suportar os encargos com a contratação de vigilantes florestais.

– Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o ACM, IP, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações e da administração interna.

– Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de 25% das despesas elegíveis até um montante máximo de € 2 000 000, de projetos de organizações não-governamentais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, no âmbito das suas atribuições e competências nos termos a definir por protocolo.

– Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de prestações de serviços de mediação cultural no âmbito das suas atribuições e competências por entidades da sociedade civil, até um montante máximo de € 1 100 000.

**3 – Proposta de Lei n.º 6/XIV/1.ª – Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023**

A presente iniciativa do Governo pretende dar cumprimento ao disposto no artigo 12.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovando o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023, que indica os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais e ainda os limites de despesa para cada programa orçamental (2020), para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas (2020 – 2023).

No anexo a que se refere o artigo 2.º da proposta de lei é apresentado o Quadro Plurianual de Programação Orçamental, no qual se inscrevem como limites de despesa coberta por receitas gerais para o

Programa 008 – Segurança Interna, o valor de 1615 milhões de euros, para o ano de 2020.

Quanto aos restantes anos (2021-2023) os valores programados não se encontram desagregados por programa orçamental.

## PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as presentes propostas de lei, 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, a 16 de dezembro de 2019, as Propostas de Lei n.os 4/XIV/1.ª, 5/XIV/1.ª e 6/XIV/1.ª referentes, respetivamente, às Grandes Opções do Plano, ao Orçamento do Estado para 2020 e ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023.

2 – Estas iniciativas foram apresentadas nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitir parecer sobre as matérias da sua competência, incidindo no caso vertente sobre a área da Administração Interna.

3 – A discussão e votação na generalidade das propostas de lei em apreço já se encontram agendadas para as reuniões do Plenário da Assembleia da República dos dias 9 e 10 de janeiro de 2020.

4 – Nas Grandes Opções do Plano, na área da Administração Interna, destacam-se as seguintes áreas de atuação: aprovação de um plano plurianual (2020/2023) de admissões nas forças e serviços de segurança; execução da Lei de Programação das Infraestruturas e Equipamentos para as Forças e Serviços de Segurança do Ministério da Administração Interna até 2021; elaboração de um plano anual de preservação da segurança das infraestruturas críticas do Estado, reforço das competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; implementação de uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo; reforço da Rede Nacional de Segurança Interna; implementação de uma nova geração de Contratos Locais de Segurança; reforma do sistema de proteção civil; concretização da aquisição de meios aéreos próprios para combate a incêndios rurais; executar um programa de segurança de equipamentos de utilização coletiva 2020/2023; execução de diversas medidas no âmbito da implementação do Plano Nacional do Pacto Global das Migrações.

5 – No orçamento para 2020, a despesa total consolidada do Programa Segurança Interna é de 2158,0 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 7,8% face à estimativa para 2019.

6 – No Quadro Plurianual de Programação Orçamental inscrevem-se como limites de despesa coberta por receitas gerais para o Programa 008 – Segurança Interna, o valor de 1.615 milhões de euros, para o ano de 2020.

7 – Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020, a Proposta de lei n.º 5/XIV/1.ª – Aprova o Orçamento do Estado para 2020, e a Proposta de lei n.º 6/XIV/1.ª – Aprova o Quadro Plurianual de Programação Orçamental para os anos de 2020-2023, na parte respeitante à área da Administração Interna, estão em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão do Orçamento e Finanças, a fim de instruir a competente elaboração do Relatório Final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Palácio de São Bento, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado Relator, André Coelho Lima — O Presidente da Comissão, Luís Marques Guedes.

## PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Explicativa, logo que remetida pelo Ministério da Administração Interna, de acordo com o n.º 5 do artigo 206.º do RAR.

### PARECER SECTORIAL — IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO

#### PARTE I – CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 26 de dezembro de 2019, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª – «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2029» e a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª – «Aprova o Orçamento do Estado para 2020».

Por despacho do Sr. Presidente da Assembleia da República, ambas as iniciativas baixaram à Comissão de Orçamento e Finanças e às restantes comissões para efeito de elaboração de parecer nas respetivas áreas sectoriais.

À Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias compete analisar e elaborar parecer nas áreas da sua competência, a saber Justiça, Administração Interna e Igualdade e Não Discriminação.

O presente parecer sectorial cuida da última daquelas três subáreas temáticas.

##### I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

###### I.b) 1 – Grandes Opções do Plano

De acordo com o estipulado no seu artigo 3.º, a proposta governamental de Grandes Opções do Plano para 2020 está organizada em torno de quatro grandes agendas estratégicas: o combate às alterações climáticas, a sustentabilidade demográfica e o emprego, as desigualdades e a coesão territorial, e a transição digital e a inovação. Sendo certo que uma política transversal de promoção da igualdade e da não discriminação tem concretizações em qualquer destas quatro agendas, é na terceira que se encontram melhor explicitadas as orientações para a área em apreço.

A proposta assinala que, «no sentido de promover uma sociedade mais inclusiva e coesa, o Governo assumirá uma abordagem integrada na implementação de um conjunto de medidas de combate às desigualdades e promoção da coesão territorial. Assim, irá garantir a aplicação do princípio da igualdade de direitos e combate à discriminação nas suas diversas formas, empreender medidas de redistribuição de rendimentos e riqueza e de combate à pobreza, reduzir custos com bens e serviços essenciais (e.g. habitação, energia, transportes), assegurar o acesso à educação e à saúde de todos os cidadãos e reduzir as assimetrias regionais.»

A Agenda Estratégica «Menos Desigualdades e um Território Mais Coeso» é estruturada na proposta de lei em seis planos de ação: *i*) garantia de uma plena igualdade de direitos e firme repúdio para com todas as formas de discriminação, como elementos nucleares de uma sociedade digna; *ii*) promoção de maior justiça social e fiscal e combate à desigualdade na distribuição dos rendimentos e da riqueza, como fatores decisivos na luta contra a pobreza e a exclusão social; *iii*) reforço das qualificações ao longo da vida, para que todos tenham iguais oportunidades e ninguém fique para trás; *iv*) garantia de mais e melhor Serviço Nacional de Saúde (SNS); *v*) maior proteção dos direitos dos consumidores e *vi*) correção das desigualdades regionais, promovendo a coesão territorial.

Entende o Governo que «importa reconhecer que em Portugal a discriminação é hoje, sobretudo, o resultado de práticas sistemáticas, suportadas pelo preconceito e pela pressão social, em domínios diversos: das desigualdades de género e da discriminação em relação à orientação sexual ao racismo, envolvendo

ainda manifestações de xenofobia e segregação por nacionalidade, etnia ou classe social, por exemplo em relação aos mais pobres ou às pessoas com deficiência.»

Em resposta a este desafio, as Grandes Opções do Plano para 2020 incluem medidas em cinco domínios fundamentais.

O primeiro é o do **combate pela igualdade de género**. Neste domínio, o Governo compromete-se, entre outras medidas, a:

- Avaliar os resultados da lei que introduz medidas de promoção da igualdade remuneratória entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor;
- Introduzir mecanismos complementares no caso de a desigualdade salarial de género não diminuir a um ritmo compatível com o país menos desigual que queremos;
- Reforçar a inspeção e combater a informalidade no setor do trabalho doméstico, na esmagadora maioria prestado por mulheres;
- Assegurar o cumprimento das leis de representação equilibrada entre homens e mulheres nos órgãos de administração das empresas públicas e sociedades cotadas, bem como nos cargos dirigentes da Administração Pública;
- Dar continuidade ao programa 3 em Linha, destinado a alcançar uma melhor conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, um desafio que ainda continua a onerar especialmente o sexo feminino;
- Reforçar a transversalidade nas políticas de promoção da igualdade de género.

O segundo domínio é o do **combate contra a violência doméstica**. São aqui assumidos compromissos como:

- Apostar na prevenção primária;
- Desenvolver um sistema integrado de sinalização de potenciais vítimas e agressores;
- Criar um ponto único de contacto para vítimas de violência doméstica;
- Unificar a Base de Dados da Violência Doméstica;
- Prestar formação especializada aos diferentes intervenientes no sistema de prevenção e proteção das vítimas de violência doméstica;
- Equacionar a possibilidade de, no atual quadro constitucional, concretizar uma abordagem judiciária integrada no que se refere à decisão dos processos criminais, tutelares e de promoção e proteção relativos à prática de crimes contra vítimas especialmente vulneráveis;
- Alargar a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.

O terceiro domínio incluído na agenda estratégica de combate às desigualdades é o do **reforço da autonomia das pessoas com deficiência** ou incapacidade. Nele, destacam-se as seguintes apostas:

- Aprovar e implementar a nova Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência;
- Rever e uniformizar o sistema de avaliação da incapacidade/ funcionalidade dos cidadãos com deficiência;
- Concretizar a terceira fase da Prestação Social para a Inclusão, correspondente à comparticipação de despesas, de caráter pontual e periódico, resultantes do agravamento das condições físicas, sensoriais ou intelectuais das pessoas com deficiência, relativas a educação, formação, habitação ou reabilitação;
- Reforçar o Modelo de Apoio à Vida Independente em vigor, através do acompanhamento e da avaliação dos projetos-piloto em funcionamento;
- Criar um plano nacional de promoção da acessibilidade;
- Lançar as bases de um plano nacional de desinstitucionalização;
- Difundir a língua gestual portuguesa e garantir a sua efetiva disponibilização nos serviços públicos, promover a utilização do sistema Braille como meio de leitura e escrita por parte das pessoas cegas e garantir a acessibilidade de todos os sites e aplicações de atendimento descentralizado da Administração Pública.

O quarto domínio é o do reforço do **combate ao racismo e à xenofobia**.

Nesta matéria, o Governo compromete-se a

- Autonomizar institucionalmente o combate à discriminação racial do tratamento das questões migratórias;
- Renovar o Programa «Territórios Educativos de Intervenção Prioritária» (TEIP) e combater a segregação, direta e indireta, das crianças afrodescendentes e das crianças ciganas dentro do sistema educativo;
- Definir o perfil profissional do mediador sociocultural, de modo a facilitar a contratação de mediadores pelos municípios e serviços públicos;
- Desenvolver, no quadro do Programa «1.º Direito», iniciativas específicas de apoio à integração e ao acesso das comunidades ciganas e afrodescendentes à habitação;
- Promover a criação de um observatório do racismo e da xenofobia.

Finalmente, o quinto domínio referenciado é o do **combate contra a discriminação baseada na orientação sexual**. Os principais compromissos assumidos pelo Governo aqui são:

- Lançar campanhas com vista à desconstrução de estereótipos e prevenção de práticas homofóbicas, bifóbicas, transfóbicas e interfóbicas;
- Desenvolver instrumentos didáticos que potenciem uma maior sensibilização perante as questões da identidade de género e da orientação sexual em meio escolar;
- Desenvolver uma estratégia específica para apoio às pessoas transsexuais e aos processos de transição.

### I.b) 2 – Orçamento do Estado

A Proposta de Orçamento do Estado para 2020 assume que o Governo irá prosseguir, neste ano, a política de promoção da igualdade e não discriminação, vinculando-se à execução dos indicadores e metas previstas na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 – Portugal + Igual, no que se refere à promoção da igualdade entre mulheres e homens, à prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e ao combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais, bem como no IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos.

Esses compromissos materializam-se, entre outros, no alargamento da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica, na definição de um plano de formação articulada de todos os intervenientes estratégicos na resposta integrada à violência doméstica, na renovação do Programa 3 em Linha – Programa para a Conciliação da Vida Profissional, Pessoal e Familiar, na reorganização do Alto Comissariado das Migrações e da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, no arranque do Plano Nacional de Literacia Democrática, na execução dos programas de aprendizagem da língua portuguesa, com foco particular nas crianças e jovens não lusófonos ou na inclusão de crianças e jovens de contextos vulneráveis, através da implementação do Programa Escolhas que, em 2020, concluirá o segundo ano da sua 7.ª geração, e na execução de todos os indicadores e metas previstos na Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas – ENICC 2013-2022.

Os níveis de agregação de verba orçamentada – com exceção da referente ao Alto Comissariado para as Migrações, IP – não permitem apresentar previsões orçamentais precisas para as políticas referidas.

## PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O relator exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre as propostas de lei em apreço, reservando-a para o debate já agendado para sessão plenária.

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República, em 26 de dezembro de 2019, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> – «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2029» e a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> – «Aprova o Orçamento do Estado para 2020»;

2 – Estas iniciativas foram apresentadas nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo, assim, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitir parecer sobre as matérias da sua competência, incidindo, no caso vertente, sobre a área da Igualdade e Não Discriminação;

3 – A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as Propostas de Lei n.os 4/XIV/1.<sup>a</sup> e 5/XIV/1.<sup>a</sup>, no que se refere às políticas de Igualdade e Não Discriminação, estão em condições de seguir os ulteriores termos do processo legislativo, devendo o presente parecer ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o Relatório Final, de acordo com o n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado Relator, José Manuel Pureza — O Presidente da Comissão, Luís Marques Guedes.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do PAN.

### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se, quando for apresentada pelo Ministério da Presidência, a informação escrita a que se refere o n.º 5 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

---

### **COMISSÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COMUNIDADES PORTUGUESAS**

#### **Parecer**

#### **Índice**

Parte I – Considerandos

Parte II – Análise Setorial

Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer

Parte IV – Conclusões

### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

#### **1 – Nota preliminar**

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a presente proposta de lei, referente às Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020;

2 – A iniciativa legislativa do governo encontra o seu fundamento legal nos artigos 91.º, 105.º e na alínea g) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa;

3 – A referida iniciativa deu entrada na Assembleia da República a 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida no mesmo dia e remetida à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas para

efeitos de emissão de parecer setorial, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República;

4 – De acordo com o Governo, as Grandes Opções do Plano para 2020 decorrem do Programa do XXII Governo Constitucional e integram, para o período 2020-2023, as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar, enquadrando-se na estratégia de desenvolvimento económico e social de consolidação das contas públicas consagradas, respetivamente, no Programa de Governo:

5 – Nas Grandes Opções do Plano para 2020 o Governo define quatro agendas estratégicas que integram o conjunto de compromissos e de políticas para o período 2020-2023: alterações climáticas e valorização dos recursos; sustentabilidade demográfica e melhor emprego; menos desigualdades e um território mais coeso; transição digital e uma sociedade da inovação. Define ainda compromissos e políticas em domínios transversais de intervenção, como: valorização das funções de soberania; aperfeiçoamento da qualidade da democracia; política orçamental estável e credível; e melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas;

6 – O processo legislativo, ora em apreço, não apresenta nota técnica. Relativamente a pareceres de entidades externas, apenas apresenta o [parecer do Conselho Económico e Social, de 9 de dezembro de 2019](#);

7 – Foi promovida, pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira;

8 – A iniciativa em análise, em observância da alínea a) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, consiste num articulado composto por cinco artigos, ao qual se aprova, em anexo o documento das Grandes Opções do Plano para 2020-2023, que faz parte integrante da proposta de lei;

9 – De acordo com as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, a proposta de lei tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos/fundamentos;

10 – No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP) exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das áreas que direta ou indiretamente respeitem às relações externas de Portugal, designadamente no âmbito das políticas de cooperação e de relacionamento com os países de língua oficial portuguesa, das políticas para as comunidades portuguesas residentes no estrangeiro, bem como do desenvolvimento da diplomacia económica e nas relações bilaterais e multilaterais. Assim, no respeita às Grandes Opções do Plano para 2020, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª.

## PARTE II – ANÁLISE SETORIAL

Decorrente da análise setorial das Grandes Opções do Plano para 2020, realça-se o que está exarado na exposição de motivos da proposta de lei, onde é aludido que as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 do XXII Governo Constitucional apresentam, para o horizonte da legislatura, «uma política económica e social sustentada no crescimento e na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses».

Salienta-se, igualmente, que de acordo com o artigo 4.º da proposta de lei em análise, «as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2020».

No âmbito das atribuições e competências da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, das Grandes Opções do Plano para 2020 destaca-se o capítulo 4 – «Portugal no Mundo» –, no qual o Governo identifica o contexto internacional e as principais orientações de política externa portuguesa, que serão objeto de reflexão no presente parecer.

Assim, a ação externa de Portugal para o ciclo 2020-2030 concorrerá para a sua afirmação e vocação global, através da continuidade e aprofundamento dos eixos estratégicos fundamentais da política europeia e externa, nomeadamente ao nível da construção e agenda europeia, da prossecução de um multilateralismo efetivo, das relações bilaterais, da valorização da cooperação, bem como a atenção da ligação às comunidades portuguesas e a internacionalização da economia.

Destaca-se também a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de

2021, que terá como principais prioridades a Europa Social, o Pacto para a Europa Verde, a Transição Digital e as relações entre a União Europeia e África.

### **Portugal no Mundo**

No âmbito da **afirmação do multilateralismo**, das Grandes Opções do Plano destacam-se as seguintes medidas para 2020-2023:

- Participação ativa no Sistema das Nações Unidas, designadamente nas missões de paz e segurança, na defesa e promoção dos direitos humanos, na promoção da educação, ciência e cultura, apoiando o mandato do Secretário-Geral das Nações Unidas e prosseguindo a campanha para a eleição de Portugal para o Conselho de Segurança, no biênio 2027-2028;
- Reforço da intervenção nacional em diversas agendas multilaterais, como a Agenda das alterações climáticas, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ou o Pacto das Migrações;
- Realização em Lisboa da 2.ª Conferencia Mundial dos Oceanos;
- A coordenação do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, no quadro da Organização Internacional das Migrações;
- Assunção de maior protagonismo nas organizações do Espaço Ibero-Americano e em torno do Mediterrâneo em fóruns de diálogo regionais;
- Valorização da dimensão política da Aliança Atlântica (NATO/OTAN), quer na defesa coletiva, quer na projeção de estabilidade e na segurança cooperativa.
- Ao desenvolvimento das relações com os países da vizinhança sul, no Magrebe e na África subsariana; com os países latino-americanos, com particular destaque para os do Mercosul, vistos os desenvolvimentos em curso no Acordo com a União Europeia; e com países de todas as regiões do mundo, com natural destaque para a China, Índia, Japão e República da Coreia, dados os avanços verificados, quer no plano bilateral, quer em virtude de acordos celebrados ao nível europeu, consolidando e expandindo o nível de relacionamento político e económico;

No âmbito das **relações bilaterais**, atentas às lógicas de aliança, vizinhança e parceria, será dada prioridade:

- Ao fortalecimento das relações com os países mais próximos, como a Espanha, o Reino Unido (considerando o contexto pós-Brexit), a França, a Alemanha e os Estados Unidos da América, afirmindo o papel indispensável de Portugal na ligação entre Europa, Atlântico Norte e resto do mundo;
- No âmbito da União Europeia e no contexto do programa do Trio de Presidências do Conselho de União Europeia, será conferido destaque ao relacionamento com a Alemanha e com a Eslovénia. Será igualmente reforçado o relacionamento com os países da Coesão, os países da Fachada Atlântica e os países do Mediterrâneo, bem como com cada um dos países de língua portuguesa, em África, na América Latina e na Ásia;
- Reforço da rede diplomática, através da abertura de novas embaixadas na Europa e fora da Europa, bem como a realização de visitas bilaterais.

### **Ao nível da valorização da Comunidade de Países de Língua Portuguesa:**

- Constitui prioridade para Portugal a valorização da CPLP no concerto das organizações internacionais e dos seus pilares constitutivos, com destaque para o desenvolvimento de uma estreita colaboração com as Presidências *pro tempore* de Cabo Verde e Angola, e com o Secretariado Executivo;
- Destaca-se a participação na negociação do Acordo de Livre Circulação e Mobilidade na CPLP, tendo em vista a sua aprovação na Cimeira de Luanda;
- Apoio à atividade do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, no âmbito do reforço da promoção da língua portuguesa;
- Estímulo da cooperação entre empresas e organizações profissionais dos diferentes membros, no âmbito da dinamização da dimensão económica da CPLP.

No âmbito do novo quadro da **Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento**, destaca-se a continuação da implementação deste novo quadro, mantendo o foco principal na cooperação com os países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste, mas alargando a sua geografia e parcerias, diversificando as modalidades de financiamento. Assim, as Grandes Opções do Plano destacam:

- A aprovação do novo Conceito Estratégico de Cooperação 2021-2027 e adoção da estratégia para o envolvimento do setor privado nos esforços de cooperação, promovendo e reforçando os necessários mecanismos de financiamento;
- Participação em mecanismos europeus e internacionais de financiamento do desenvolvimento, centrando-se na operacionalização do Compacto para o Financiamento do Desenvolvimento dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP);
- Aprofundamento da parceria estratégica com os países de língua portuguesa, concretizada nos Programas de Cooperação Estratégica;
- Como prioritário tirar partido da Aliança Europa-África para o Crescimento e o Emprego e do reforço de recursos previstos para a política de vizinhança e cooperação do próximo Quadro Financeiro Plurianual;
- Valorização do papel da cooperação portuguesa na gestão de projetos da União Europeia.

Relativamente à adaptação da **organização diplomática e consular** às novas realidades da emigração portuguesa e ao potencial da dimensão, dispersão e enraizamento e vinculação a Portugal das comunidades residentes no estrangeiro, o Governo destaca:

- Prioridade à revisão e reforço da rede consular, assente num novo modelo gestionário, que garanta a simplificação dos processos e a consolidação dos mecanismos de apoio a situações de emergência;
- No âmbito do reforço dos vínculos entre o país e as suas comunidades da diáspora, o reforço das condições de participação cívica e política dos portugueses residentes no estrangeiro, na sequência do alargamento do recenseamento automático, concretamente no que diz respeito à avaliação das condições de exercício de voto e introdução das alterações indispensáveis à sua melhoria;
- Renovar e modernizar a Rede do Ensino Português no Estrangeiro, melhorando o uso das tecnologias digitais e de educação à distância, assegurando maiores níveis de certificação das competências adquiridas;
- Prosseguir com a implementação do Programa Regressar e, no horizonte de 2023, ser avaliados os seus resultados.

Para a **divulgação e promoção internacional da língua e cultura portuguesas**, releva-se:

- A promoção externa da língua e cultura portuguesas, coordenada entre as áreas governativas dos Negócios Estrangeiros e da Cultura, no quadro dos Planos Anuais de Ação Cultural Externa, valorizando a diplomacia cultural e as grandes celebrações, como o Quinto Centenário da Viagem de Circum-Navegação;
- O aumento da presença do português como língua curricular através de projetos de cooperação com países de todos os continentes, consolidando e desenvolvendo a rede de ensino nas três vertentes: ensino básico, secundário e superior;
- A expansão dos processos de educação à distância, de certificação de aprendizagens e de credenciação do português nos sistemas de acesso ao ensino superior;
- O investimento em programas e ferramentas que reforcem o papel e o estatuto da língua portuguesa como língua de ciência e língua digital, ao mesmo tempo que, no âmbito da defesa do plurilinguismo e da afirmação da língua portuguesa como língua de comunicação internacional, se dará sequência ao trabalho de consolidação da sua presença em organismos internacionais multilaterais;
- Implementação de um programa de difusão sistemática de obras referenciais da literatura portuguesa em traduções diretas e edições internacionais, e consolidada a presença regular de Portugal em iniciativas internacionais de promoção da literatura e do livro, com destaque para a do livro (presença de Portugal como País-Convidado na Feira do Livro 2020 de Lima, Perú e na Feira do Livro de Leipzig, em 2021, Alemanha).

A **internacionalização da economia portuguesa** constitui-se como uma linha de ação autónoma de política externa e um eixo essencial para a sua compreensão e sucesso global. Para apoiar a internacionalização da economia portuguesa, na tripla dimensão de fomento das exportações, fomento do investimento no exterior e atração de investimento direto estrangeiro, as Grandes Opções do Plano priorizam:

- A implementação do Programa Internacionalizar 2020-2030, que surge enquanto continuação do Programa Internacionalizar, com o triplo objetivo de alargar e consolidar a base de empresas exportadoras, diversificar os mercados de exportação e atingir um volume de exportações correspondente a 50% do PIB;
- Internacionalização da economia Portuguesa na vertente de exportações, investimentos no exterior e captação de investimentos diretos estrangeiros, incluindo a diáspora portuguesa.
- A modernização dos sistemas de incentivos ao investimento estrangeiro, tirando partido, quer das oportunidades e desafios do novo Quadro Financeiro Plurianual europeu, quer da revisão dos estímulos de natureza fiscal;
- A consolidação da rede externa da AICEP e a modernização dos seus serviços, designadamente na área da transição digital e no apoio às pequenas e médias empresas, apostando nos mercados estratégicos que estão ou poderão estar na origem de investimento estrangeiro e no aproveitamento das oportunidades geradas pelos novos instrumentos de política comercial da União Europeia;
- A participação de Portugal na Expo Dubai 2020.

Por fim, refere-se ainda que os desenvolvimentos do processo de saída do Reino Unido da União Europeia serão devidamente acompanhados, de forma a acautelar os interesses nacionais em qualquer cenário, promovendo, chegado o momento, a negociação de uma relação futura tão próxima quanto possível. Nesse sentido, o documento sublinha também que Portugal continuará a ter uma participação ativa no processo de construção europeia, participação que é um a prioridade, com destaque para a promoção de uma agenda progressista e de defesa dos valores europeus e do Estado de Direito, desenvolvendo a convergência económica e social e reforçando o papel da Europa no Mundo.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

1 – O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 16 de dezembro de 2019, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020.

2 – A referida proposta de lei e as Grandes Opções do Plano foram objeto de apreciação pela Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, nos termos do presente parecer.

3 – Em especial foram analisadas as áreas relativas aos Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, reunindo a proposta de lei, na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo plenário da Assembleia da República.

4 – O presente parecer sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, contendo as Grandes Opções do Plano para 2020, deve ser enviado à Comissão de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado autor do parecer, Paulo Porto — O Presidente da Comissão, Sérgio Sousa Pinto.

Nota: O parecer foi aprovado, com votos a favor do PSD e do PS, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do BE, do PCP, do CDS-PP e do PAN.

---

## COMISSÃO DE DEFESA NACIONAL

### Parecer

#### Índice

- Parte I – Considerandos
- Parte II – Análise Setorial
- Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer
- Parte IV – Conclusões

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### 1 – Nota preliminar

O Governo apresentou à Assembleia da República a presente proposta de lei, referente às Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020-2023:

1. A iniciativa legislativa do governo encontra o seu fundamento legal nos artigos 91.º, 105.º e na alínea g) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa;
2. A referida iniciativa deu entrada na Assembleia da República a 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida no mesmo dia e remetida à Comissão de Defesa Nacional para efeitos de emissão de parecer setorial, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República;
3. De acordo com o Governo, as Grandes Opções do Plano para 2020 decorrem do Programa do XXII Governo Constitucional e integram, para o período 2020-2023, as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar, enquadrando-se na estratégia de desenvolvimento económico e social de consolidação das contas públicas consagradas, respetivamente, no Programa de Governo;
4. Nas Grandes Opções do Plano para 2020 o Governo define quatro agendas estratégicas que integram o conjunto de compromissos e de políticas para o período 2020-2023: alterações climáticas e valorização dos recursos; sustentabilidade demográfica e melhor emprego; menos desigualdades e um território mais coeso; transição digital e uma sociedade da inovação. Define ainda compromissos e políticas em domínios transversais de intervenção, como: valorização das funções de soberania; aperfeiçoamento da qualidade da democracia; política orçamental estável e credível; e melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas;
5. O processo legislativo, ora em apreço, não apresenta nota técnica. Relativamente a pareceres de entidades externas, apenas apresenta o [parecer do Conselho Económico e Social, de 9 de dezembro de 2019](#);
6. Foi promovida, pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira;
7. A iniciativa em análise, em observância da alínea a) do n.º1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, consiste num articulado composto por cinco artigos, ao qual se aprova, em anexo o documento das Grandes Opções do Plano para 2020-2023, que faz parte integrante da proposta de lei;
8. De acordo com as alíneas b) e c) do n.º1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, a proposta de lei tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos/fundamentos;

9. No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Defesa Nacional (CDN) exercer as suas competências no acompanhamento e fiscalização política das ás áreas que direta ou indiretamente respeitem à Defesa Nacional, incluindo a participação de Portugal no âmbito da PESC/PCSD, a cooperação técnico-militar com os países lusófonos e as Forças Nacionais Destacadas. Assim, no respeita às Grandes Opções do Plano para 2020-2023, será no âmbito destas matérias que se debruçará o presente parecer setorial sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>.

## PARTE II – ANÁLISE SETORIAL

Decorrente da análise setorial das Grandes Opções do Plano para 2020-2023, realça-se o que está exarado na exposição de motivos da proposta de lei, onde é aludido que as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 do XXII Governo Constitucional apresentam, para o horizonte da legislatura, «uma política económica e social sustentada no crescimento e na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses».

Salienta-se, igualmente, que de acordo com o artigo 4.º da proposta de lei em análise, «as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2020».

No âmbito das atribuições e competências da Comissão de Defesa Nacional, das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 destaca-se o capítulo 3.3 – «Valorizar as funções de soberania», no qual o Governo identifica as principais orientações para preparar a Defesa Nacional para os desafios da década 2020-2030, que serão objeto de reflexão no presente parecer.

As Grandes Opções do Plano para 2020-2023 identificam a necessidade de adaptar a Defesa Nacional, projetando-a para os desafios da década 2020-30, para que as Forças Armadas possam dar resposta a novas e complexas missões, bem como novas responsabilidades.

A proposta de lei sublinha a concretização da intenção manifestada em 2017 por Portugal, de participar numa cooperação estruturada permanente no domínio da segurança e defesa, à qual acresce o seu envolvimento no Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e no Fundo Europeu de Defesa, nos quais Portugal propõe-se a participar, reforçando a sua capacidade militar e as suas indústrias de defesa.

Sublinha-se ainda o compromisso assumido pelo país no âmbito da NATO, que calendarizou e planificou o compromisso de aumentar a despesa em Defesa, apontando para um rácio entre 1,66% e 1,98% do PIB em 2024.

Destaca-se ainda a recente revisão da Lei de Programação Militar, que constitui o principal instrumento financeiro plurianual para a Defesa Nacional e materializa uma estratégia de médio e longo prazo para a edificação das capacidades militares, assente no desenvolvimento da inovação e gerando valor acrescentado para a economia nacional, reforçando o emprego qualificado e promovendo as exportações das empresas deste setor de atividade.

Salienta-se também o apoio às populações, especialmente no apoio à proteção civil ou no âmbito do combate aos incêndios e, bem assim, as missões em articulação com o Sistema Integrado de Segurança Interna.

Assim, as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 identificam como eixos fundamentais: colocar as pessoas primeiro; assegurar o reconhecimento dos Antigos Combatentes; aproximar a instituição militar da sociedade e vice-versa; reforçar e racionalizar os meios ao serviço da defesa; e impulsionar a economia da Defesa.

No âmbito do primeiro eixo, para **valorizar e reconhecer continuamente a centralidade das pessoas** na construção das Forças Armadas do futuro, é necessário completar o regime de profissionalização, ter capacidade de atrair e reter talento e, reconhecer a posição de quem escolhe servir o País. Assim, o Governo irá:

- Continuar o processo de adequação dos mecanismos de recrutamento e retenção às necessidades de efetivos militares para as Forças Armadas, através da organização apropriada do dispositivo das Forças

Armadas e de novos mecanismos de gestão de carreiras;

- Concluir a reforma do Sistema de Saúde Militar e finalizar o projeto do Campus de Saúde Militar, gerando sinergias, racionalizando meios e promovendo qualidade;
- Reforçar a Ação Social Complementar, em apoio dos membros mais carenciados, nomeadamente nas áreas de apoio à infância, aos estudantes e à terceira idade, no apoio domiciliário, nos centros de férias e de repouso e na habitação social;
- Dignificar e apoiar os antigos combatentes, incluindo os deficientes das Forças Armadas, identificando soluções para o acompanhamento da nova geração de militares sujeitos a riscos físicos e psicológicos, em particular os que tenham estado em Forças Nacionais Destacadas;
- Reforçar a participação de mulheres nas Forças Armadas, em linha com as melhores práticas internacionais, garantindo a aplicação e contínua monitorização do Plano Nacional de Ação para implementação da Resolução da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança nas instituições da Defesa;
- Implementar o Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade e aprofundar os mecanismos de apoio às famílias dos militares, de acordo com as melhores práticas internacionais, com o objetivo de promover a conciliação do trabalho com a vida pessoal, especialmente orientado para o acompanhamento integrado das famílias nas situações de mobilidade internacional dos militares.

Relativamente ao **reconhecimento dos Antigos Combatentes**, as Grandes Opções do Plano 2020-2023 salientam que para cumprir o dever do Estado português em reconhecer, de forma simbólica e material, os militares que combateram por Portugal pelo serviço prestado é necessário melhorar o enquadramento jurídico que lhes é aplicável, bem como aprofundar os instrumentos existentes, designadamente para apoio económico e social aos Antigos Combatentes e Deficientes das Forças Armadas.

No âmbito da **aproximação da instituição militar da sociedade e vice-versa**, sublinha a proposta de lei que para cumprir a obrigação do Estado de promover a formação, valorizar profissionalmente os seus militares e reforçar a ligação da Defesa Nacional à sociedade, serão adotadas as seguintes medidas:

- Promover a reinserção profissional dos militares em regime de contrato e dos militares que optem pela passagem à reserva em idade ativa, com recurso a políticas ativas de formação e de emprego;
- Promover o alinhamento da formação conferida pelas Forças Armadas com o Sistema Nacional de Qualificações;
- Operacionalizar os conceitos de reserva de disponibilidade e reserva de recrutamento, tendo em conta a redução de efetivos ocorrida nos últimos anos e a eventual necessidade de dar resposta rápida a situações novas que requeram meios adicionais;
- Cometer ao Instituto de Defesa Nacional o aprofundamento do Referencial para a Educação, com vista a desenvolver e implementar um Plano Nacional de Ação para uma Cultura de Defesa para a Segurança e a Paz, em ligação com as escolas, as autarquias locais, as instituições culturais da Defesa e das Forças Armadas e a sociedade civil em geral;
- Promover o conhecimento da sociedade portuguesa sobre as nossas Forças Armadas, criando mais e melhores mecanismos para a interação;
- Completar o Dia da Defesa Nacional com a criação de programas-piloto que permitam, numa base voluntária, a participação de cidadãos em atividades estruturadas de curta duração, com vista a permitir o conhecimento e experiência da vivência militar.

Na perspetiva do **reforço e racionalização dos meios ao serviço da Defesa**, o Governo sublinha que é necessário modernizar e reforçar as capacidades militares, em linha com as metas assumidas no quadro da NATO e ao abrigo da Lei de Programação Militar. Contudo, a racionalização de meios impõe que se centralize cada vez mais o investimento nas áreas em que a intervenção das Forças Armadas é mais necessária. Deste modo, o Governo irá:

- Executar a LPM, com especial enfoque no equipamento de importância estratégica e que se traduza num efeito multiplicador da capacidade operacional, apostando nos programas conjuntos e naqueles passíveis de duplo uso (civil e militar) e na criação de riqueza para a economia nacional;

- Reorganizar as Forças Armadas em função do produto operacional, privilegiando uma estrutura de forças baseada em capacidades conjuntas e mais assente num modelo de organização modular e flexível, com a mais que provável necessidade de uma efetiva arquitetura de comando conjunto;
- Aprofundar os mecanismos de partilha de valências entre os ramos das Forças Armadas, não só nas áreas de apoio e logística, mas também nas de aquisição, manutenção e modernização de meios ou, ainda, de recrutamento e formação;
- Centralizar nos serviços do Ministério da Defesa Nacional o sistema de aquisições logísticas correntes que envolvam um volume orçamentalmente significativo (combustível, viaturas administrativas e sua manutenção, mobiliário, equipamento informático, entre outros), mas que não são especificamente operacionais;
- Definir uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa, devidamente articulada com as demais iniciativas em matéria de cibersegurança;
- Integrar o Ensino Superior Militar, valorizando a qualidade da formação inicial e ao longo da vida, bem como os centros militares de investigação;
- Complementar a formação de âmbito especificamente militar com a oferta proporcionada pelo sistema de Ensino Superior Universitário e Politécnico, em áreas como medicina, engenharia e administração;
- Promover a integração dos adidos militares no âmbito da política externa de Defesa, incluindo a promoção externa das nossas indústrias de defesa;
- Consolidar o enquadramento e estruturas da Autoridade Marítima Nacional

Por fim, destaca-se a importância da indústria de defesa para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas. Assim, no atual contexto europeu, este setor pode reforçar o seu papel de desenvolvimento económico e promoção da inovação, mantendo e reforçando o emprego qualificado e promovendo e estimulando a especialização e a capacidade de exportação das empresas que operam em Portugal. Como tal, para **impulsionar a economia da Defesa**, o Governo procurará:

- Consolidar o papel do Estado na gestão das participações públicas no setor, de forma articulada e centralizada numa empresa unificadora da ação de tutela setorial e enquanto agente facilitador da internacionalização da indústria de Defesa;
- Fomentar a participação em programas conjuntos, no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente e do Fundo Europeu de Defesa, mas também junto da Agência Espacial Portuguesa, da Agência Europeia de Defesa, da NATO e de outros programas cooperativos;
- Promover a externalização das funções de suporte das Forças Armadas, em articulação com estas, com disponibilização da capacidade excedentária ao mercado e com redução de custos, mantendo-se a natureza empresarial pública do Arsenal do Alfeite;
- Internacionalizar a economia da Defesa, apostando nos clusters mais diretamente nela participantes, como as áreas da construção e reparação naval, comunicações, sistemas avançados de simulação e treino e setor aeroespacial.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O relator do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

- 1 – O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, a 16 de dezembro de 2019, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023.
- 2 – A referida proposta de lei e as Grandes Opções do Plano foram objeto de apreciação pela Comissão

de Defesa Nacional, nos termos do presente parecer.

3 – Em especial foram analisadas as áreas relativas à Defesa Nacional, reunindo a proposta de lei, na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo Plenário da Assembleia da República.

4 – O presente parecer sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, contendo as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, deve ser enviado à Comissão de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado autor do parecer, José Manuel Carpinteira — O Presidente da Comissão, Marcos Perestrello.

Nota: As partes I e III do parecer foram aprovadas, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do PCP, do CDS-PP e do PAN.

---

## COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

### Parecer

#### Índice

Parte I – Nota Introdutória

Parte II – Considerandos

Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer

Parte IV – Conclusões

Parte V – Parecer

### PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo apresentou à Assembleia da República, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, sobre as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, tendo a Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças solicitado à Comissão de Assuntos Europeus a elaboração de parecer nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.

A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2020.

De uma forma sucinta, são elencados os domínios mais diretamente relacionados com as competências da Comissão de Assuntos Europeus presentes nas Grandes Opções do Plano 2020.

### PARTE II – CONSIDERANDOS

#### A – Grandes Opções do Plano para 2020-2023

A proposta de lei sobre as Grandes Opções do Plano (GOP) exprime as grandes linhas estratégicas orientadoras e enquadradoras das diferentes políticas para o País, tendo por base o Programa do XXII Governo Constitucional.

Neste contexto, as GOP prosseguem o caminho já iniciado na anterior legislatura dando assim

continuidade a um modelo de desenvolvimento assente no crescimento económico, na criação de emprego de qualidade e no esbatimento das desigualdades sociais, assegurando simultaneamente a estabilidade do sistema financeiro e das finanças públicas, permitindo a recuperação da confiança e da credibilidade externa junto das instituições europeias e internacionais, e, sobretudo, a recuperação da confiança dos cidadãos nacionais.

Por conseguinte, a presente proposta de lei desenvolve-se fundamentalmente em torno de **quatro grandes agendas estratégicas:** *i) Alterações climáticas e valorização dos recursos; ii) Sustentabilidade demográfica e melhor emprego; iii) Menos Desigualdades e um território mais coeso; iv) Transição digital e uma sociedade da inovação.*

Para além destes grandes eixos estratégicos as GOP integram ainda **compromissos e políticas em domínios transversais** como: *i) valorização das funções de soberania; ii) aperfeiçoamento da qualidade da democracia; iii) política orçamental estável e credível; iv) melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.*

Como referido anteriormente, estamos presente uma proposta de lei que dá continuidade ao modelo de desenvolvimento iniciado na anterior Legislatura, isso mesmo é reconhecido na nota técnica<sup>1</sup>: «Notamos que algumas destas medidas se inserem e dão continuidade às já previstas em GOP de anos anteriores, prosseguindo e/ou reforçando medidas em curso, que se iniciaram este ano ou em anos precedentes».

Salienta-se no entanto que, comparativamente às GOP para 2019, emergem duas novas áreas prioritárias – o combate às alterações climáticas e a transição digital – que refletem justamente o alinhamento com duas das prioridades do novo mandato da Comissão Europeia.

A proposta de lei elenca, assim, as medidas específicas que materializam as prioridades estratégicas do Governo e evidencia também o posicionamento de Portugal no contexto europeu e internacional. Destacando-se, a este propósito, o **capítulo 4. «Portugal no Mundo»** no qual o Governo identifica as principais prioridades e orientações de política europeia e de política externa, que serão objeto de apreciação no presente parecer.

A análise da presente proposta legislativa revela a existência de um modelo de desenvolvimento económico e socialmente sustentável incorporando uma visão de futuro, que visa responder aos desafios e exigências que se colocam ao País. Neste contexto, são evidenciadas as principais prioridades políticas ancoradas nas quatro grandes agendas estratégicas.

A primeira das quais relativa às **«alterações climáticas e sustentabilidade de recursos»**. Domínio que o Governo assume de crucial importância para o país, não só devido às vulnerabilidades que este apresenta em termos de alterações climáticas mas também às necessidades de sustentabilidade do uso e da exploração dos recursos naturais. Tudo isto associado ao cumprimento dos compromissos internacionais e europeus tornam imperativa a promoção da transição energética e uma efetiva luta contra as alterações climáticas.

Quanto à segunda agenda estratégica **«sustentabilidade demográfica e melhor emprego»**, é tida em conta a complexidade do atual quadro demográfico negativo do país, caracterizado por uma fraca taxa de natalidade e por um forte envelhecimento populacional, fazendo emergir esta agenda ao topo das prioridades políticas tornando imprescindível a adoção de medidas transversais, nomeadamente, nos domínios da natalidade e apoio à família, do emprego, da saúde e da habitação.

No que concerne à terceira agenda **«menos desigualdades e um território mais coeso»** é proposta uma abordagem integrada na implementação de um conjunto de medidas de combate às desigualdades e promoção da coesão do território, visando garantir uma maior igualdade de direitos, um combate efetivo a todas as formas de discriminação, maior redistribuição da riqueza, assegurar o acesso universal à educação e à saúde, e diminuir as assimetrias regionais.

Por último, na quarta agenda **«transição digital e uma sociedade da inovação»** é claramente assumido o propósito de prosseguir o investimento em áreas estruturantes como as qualificações e competências dos cidadãos que irão permitir a transição do atual modelo económico para um novo modelo cada vez mais digital, assente no conhecimento, na inovação e na tecnologia. Neste sentido, serão privilegiadas, nomeadamente, medidas de fiscalidade e de diversificação de fontes de financiamento e de simplificação administrativa.

Em matéria de **política europeia**, o documento começa por se referir à **conclusão das negociações do**

<sup>1</sup> Nota Técnica relativa à Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV) – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020. Documento elaborado pelos serviços da Assembleia da República, em 30 de dezembro 2019.

**Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027**, salientando que Governo continuará fortemente empenhado na defesa dos interesses nacionais, em particular, no que diz respeito à Política da Coesão e à Política Agrícola Comum, bem como nas necessidades específicas das regiões ultraperiféricas (RUP) no contexto destas Políticas. O mesmo empenho é manifestado no domínio da construção da União Económica e Monetária (UEM), onde Portugal irá prosseguir um desempenho ativo. Um outro aspeto que relevante é a vertente atlântica onde se assume claramente a vontade de Portugal continuar a reforçar as suas ligações junto dos diversos parceiros do outro lado do oceano, bem como a sua ligação a África e à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, promovendo os valores culturais e potenciando a internacionalização da economia portuguesa e a captação de investimento estrangeiro.

Este conjunto de prioridades políticas traduz claramente a continuidade da vontade política do Governo de prosseguir um novo modelo de desenvolvimento, conciliando o crescimento económico e social, a promoção da competitividade da economia em especial no plano internacional em simultâneo com a capacidade de captar investimento e, prosseguindo uma trajetória de consolidação orçamental que tem permitido a Portugal recuperar a credibilidade externa. Ao mesmo tempo que, a nível interno tem conseguido recuperar a confiança dos portugueses e melhorado significativamente as suas condições de vida.

Como refere o parecer do CES, «as GOP seguem de perto a estratégia apresentada no Programa do Governo, o que constitui um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social» do País.

Importa, por isso, salientar que Portugal beneficia hoje de um pleno acesso aos mercados financeiros e em condições muito favoráveis. Facto para o qual contribuíram o pagamento integral do empréstimo ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em dezembro de 2018, e o pagamento antecipado de dois mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (EFSF), em outubro de 2019.

## PORUTGAL NO MUNDO

Neste capítulo, sublinha-se a relevância que se pretende conferir à política externa no sentido de afirmar Portugal na Europa e no Mundo.

Neste contexto, Portugal declara firmemente o seu empenho na defesa intransigente de uma política externa, assente em valores democráticos e nos direitos humanos. Manifestando, por isso, o propósito de continuar a participar activamente na construção europeia, promovendo uma agenda progressista e desenvolvendo a convergência económica e social.

Um dos aspetos realçados como muito positivo foi facto do país ter conseguido repor sua imagem de credibilidade e confiança na cena europeia e internacional. Destacando-se, no âmbito europeu, a saída do Procedimento por Défices Excessivos e a eleição de Mário Centeno para a presidência do Eurogrupo. Num contexto mais global, destacam-se as eleições de António Guterres para Secretário-Geral das Nações Unidas e de António Vitorino para Diretor-Geral da Organização Internacional das Migrações, bem como o facto de o «país ter ganho todas as candidaturas internacionais que apresentou».

Sublinha-se, por isso, a posição relevante que Portugal adquiriu ao «estar na linha da frente de todas as agendas europeias relevantes, bem como das diversas agendas multilaterais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Agenda do Clima, o Pacto Global das Migrações e o Pacto Global para os Refugiados».

No que respeita ao posicionamento geopolítico volta a sublinhar-se a singularidade positiva da posição de Portugal no espaço Euro-atlântico. Sendo manifestado o empenho do Governo em continuar a desenvolver e a reforçar esta dimensão geopolítica.

Assim,

**No domínio da política externa em 2020** e numa ótica de continuidade e aprofundamento visa-se a afirmação de Portugal no Mundo em torno do desenvolvimento de vários eixos de intervenção, a saber: a) política europeia; b) relações multilaterais e bilaterais; c) internacionalização da economia; d) cooperação para o desenvolvimento; e) ligação às comunidades portuguesas; f) promoção da língua, da cultura e da ciência.

Para o desenvolvimento destes eixos e objetivos estratégicos, são evidenciados os domínios que têm uma

maior ligação com os Assuntos Europeus

Em termos de política europeia, Portugal confere **prioridade política** às seguintes áreas:

1) **Conclusão das negociações do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027** – defendendo uma dimensão orçamental adequada, valorizando a Política de Coesão e a Política Agrícola Comum, tendo em conta as necessidades específicas das RUP;

2) **Preparação da Presidência Portuguesa da União Europeia** – Portugal assumirá a Presidência do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2021, cuja preparação está a decorrer. As principais prioridades estabelecidas foram: a Europa Social, o Pacto para a Europa Verde, a Transição Digital e as relações entre a Europa União Europeia e África;

3) **Brexit** – acompanhamento intenso do desenvolvimento do processo de saída do Reino Unido da União Europeia de forma a acautelar os interesses nacionais em qualquer cenário, e contribuindo ativamente na implementação no período de transição subsequente na concretização do futuro acordo de relacionamento entre aquele país e a União Europeia;

4) **Estado de Direito** – reforçando a capacidade de interlocução quer com as instituições europeias, quer com os Estados Membros que defendem o aprofundamento da integração europeia assente numa maior convergência económica e social, alicerçada na defesa intransigente do Estado de Direito e dos valores comuns europeus;

5) **Migrações** – promovendo a regularidade dos trajetos migratórios. Participando, por isso, nos programas promovidos pelo ACNUR, OIM ou União Europeia de apoio a refugiados de situações de guerra ou de violação de direitos fundamentais, defendendo a adoção de uma estratégia europeia baseada na partilha de responsabilidade e de solidariedade na integração de refugiados e na gestão de fluxos migratórios, contribuindo, por isso, para reforma do Regulamento de Dublin. Sublinhando que, é necessário neste domínio tão especial e exigente «garantir um acolhimento digno, inclusivo e respeitador da diversidade de quem procura o nosso país com a aspiração de construir melhores condições de vida para si e para a sua família, recusando pactuar com atitudes xenófobas ou ceder à demagogia»;

6) **Alterações climáticas** – Para Portugal o combate às alterações climáticas assume grande relevância tanto no plano nacional como europeu. No âmbito da política europeia manifesta-se um grande empenho sobretudo na elaboração do Pacto para a Europa Verde e na implementação da Estratégia de Longo Prazo da União Europeia para alcançar a neutralidade carbónica até 2050. No plano nacional, conhecidas as vulnerabilidades do país, este combate é considerado vital pelo que se pretende promover um conjunto de respostas diversificadas e integradas que permitam mitigar os seus efeitos, mas também adaptar a sociedade e os territórios, de forma a atingir níveis de proteção do ambiente superiores aos atuais<sup>2</sup>. Adicionalmente, assume-se como imperiosa a reorientação do modelo económico português para um novo paradigma de desenvolvimento assente na descarbonização, na valorização do território e dos seus recursos endógenos e na economia circular. Este é o modelo preconizado para um desenvolvimento económico, social e ambientalmente sustentável que exige resposta forte e plenamente alinhada com os objetivos a que Portugal se propôs no âmbito do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030;

7) **Economia digital** – a transição para a nova era, a de uma economia e uma sociedade sustentadas no conhecimento, e numa produtividade baseada na inovação, na qualificação das pessoas e na atuação no mercado global, colocam a economia digital no topo das prioridades do Governo a nível europeu e nacional. Neste contexto, é proposto fomentar uma sociedade inclusiva, «que a todos oferece as competências para que todos possam participar nas oportunidades criadas pelas novas tecnologias digitais; uma economia aberta, em que o Estado apoia o processo de internacionalização das empresas e a modernização da sua estrutura produtiva». Por conseguinte, em termos de política europeia manifesta-se forte empenho na implementação da Agenda Digital Europeia;

8) **Criação de um novo contrato social para a Europa** – apoiando a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, no sentido de desenvolver um novo contrato social para a Europa;

9) **União Económica e Monetária** – Contribuindo para a conclusão da União Económica e Monetária, em todas as suas dimensões, completando a União Bancária e fazendo do Instrumento Orçamental para a

<sup>2</sup> De sublinhar que Portugal foi o primeiro país a assumir, em 2016, o objetivo da neutralidade carbónica em 2050 e, mais recentemente, a aprovar um roteiro para a neutralidade carbónica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho). Portugal também

Competitividade e a Convergência o embrião de um verdadeiro orçamento da área do euro.

Para além destas prioridades, Portugal manifesta o seu empenho: *i) no aprofundamento das interligações energéticas; ii) na proteção dos oceanos; iii) na otimização do potencial do mar;* na participação no **desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e na Política de Vizinhança**, com particular atenção ao relacionamento com os países mediterrânicos, do Sahel e da África Central.

No âmbito das relações multilaterais e bilaterais, para além da política europeia, são destacados os restantes eixos que constituem a **política externa portuguesa**. Desses, evidenciam-se, aqui, os que têm uma maior interconexão com as políticas europeias.

Por conseguinte, no que respeita às **relações multilaterais**:

1) Contribuição para o reforço do sistema multilateral de comércio – assumindo a defesa clara dos interesses nacionais no contexto dos acordos comerciais da União Europeia com países e regiões terceiros, em especial os acordos com o Canadá, o Japão e o Mercosul.

2) Participação na construção da Política Externa e de Segurança Comum e no seu desenvolvimento no contexto multilateral.

3) Participação ativa no sistema das Nações Unidas, designadamente nas missões de paz e de segurança, na defesa e promoção dos direitos humanos, na promoção da educação, ciência e cultura e no acompanhamento dos assuntos do mar, com particular enfoque na organização, em Lisboa, da Conferência dos Oceanos.

4) Participação a nível da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), valorizando a dimensão política da Aliança, quer na defesa coletiva, quer na projeção de estabilidade e na segurança cooperativa;

5) Valorização e participação em fóruns internacionais de diálogo político, cooperação e desenvolvimento, com especial destaque para as iniciativas em torno das relações com o Mediterrâneo (União para o Mediterrâneo, Diálogo 5+5 e Cimeira Duas Margens); na relação com África, para a União Africana e as organizações regionais africanas; assim como na Conferência Ibero-americana e nas organizações regionais na América Latina.

No âmbito das **relações bilaterais**, destaca-se o reforço das relações com:

1) A Espanha e o Reino Unido tendo em conta o contexto pós-Brexit;

2) A Alemanha e a Eslovénia, no âmbito do Trio de Presidências do Conselho da União Europeia;

3) Os países da Coesão, os países da Fachada Atlântica e os Países do Mediterrâneo, no âmbito da União Europeia, visando garantir os equilíbrios necessários ao desenvolvimento da construção europeia e dos interesses portugueses aí representados;

4) Os países de língua portuguesa, tendo em conta os laços políticos, culturais e económicos que os unem.

5) Os Estados Unidos da América, tirando partido da amplitude do relacionamento bilateral;

6) Os países do norte de África e da África Subsaariana;

7) Os países latino-americanos, com particular destaque para os do Mercosul, vistos os desenvolvimentos em curso no Acordo com a UE;

8) O Canadá, com cooperação nas várias vertentes, tendo em consideração a comunidade portuguesa ali residente e o incremento considerável das trocas comerciais que se verifica;

9) A China, a Índia, o Japão e a República da Coreia, vistos os avanços verificados, quer no plano bilateral, quer em razão de acordos celebrados ao nível da UE, consolidando e expandindo o nível de relacionamento político e económico.

No âmbito da Política de Cooperação para o Desenvolvimento e das Parcerias Internacionais, destaca-se:

1) Aprovação do novo Conceito Estratégico de Cooperação 2021-2027;

- 2) Adoção da estratégia para o envolvimento do setor privado nos esforços de cooperação;
- 3) Prossecução do trabalho com as instituições multilaterais de financiamento do desenvolvimento, com enfoque na operacionalização do Compacto para o Financiamento do Desenvolvimento dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) celebrado entre Portugal, o Banco Africano de Desenvolvimento e aqueles países, com vista a promover o investimento português nos PALOP e o desenvolvimento do respetivo setor privado.
- 4) Desenvolvimento da parceria estratégica com os PALOP, concretizada nos Programas de Cooperação Estratégica;
- 5) Desenvolvimento de projetos de cooperação delegada da União Europeia, quer em África quer na América Latina;
- 6) Continuação da execução dos programas de cooperação com os PALOP e com Timor-Leste.

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATOR**

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

1. A Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças solicitou à Comissão de Assuntos Europeus a elaboração de parecer nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República.
2. Este parecer não tem uma apreciação política, mas antes opta por fazer uma apresentação breve das matérias do seu âmbito de competência.
3. A Proposta de Lei em causa, analisada por esta Comissão apenas nas matérias do seu âmbito de competência, reflete a posição do Governo relativamente ao modelo de desenvolvimento sustentável económico-social preconizado para o país, dentro do atual contexto europeu.
4. Portugal no âmbito da política europeia reafirma o seu forte empenho no aprofundamento do projeto de integração europeia baseado na defesa intransigente dos valores e princípios fundamentais da União Europeia. Participará, por isso, ativamente no debate sobre o futuro da Europa.
5. No âmbito da política externa assume como prioritário o reforço do papel de Portugal na cena internacional, defendendo o respeito pelo multilateralismo assente no direito internacional e na defesa dos direitos humanos e na democracia e no estado de direito.
6. Portugal, no que respeita especificamente à política europeia, reafirma o seu empenho na conclusão das negociações do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, mantendo a prioridade na defesa dos interesses nacionais e europeus, em particular no que respeita à política de coesão e à política agrícola comum, bem como às necessidades específicas das RUP.
7. No que concerne à União Económica e Monetária, afirma a vontade de manter uma participação ativa no seu aprofundamento e conclusão. Completando, nomeadamente, a União Bancária e fazendo do Instrumento Orçamental para a Competitividade e a Convergência o embrião de um verdadeiro orçamento da área do euro.
8. Manifesta o forte empenho na Criação de um novo contrato social para a Europa, apoiando a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, no sentido de desenvolver um novo contrato social para a Europa.
9. Serão desenvolvidos esforços para implementação da Agenda Digital Europeia.
10. Em matéria de alterações climáticas é dada grande relevância ao Pacto para a Europa Verde e à implementação da Estratégia de Longo Prazo da União Europeia para alcançar a neutralidade carbónica até 2050.
11. No que concerne às migrações, defende-se uma política humanitária para os migrantes, refugiados e

requerentes de asilo, assente no primado do direito internacional e europeu. Tornando, por isso, imprescindível a adoção de uma estratégia europeia baseada na partilha de responsabilidade e de solidariedade na integração de refugiados e na gestão de fluxos migratórios.

12. Serão continuados os trabalhos de preparação da Presidência Portuguesa da União Europeia, no primeiro semestre de 2021. As principais prioridades serão: a Europa Social, o Pacto para a Europa Verde, a Transição Digital e as relações entre a Europa União Europeia e África.

## PARTE IV – PARECER

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus considera que o presente parecer se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças e que a Proposta de Lei n.º 4/XIV, Grandes Opções do Plano para 2020-2023, na parte referente às questões do âmbito desta Comissão, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020.

A Deputada autora do parecer, Rita Borges Madeira — O Presidente da Comissão, Capoulas Santos.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do PCP, do CDS-PP e do L.

---

## COMISSÃO DE ECONOMIA, INOVAÇÃO, OBRAS PÚBLICAS E HABITAÇÃO

### Parecer

#### Índice

Parte I – Considerandos

Parte II – Opinião do Deputado Autor do Parecer

Parte III – Conclusões

## PARTE I – CONSIDERANDOS

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º4/XIV/1.<sup>a</sup>, referente às Grandes Opções do Plano para 2020-2023, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.<sup>º</sup> da Constituição da República portuguesa e dos artigos 118.<sup>º</sup> e 124.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República.

Esta iniciativa do Governo deu entrada na Assembleia da República a 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Orçamento e Finanças que a distribuiu pelas restantes Comissões Parlamentares Permanentes para elaboração dos respetivos pareceres.

É da competência da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação proceder à elaboração de parecer sobre a Proposta de Lei que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, na parte que respeita à sua competência material, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 206.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República.

Assim, o presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 que se inserem no âmbito da competência direta da CEIOPH, constantes na Proposta de Lei n.º

4/XIV/1.<sup>a</sup>.

Foi enviado à Assembleia da República um [parecer do Conselho Económico e Social](#) (CES) sobre as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, aprovado em 9 de dezembro de 2019.

De acordo com o artigo 135.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República a CEIOPH nomeou, no dia 18 de dezembro de 2019, o Senhor Deputado Hugo Costa (PS) como autor do parecer da Comissão.

## 1. Enquadramento geral

As Grandes Opções do Plano para 2020-2023, cumprindo os objetivos do Programa do XXII Governo Constitucional, enquadraram-se na estratégia de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas e estão organizadas em torno de quatro grandes agendas estratégicas, que são transversais às várias áreas de competência da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação:

- a) Alterações Climáticas E Valorização Dos Recursos;
- b) Sustentabilidade Demográfica E Melhor Emprego;
- c) Menos Desigualdades E Um Território Mais Coeso;
- d) Transição Digital E Uma Sociedade Da Inovação.

O presente parecer dará assim conteúdo às matérias da sua competência de acordo com as quatro grandes estratégias plasmadas nas Grandes Opções do Plano para 2020-2023, elaborando-se, no entanto, em primeiro lugar, algumas referências ao tema dos fundos estruturais e ao papel desempenhado por Portugal no Mundo que assumem no documento um lugar de destaque e são de grande relevância no âmbito da Comissão em apreço.

## 2. Colocar os fundos estruturais ao serviço da convergência com a União Europeia

Os fundos estruturais da União Europeia, através do Portugal 2020, tiveram na última legislatura um papel importante no financiamento de diversas políticas públicas e do investimento privado, assumindo um contributo relevante no retomar da convergência da economia portuguesa registada nos últimos três anos e na melhoria da qualidade de vida dos portugueses.

É intenção do Governo garantir que os fundos estruturais continuem a assegurar um papel catalisador no desenvolvimento na economia portuguesa pelo que a atual Legislatura será marcada por importantes desafios neste domínio, como sejam encerrar com pleno aproveitamento o atual ciclo de programação do Portugal 2020, prosseguindo com a necessidade de esgotar a dotação disponível deste instrumento. Para tal, dá-se continuidade a uma série de medidas, das quais se destacam:

- utilização de medidas de simplificação e agilização dos mecanismos de prestação de contas para efeitos de comprovação da execução dos projetos;
- Promoção do financiamento da contrapartida pública nacional através de linhas de crédito do Banco Europeu de Investimento (BEI) e de dotação centralizada no Orçamento do Estado;
- Identificação de projetos com atrasos significativos na sua utilização, a fim de proceder à sua descatação, recolocando, periodicamente, os montantes libertos a concurso para aprovação de novos projetos.

É também de grande importância, promover uma transição suave entre o Portugal 2020 e o novo ciclo de programação, evitando hiatos na implementação das políticas e dos projetos que provoquem perturbações na dinâmica de convergência da economia portuguesa.

Quanto ao Novo período de programação de fundos europeus – 2021-2027, será necessário preparar atempadamente a sua implementação. Para este objetivo, importa negociar o Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027), de forma a assegurar que os fundos europeus não sejam reduzidos face ao período atual; negociar o novo Acordo de Parceria de modo a que a utilização desses fundos seja subordinada à Estratégia

Portugal 2030, que já contou com o contributo de diversos setores da sociedade portuguesa; criar as condições para que os Programas Operacionais do próximo Acordo de Parceria venham a entrar em vigor logo no início de 2021, desde que estejam adotadas as decisões europeias necessárias em tempo adequado; conferir prioridade à simplificação dos processos de decisão e sobretudo do relacionamento com os promotores dos projetos.

### 3. Portugal no Mundo

Neste capítulo são referidos diversos temas relativos às competências da 6.<sup>a</sup> Comissão, destacando-se, desde logo, o empenho do Governo na defesa dos interesses nacionais na conclusão da negociação do novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, «defendendo uma dimensão orçamental global adequada, e valorizando a Política de Coesão e a Política Agrícola Comum, bem como as necessidades específicas das regiões ultraperiféricas no contexto destas Políticas. Simultaneamente, será reforçada a preparação do país para um melhor aproveitamento dos programas de gestão centralizada, nos domínios económico, do investimento, das infraestruturas de comunicações e transportes, ambiental e energético, da ciência e tecnologia e da política externa e de defesa, atendendo, de forma horizontal, às necessidades específicas das regiões ultraperiféricas».

A participação ativa no processo de construção europeia continua a ser uma prioridade para o Governo, destacando-se o estabelecimento do Instrumento Orçamental para a Convergência e a Competitividade, enquanto um dos instrumentos embriões para um verdadeiro orçamento da Zona Euro. Neste contexto, serão promovidos o aprofundamento do mercado interno e as PME como elementais centrais da política industrial europeia. As novas prioridades da agenda europeia passam pela área da transição para uma economia digital, para a qual Portugal dirigirá a sua atenção e dará um importante contributo. Neste sentido, o Governo colocará a Transição Digital como uma das prioridades da Presidência do Conselho da União Europeia, que Portugal assumirá no primeiro semestre de 2021 e cuja preparação já está em curso.

No que se refere ao desenvolvimento das relações bilaterais, será dada prioridade ao fortalecimento das relações com os países mais próximos, como a Espanha, o Reino Unido, considerando o contexto pós-Brexit, a França, a Alemanha e os Estados Unidos, afirmindo o papel indispensável de Portugal na ligação entre a Europa, o Atlântico Norte e o resto do mundo. Para tal, concorrerá o reforço da rede diplomática, através da abertura de novas embaixadas na Europa e fora da Europa, bem como a realização de visitas bilaterais.

Continua como prioridade a continuação do apoio à internacionalização da economia portuguesa, na tripla dimensão de fomento das exportações, fomento do investimento no exterior e atração de investimento direto estrangeiro. A internacionalização da economia portuguesa, seja na vertente das exportações, do investimento no exterior ou da captação de investimento direto estrangeiro, incluindo o investimento da diáspora portuguesa, em particular nos territórios de baixa densidade, é fundamental na consolidação do processo de desenvolvimento socioeconómico do país. Neste contexto, assumirá particular centralidade a implementação do Programa Internacionalizar 2020-2030, que surge enquanto continuação do Programa Internacionalizar, com o triplo objetivo de alargar e consolidar a base de empresas exportadoras, diversificar os mercados de exportação e atingir um volume de exportações correspondente a 50% do PIB. Para tal, será necessário proceder à modernização dos sistemas de incentivos ao investimento estrangeiro, tirando partido, quer das oportunidades e desafios do novo Quadro Financeiro Plurianual europeu, quer da revisão dos estímulos de natureza fiscal. Importa ainda melhorar a eficácia dos incentivos não financeiros à localização do investimento em Portugal.

Adicionalmente, assume particular relevância a consolidação da rede externa da AICEP e a modernização dos seus serviços, designadamente na área da transição digital e no apoio às pequenas e médias empresas, apostando nos mercados estratégicos que estão ou poderão estar na origem de investimento estrangeiro e no aproveitamento das oportunidades geradas pelos novos instrumentos de política comercial da União Europeia. Este enfoque na internacionalização da economia portuguesa necessita da existência de mecanismos de governação entre os diversos agentes de promoção da internacionalização da nossa economia, aumentando assim os níveis de coordenação e de impacto das políticas públicas, bem como os esforços de capacitação para a internacionalização.

## **4. Agenda Estratégica: Alterações Climáticas e Valorização dos Recursos**

### **4.1 Descarbonização da indústria**

Na Agenda Estratégica: Alterações Climáticas e Valorização dos Recursos, importa destacar a importância que o Governo dá à descarbonização da indústria e à mobilização de recursos financeiros para esse fim. Assim, destacam-se a promoção e desenvolvimento dos roteiros setoriais para a descarbonização da indústria; a dinamização da incorporação de processos e tecnologias de baixo carbono na indústria, promovendo a inovação e conhecimento no tecido económico nacional, de modo a assimilar a descarbonização e a eficiência de recursos no âmbito da Indústria 4.0; a dinamização dos polos de inovação e a criação de novos modelos de negócio direcionados para a sociedade do futuro.

Importa ainda salientar a prioridade dada à eliminação de incentivos prejudiciais ao ambiente, como as isenções associadas ao uso de combustíveis fósseis, e à revitalização da taxa de carbono, através de um sinal de preço forte. As receitas geradas devem ser aplicadas em medidas de descarbonização.

### **4.2 Mobilidade sustentável**

Na mesma Agenda insere-se a mobilidade sustentável, dando o Governo relevo ao compromisso assumido por Portugal de reduzir, até 2030, em 40% as emissões de gases com efeito de estufa no setor dos transportes. Este objetivo implica, necessariamente, a valorização do transporte público acessível e de qualidade; a primazia dada ao transporte ferroviário; a transição para uma generalização da mobilidade elétrica e a promoção da mobilidade ativa. Para tal é intenção do Governo dar continuidade ao esforço de investimento em equipamentos de transporte que marcou a última legislatura, particularmente ao Programa de Apoio à Redução do Tarifários dos Transporte Públicos (PART), que trouxe contributos significativos a vários níveis como sejam o combate ao congestionamento rodoviário, à poluição, ao consumo de energia e à exclusão social. Assim, através deste Programa, irá manter-se a redução do preço dos passes sociais, em todo o território, discriminando positivamente pessoas com mobilidade reduzida.

Para investir na mobilidade e nos transportes públicos, destaca-se também o compromisso do Governo em concluir, até ao fim da legislatura, os investimentos previstos no Plano Ferrovia 2020, como o investimento programado no corredor interior norte, no corredor interior sul e no corredor norte-sul; os investimentos na expansão dos metros de Lisboa e Porto; no sistema de mobilidade ligeira do Mondego; na aquisição de material circulante para os metros de Lisboa e Porto; para os comboios da CP, e navios para a Transtejo.

É também de grande importância definir, com sentido de urgência, um programa de investimento dirigido especificamente à ferrovia suburbana, no quadro de competências das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

A transição para a mobilidade elétrica é um desígnio a cumprir, pelo que se dará continuidade ao favorecimento de um plano fiscal para os veículos elétricos; ao reforço da expansão da rede pública de carregamento para este tipo de veículo e à obrigatoriedade de todos os edifícios novos disporem, nas respetivas garagens, de pontos de carregamento; etc.

## **5. Agenda Estratégica: Sustentabilidade Demográfica e Melhor Emprego**

### **5.1 Habitação**

Na Agenda Estratégica: Sustentabilidade Demográfica e Melhor Emprego insere-se a área da habitação cuja competência pertence à 6.<sup>a</sup> Comissão. Neste âmbito é prioridade do Governo intervir no mercado habitacional, constituindo para o efeito um parque habitacional público e cooperativo relevante, capaz de dar resposta no mercado de arrendamento. Por isso é importante dar continuidade e efetividade à política pública de habitação formulada através da definição de uma nova geração de políticas de habitação (NGPH), que permitiu estabelecer um impulso assinalável do setor na última Legislatura. Não se trata portanto apenas de garantir uma habitação condigna para as pessoas com menores rendimentos mas, também, de assegurar que as classes médias possam aspirar a ter acesso a uma habitação condigna e evitar que a ausência de alternativas viáveis se torne num obstáculo à emancipação dos jovens.

Assim, das várias medidas propostas para o setor da habitação, destacam-se:

- Renovar a aposta nas políticas de habitação, elaborando, para o efeito, o Programa Nacional de Habitação, de acordo com a Lei de Bases da Habitação, definindo os objetivos, as metas e os recursos a alocar à política de habitação num horizonte de médio prazo;
- Apoiar a capacitação das autarquias em matéria de política de habitacional, mediante apoio técnico e financeiro para a elaboração das Estratégias Locais de Habitação;
- Alocar ao Programa «1.º Direito» os recursos financeiros necessários para atingir o objetivo de erradicar todas as carências habitacionais até ao 50.º aniversário do 25 de Abril, reforçando assim o parque habitacional público;
- Criar uma Bolsa Nacional de Alojamento Urgente, em cooperação com a Segurança Social, que, em complementaridade com a oferta pública de habitação e a ação municipal, assegure uma resposta temporária de recurso para as situações de emergência;
- Reforçar a garantia do direito à habitação da população mais vulnerável e a equidade de todos no acesso a este direito, com a regulamentação das condições e requisitos a cumprir em matéria de habitação adequada, de alternativa habitacional, de acesso aos apoios públicos e de proteção dos recursos mínimos de sobrevivência a ter em conta na aplicação dos apoios habitacionais;
- Intensificar a luta contra a discriminação no acesso à habitação, mediante o aumento da oferta pública especificamente orientada para os grupos mais vulneráveis e a sensibilização para o combate aos fenómenos de discriminação;
- Criar um parque habitacional público de habitação a custos acessíveis, orientado para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios em situação de dificuldade de acesso à habitação, através da promoção direta e do apoio aos programas municipais;
- Reforçar a mobilização do património devoluto para o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, com vista à sua reabilitação e disponibilização para arrendamento habitacional a custos acessíveis;
- Incentivar a oferta privada de arrendamento a custos acessíveis, mediante a implementação do Programa de Arrendamento Acessível, a dinamização do regime de habitação a custos controlados, que dá acesso a uma taxa de IVA reduzida para a promoção habitacional a custos acessíveis, e o incentivo à redinamização do setor cooperativo;
- Reforçar o Porta 65 Jovem e compatibilizá-lo com o Programa de Arrendamento Acessível, visando assegurar a acessibilidade às habitações disponibilizadas aos jovens, que poderão beneficiar cumulativamente dos dois instrumentos de apoio;
- Incentivar soluções habitacionais que constituam alternativas à aquisição de habitação própria e deem resposta às necessidades dos grupos etários mais vulneráveis, nomeadamente através do direito real de habitação duradoura e da criação de condições para a sua disponibilização a custos acessíveis, juntamente com instrumentos de apoio ao seu acesso por parte das famílias;
- Facilitar a mobilidade habitacional e territorial, através da implementação do programa Chave na Mão e criação de condições de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público;
- Implementar o programa Reabilitar para Povoar, com o objetivo de alargar a oferta de habitação nos territórios do interior a preços acessíveis e apoiar os agregados familiares em matéria de acesso à habitação;
- Promover a reconversão de territórios críticos e complexos, como as áreas de génesis ilegal e de construção informal, mediante a eliminação dos aspetos que obstaculizem ou dificultem a sua resolução e a mobilização dos apoios financeiros disponíveis para este fim;
- Implementar as conclusões do Programa «Da Habitação ao Habitat», visando a promoção da coesão e da integração socio territorial dos bairros de arrendamento público, e a melhoria global das condições de vida dos seus moradores.

## **6. Agenda Estratégica: Menos Desigualdades e um Território Mais Coeso**

### **6.1 Atrair investimento para os territórios do interior/ baixa densidade**

Na agenda Estratégica Menos Desigualdades e um Território Mais Coeso a atração de investimento para

os territórios de baixa densidade é uma prioridade e neste sentido o Governo aposta no potencial competitivo destes territórios, para acolher investimento empresarial inovador e competitivo, reposicionando o interior de Portugal como espaço de uma nova atratividade. Para tal, destaca-se a intenção do Governo de aprofundar os mecanismos de majoração de apoios nas políticas de estímulo ao investimento e nas políticas ativas de emprego; a eliminação ou simplificação de processos burocráticos que atualmente constituem um entrave à fixação da atividade económica, reduzindo os custos de contexto e de transação que as empresas têm por estarem ou se instalarem no interior; o impulso ao Programa de Captação de Investimento para o Interior, com ações de divulgação do potencial de acolhimento de investimento destes territórios e dos apoios majorados disponíveis, designadamente através de roadshows e de um acompanhamento muito próximo das intenções de investimento e sua posterior realização e lançar um programa de mobilização da diáspora, incentivando os nossos emigrantes e lusodescendentes a investir no interior.

Ainda no contexto dos territórios de baixa densidade é crucial promover a qualificação do tecido produtivo, a diversificação das atividades económicas (contrariando a dependência excessiva de determinadas fileiras), a atração de ativos qualificados, em especial jovens, e a incorporação de conhecimento e inovação, tirando partido das novas tecnologias e de métodos mais sustentáveis e eficientes, a fim de desenvolver novas capacidades aos produtos e serviços, aumentando-lhes a cadeia de valor. Para atingir estes objetivos, o Governo irá promover a contratação de trabalhadores qualificados, em especial jovens, no interior; apoiar o aumento da capacidade de incorporação de inovação e conhecimento por parte das empresas, estimulando o investimento na transferência de tecnologia, na inovação social, na ecoinovação ou em aplicações de interesse público, através de especialização inteligente; apoiar o desenvolvimento dos Laboratórios Colaborativos no interior, potenciando a sua integração na rede de suporte ao desenvolvimento tecnológico, inovação e digitalização do território em que se integram e estabelecer mecanismos de apoio ao empreendedorismo sénior.

O Governo sublinha ainda a importância que os territórios de baixa densidade assumem como «capital territorial», com recursos distintos e produtos locais de excelência que cada região oferece e que devem ser aproveitados e valorizados. Para tal, destaca como medidas a desenvolver, a promoção de projetos de inovação, quer na conceção de novos produtos, quer na valorização e dinamização das cadeias de valor (e.g. *design* ou *marketing* inovador); o incentivo ao empreendedorismo e aos *clusters* de inovação ligados ao território e à capacidade instalada; a valorização do património natural das áreas protegidas, ativos estratégicos de inquestionável interesse nacional face ao seu valor endógeno intrínseco, tendo em conta a procura crescente de visitação destes territórios e com vista à promoção dos valores naturais presentes e da segurança, do conforto e da qualidade da visita e a difusão do turismo de natureza.

## 7. Agenda Estratégica: Transição Digital e uma Sociedade da Inovação

Para o Governo, o modelo de desenvolvimento do País assenta numa economia e sociedade sustentadas no conhecimento, tendo por base uma tripla qualificação – dos portugueses; do tecido empresarial; e do Estado – onde a produtividade se desenvolve a partir da inovação, da qualificação das pessoas e da atuação no mercado global. Uma sociedade inclusiva, que a todos oferece as competências para que todos possam participar nas oportunidades criadas pelas novas tecnologias digitais; uma economia aberta, em que o Estado apoia o processo de internacionalização das empresas e a modernização da sua estrutura produtiva.

A implementação desse modelo de desenvolvimento permite assumir metas claras e ambiciosas no horizonte de 2030: alcançar um volume de exportações equivalente a 50% do PIB na primeira metade da próxima década e atingir um investimento global em I&D de 3% do PIB em 2030. Estas metas assumem a generalização das práticas de investimento e gestão que muitas empresas nos mais variados setores já estão a concretizar, bem como o incremento da base exportadora nacional, do Investimento Direto Português no Exterior (IDPE) e da diversificação de mercados.

Neste quadro, o Governo implementará um conjunto de medidas que incentivem a adoção, por parte das empresas e da economia, de ferramentas e instrumentos mais modernos, promovendo e apoiando a criação de mais e melhor emprego, dos quais se destacam:

- A criação de um quadro favorável para que as empresas disponham dos recursos que permitam

assegurar os investimentos necessários à implementação de novos modelos de produção que incorporem as novas tecnologias associadas à digitalização e à automação.

- Promoção de uma política fiscal que favoreça o investimento e a capitalização das empresas. Neste sentido, será reforçado o papel de instituições financeiras públicas que compensem as falhas de mercado no financiamento; e será garantida a articulação entre instituições públicas e o tecido empresarial, no sentido de facilitar a concretização dos objetivos estratégicos em que assenta o modelo de desenvolvimento proposto.
- Prossegução do investimento nas pessoas e nas suas qualificações, quer no sistema educativo, quer ao longo da vida, com especial destaque para uma aposta de investimento transversal em mais competências digitais. Nesse sentido, toda a população deverá beneficiar de condições de acesso, facilitado e gratuito, à internet.
- Promoção da atualização de conhecimentos e competências de modo a antecipar as consequências da progressiva digitalização e automação de diversas profissões. Esse esforço de qualificação e renovação das competências, aliado à proteção dos direitos laborais longamente estabelecidos, é essencial para garantir que ninguém fique para trás, protegendo aqueles que estão menos capacitados para enfrentar os desafios da transição digital. Só assim é possível garantir uma transição digital que seja uma transição justa, socialmente equilibrada e com direitos.
- Apoio à qualificação dos gestores, visto que a sua melhoria é essencial para o crescimento da produtividade e é potenciadora da criação de melhor emprego e de relações de trabalho mais justas.
- Promoção de uma estratégia de captação de investimento direto estrangeiro assente numa ótica de reforço das cadeias de valor nacionais, e, simultaneamente, de atração e de retenção de talento, através do incremento da diplomacia económica.

No âmbito da estratégia Economia 4.0, o Governo destaca a intenção de otimizar os recursos nacionais para o financiamento da inovação empresarial, direcionando recursos e promovendo a coerência da oferta das linhas de apoio existentes (linhas de crédito com recurso a garantias mútuas, capital de risco); a divulgação da oferta de instrumentos financeiros promovidos pelas instituições financeiras de apoio à economia; a racionalização da atuação das instituições financeiras de apoio à economia e a afirmação de um National Promotional Bank (NPB), que prosseguirá o esforço de potenciação de recursos financeiros nacionais com apoio de fundos europeus e parcerias com entidades multilaterais, nomeadamente o Banco Europeu de Investimento.

No que se refere ao sistema fiscal português, que de acordo com o Tax survey da UE, se posiciona como o segundo mais favorável ao investimento, é intenção do governo continuar a trabalhar nas seguintes dimensões:

- Incentivar o investimento privado em I&D empresarial com a revisão do instrumento de Incentivos Fiscais ao I&D empresarial (SIFIDE);
- Promover uma fiscalidade que incentive o investimento na modernização produtiva e na I&D, prosseguindo a trajetória de melhoria do quadro de apoio ao investimento e a capitalização das empresas, em detrimento da redução genérica do IRC, cuja correlação com o crescimento do investimento não está demonstrada;
- Melhorar o regime do IRC para as empresas que reinvestam os seus lucros através de um aumento em 20% do limite máximo de lucros que podem ser objeto de reinvestimento (de 10M€ para 12M€), assim aumentando a dedução à coleta de IRC para estas empresas;
- Criar um quadro fiscal incentivador da canalização de poupança para o investimento produtivo e da abertura do capital das empresas;
- Criar um quadro fiscal favorável aos ganhos de escala das empresas e à sucessão empresarial.

No domínio do Programa Interface, o Governo prosseguirá o trabalho com os Centros Interface, tanto de reconhecimento de mais entidades, como de reforço de verbas para financiamento base plurianual. Neste âmbito, é também sua intenção aprofundar a estratégia para Gabinetes de Transferência de Tecnologia (TTO), com objetivo de robustecer a atividade das instituições de Ensino Superior e incubadoras de base tecnológica com as empresas, complementando assim a ação com a dos Centros Interface bem como continuar o trabalho

de interação e de aproximação aos setores empresariais portugueses, concretizando o conjunto de medidas previstas nos Pactos Setoriais para a Competitividade e Internacionalização firmados com os *clusters*.

O novo Quadro Financeiro Plurianual 2021-27 virá permitir ao país tirar partido das oportunidades dos instrumentos de apoio, pelo que as apostas do Governo passam pelas seguintes ações:

- Reforço e previsibilidade no lançamento de apoios, na simplificação e na combinação entre as prioridades regionais e nacionais;
- Delimitar e definir o objeto e âmbito dos Digital Innovation Hubs de acordo com as diretrizes europeias e dentro das necessidades nacionais;
- Reforçar a participação nacional em programas de gestão centralizada como o Horizonte Europa, o InvestEU e o CEF, melhorando o apoio na fase de preparação de propostas, o apoio à presença de entidades nacionais nos fóruns europeus de discussões temáticas e o apoio à implementação de resultados na economia e na sociedade;
- Apostar no acesso ao novo programa Europa Digital para competências digitais avançadas: AI, supercomputadores, cibersegurança e uso de tecnologias digitais;
- Adotar regras mais favoráveis relativas aos auxílios estatais e às condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União para as regiões mais desfavorecidas e vulneráveis, com vista à atração de investimento estruturante que crie emprego e que permita fixar populações.
- Incrementar as medidas de sensibilização e a capacitação das micro e pequenas empresas portuguesas, em particular as PME tradicionais, para a importância da presença digital, da incorporação tecnológica nos respetivos processos internos e nos modelos de negócio e da internacionalização da sua atividade;
- Criar apoios à qualificação da gestão nas PME como fator crítico para o crescimento da produtividade da economia portuguesa, apostando na qualificação e na preparação das estruturas diretivas das empresas para os desafios e implementação de estratégias de digitalização;
- Afirmar os produtos e serviços nos quais os territórios apresentam vantagens competitivas em especializar-se por via da qualificação, diferenciação e inserção em novos mercados;
- Promover a incorporação de conhecimento e inovação nos produtos e serviços de excelência e diferenciados, através de especialização inteligente, tirando partido das novas tecnologias e métodos mais sustentáveis e eficientes;
- Reforçar a trajetória de redução dos preços da eletricidade, mediante uma dupla aposta: mais renováveis, que já são hoje a forma mais barata de produzir eletricidade; e um conjunto de políticas e medidas que permitam que sejam os consumidores os maiores beneficiários do processo de transição energética e descarbonização da economia portuguesa, como leilões de capacidade renovável e a aposta no autoconsumo coletivo e nas comunidades de energia.

No âmbito do programa Indústria 4.0 (i4.0), o Governo prosseguirá a sua execução, tendo em vista vários objetivos, dos quais se relevam:

- Estimular a digitalização e a integração das cadeias de valor dos fornecedores e parceiros das grandes empresas e das PME líderes nos temas i4.0;
- Divulgar e facilitar o acesso a instrumentos e mecanismos de investimento e financiamento orientados a projetos no âmbito da i4.0;
- Criar e adaptar os fundos e linhas de apoio à tipologia e à diversidade de projetos no âmbito da i4.0, para incentivar o aumento de escala e a transformação digital;
- Implementar planos de formação setoriais que permitam dotar os quadros de gestão e técnicos das PME com as competências necessárias para a i4.0;
- Disponibilizar mecanismos de formação orientados para as necessidades específicas e em formatos compatíveis com a articulação do dia-a-dia das PME (Learning Factories);
- Promover o autodiagnóstico da maturidade digital e suportar a definição de roteiros para a transformação i4.0;
- Suportar a integração do investimento tecnológico, capacitar as organizações e facilitar a transformação

organizacional (Coaching i4.0);

- Partilhar e disseminar o conhecimento gerado por experimentação e implementação de tecnologias e práticas no âmbito da i4.0 (Experience i4.0);
- Desenvolver uma rede nacional equilibrada e colaborativa de Digital Innovation Hubs.

Importa referir que, em matéria de política pública nacional, o digital é um tema prioritário e politicamente consensual na Estratégia Portugal 2030. Nesse sentido, o Governo propõe novas ambições de participação nos seguintes programas relativos ao Digital:

- Programa Europa Digital (programa temático novo, com dotação orçamental estimada de 9,2 mil M€ para apoio em competências digitais avançadas (Inteligência Artificial, supercomputadores, cibersegurança, competências digitais e uso generalizado de tecnologias digitais);
- Programa Horizonte Europa: programa de Investigação & Inovação, que sucede ao Horizonte 2020, e que contempla um reforço significativo de verbas com dotação orçamental estimada de 97,6 mil M€;
- Connecting Europe Facility: programa que apoia o investimento em infraestruturas e projetos transnacionais no digital, transportes e energia. Numa dotação total estimada de 42,3 mil M€, contempla apoio estimado de €3 mil milhões para redes de banda larga, redes 5G e Wifi;
- InvestEU: programa de atribuição de garantias, que sucede ao plano Juncker: numa dotação total estimada de 47,5 mil M€, contempla uma área de «Investigação, inovação e digitalização» com dotação de 11,25 mil M€.

Para o Governo a internacionalização da economia portuguesa e o aumento das exportações passa inequivocamente, e cada vez mais, pelo uso dos recursos digitais, pelo que se salientam a ação de aproximação das grandes empresas com larga experiência no processo de internacionalização, incentivando o uso de tecnologia e de produtos desenvolvidos por pequenas empresas portuguesas especializadas no seu processo de abordagem a mercados internacionais; a intensificação da utilização do comércio eletrónico no tecido empresarial português, através de programas e incentivos à formação e apoio ao uso destas ferramentas e o apoio à criação de plataformas que permitam, de forma digital, acelerar a capacidade exportadora das empresas portuguesas, através de um investimento firme em infraestrutura inteligente, capaz de análise preditiva e do estabelecimento de interconectividade entre diferentes agentes económicos nacionais; direcionar incentivos à aquisição de meios digitais que permitam o aumento da atividade exportadora; a Redução de barreiras legislativas e burocráticas ao livre fluxo de dados não pessoais em Portugal e respetiva integração num mercado europeu de dados; o apoio ao tecido empresarial para a entrada em pleno funcionamento do mercado único digital Europeu.

Quanto ao Turismo, o Governo continua a apostar no setor para aumentar as exportações nacionais e o crescimento económico. Portugal deverá continuar a liderar como o destino turístico mais sustentável, autêntico e inovador para viver, investir, trabalhar, estudar e filmar – além do melhor destino para visitar. Assim, o Governo irá adotar várias medidas das quais se salientam a Estratégia Turismo 2030; a promoção da inovação no setor, por via da antecipação, experimentação e disseminação de tendências e de soluções e de capacitação de competências digitais, em toda a cadeia de valor; a capacitação de Portugal como destino turístico sustentável e inteligente, para a valorização da autenticidade e do território, gestão de fluxos de procura, mobilidade e desconcentração da procura ao longo do país e ao longo do ano, posicionando-o como destino de referência no turismo de natureza e desenvolver um programa de turismo ferroviário; a promoção da digitalização da atividade do setor, seja pela digitalização da oferta turística portuguesa, nas suas diferentes dimensões: empresas, serviços, experiências e recursos, seja pela criação de uma plataforma nacional para a partilha de conteúdos e de roteiros, dando visibilidade à diversidade da oferta em todo o território, bem como disponibilizar indicadores turísticos *online* no *travelbi*, em tempo real, e informação preditiva sobre evolução da procura e mercados.

No que respeita ao empreendedorismo, o seu incentivo continua nas prioridades governamentais, pelo que o apoio às *startup* e a atração de talento para o país continua no horizonte do Governo. Assim, o Executivo aposta num conjunto de políticas públicas que passam pela capacitação da qualidade das *startup* portuguesas e pela visibilidade conseguida através de eventos como a Web Summit. Para concretizar tal objetivo, o

Governo irá prosseguir com a execução da Estratégia Nacional de Empreendedorismo; simplificar os serviços digitais da Administração Pública para empreendedores internacionais, disponibilizando todos os sites em língua inglesa; desenvolver um programa de «e-residency» – Programa de residência digital; apoiar a criação ou o desenvolvimento de aceleradoras de empresas com capacidade de investimento para seed capital; apostar na marca Portugal na área das tecnologias de informação e comunicação; apoiar a divulgação no exterior da tecnologia e do conhecimento produzidos em Portugal, bem como das empresas nacionais, designadamente através da nossa rede de serviços e representações internacionais; simplificar os processos de acolhimento de imigrantes, para aquisição e retenção de talentos estrangeiros; estender o programa KEEP, que tem como objetivo reter o talento e os trabalhadores altamente qualificados das startup que, muitas vezes, não conseguem fazer face à concorrência das grandes multinacionais e acabam por perder estes trabalhadores; promover o programa StartUP Visa e Tech Visa além-fronteiras; reforçar e alargar o Programa Semente, que visa apoiar investidores individuais que estejam interessados em entrar no capital social de startup inovadoras; difundir, junto dos alunos universitários das áreas científicas e de negócio, o empreendedorismo de base tecnológica e industrial e fomentar a criação de uma plataforma de ligação entre PME, organizações não governamentais, startup, com o objetivo de produzir novos produtos e serviços.

Por fim, tendo em conta a importância do Mar enquanto ativo estratégico nacional, o Governo assume a necessidade de garantir que os benefícios da digitalização do processo económico são incorporados na forma como são utilizados os diversos recursos e processos económicos que utilizam o Mar. Neste sentido, o Governo irá tomar algumas medidas, entre as quais se destacam o alargamento do funcionamento da Janela Única Logística a todos os portos nacionais e a todos os corredores logísticos, portos secos nacionais e plataformas logísticas transfronteiriças que lhes estejam associados; o desenvolvimento dos Portos e Redes Logísticas do futuro, assentes num novo conjunto de mecanismos de colaboração e digitalização das comunidades portuárias e logísticas; a maximização dos Port Tech Clusters, potenciando os portos como ecossistemas de inovação para a economia azul, congregando no mesmo espaço startups, empresas maduras e centros de I&D e o desenvolvimento de uma nova versão do Bluetech Accelerator, com o objetivo de criar programas de aceleração da inovação na economia azul.

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV), a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do artigo 137.º do RAR.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

A Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação conclui que a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> intitulada «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023» reúne todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado autor do parecer, Hugo Costa — O Vice-Presidente da Comissão, Pedro Coimbra.

Nota: O parecer foi aprovado, com votos a favor do PS, do PSD, do BE, do PCP, do CDS-PP e do PAN, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do PEV.

## COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR

### Parecer

#### Índice

- Parte I – Considerandos
- Parte II – Opinião do Deputado Autor do Parecer
- Parte III – Conclusões
- Parte IV – Anexos

#### PARTE I – CONSIDERANDOS

##### A) INTRODUÇÃO

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), e reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR, o Governo apresenta à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4 /XIV/1.ª, que «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023». Esta proposta de lei integra as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar.

A proposta de lei aqui em foque deu entrada na Assembleia da República no dia 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida e baixado, no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e, entre outras, à Comissão de Agricultura e Mar.

Nos termos do n.º 3, do artigo 205.º e da alínea a), do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Agricultura e Mar a emissão de parecer sobre a proposta de lei que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, no que diz respeito à sua competência material.

O presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 no âmbito da competência material da Comissão de Agricultura e Mar.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República de dias 9 e 10 de janeiro de 2020.

A 3 de janeiro de 2020 foi recebida a Nota Técnica (versão preliminar, não revista) referente a esta iniciativa que se anexa a este parecer.

##### B) CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª apresentada pelo Governo, define as Grandes Opções do Plano (GOP) para o horizonte abrangente da Legislatura, isto é, para o quadriénio 2020-2023.

Constitui, nos termos legais e constitucionais, um importante instrumento de planeamento de médio prazo, que deve contemplar a justificação das opções de política económica bem como a compatibilização dos objetivos de política orçamental, devendo ainda assegurar a sua harmonização e consistência com o Orçamento do Estado. Ou seja, em bom rigor, a estratégia definida nesta iniciativa deverá fundamentar as opções orçamentais inscritas na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV) – Aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2020.

Na exposição de motivos da iniciativa é destacada a lógica de alinhamento das GOP com a própria orgânica do Governo, com o programa do Governo e com a Estratégia 2030 que suportará o Acordo de Parceria 2021-27. Em matéria de política europeia, a conclusão da negociação do [Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027](#) releva para a boa concretização de alguns objetivos implícitos neste documento.

As GOP apresentam-se organizadas em torno de quatro grandes eixos estratégicos:

- 1 – o combate às alterações climáticas;

- 2 – a sustentabilidade demográfica e o emprego;
- 3 – as desigualdades e a coesão territorial;
- 4 – a transição digital e a inovação.

Em paralelo, o Governo assume quatro domínios transversais de intervenção política, a saber:

- a) valorização das funções de soberania;
- b) aperfeiçoamento da qualidade da democracia;
- c) política orçamental estável e credível;
- d) melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

As agendas estratégicas e domínios transversais estão inscritos no artigo 3.º da proposta de lei, sendo objeto de desenvolvimento no seu Anexo. Ainda naquele Anexo é apresentado o contexto e cenário macroeconómico com as previsões macroeconómicas para 2020, bem como as propostas e medidas associadas a cada eixo estratégico e domínio transversal. Notamos que algumas destas medidas se inserem e dão continuidade às já previstas em GOP de anos anteriores, prosseguindo e/ou reforçando medidas em curso, que se iniciaram este ano ou em anos precedentes.

Fazendo um exercício de comparação com os seis pilares das GOP para 2019, identificam-se alguns pontos comuns com as agendas estratégicas enunciadas nesta iniciativa, pese embora sob designação distinta. Emergem, todavia, duas novas áreas prioritárias – o combate às alterações climáticas e a transição digital – que coincidem precisamente com duas das prioridades do novo mandato da Comissão Europeia.

Cruzando ainda aqueles pilares com os domínios transversais enunciados nesta proposta de lei, ganham também ênfase as seguintes áreas: valorização das funções de soberania, a qualidade da democracia e a qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Para a concretização das agendas das Grandes Opções do Plano 2020-2023 é necessário que exista uma estrutura institucional e de governação que corresponda à natureza transversal e à ambição das estratégias e objetivos fixados.

A definição da estratégica económica e social adotada por este Governo exige a eficiente gestão de recursos públicos e a continuidade das iniciativas de promoção da qualidade e eficiência das instituições públicas. Serviços públicos de qualidade e instituições públicas que cumprem de forma eficiente as suas funções, constituem fatores essenciais para os desígnios associados ao crescimento económico e à redução de desigualdades, mas são também condição essencial para dar resposta às necessidades emergentes que decorrem das transformações económicas e sociais e que exigem, novas e integradas respostas.

Serviços públicos fortes e capacitados são um elemento de inovação na economia facilitador da vida dos cidadãos e a sua eficácia, traduzida na sua capacidade de cumprir a sua missão, está também associada a uma utilização responsável de recursos. Neste sentido, é necessária uma abordagem holística que se traduza em instituições transparentes, que prestam contas aos cidadãos; instituições inclusivas, que garantam a acessibilidade aos serviços públicos de todas e de todos os cidadãos; e instituições inovadoras, capazes de ajustar as suas respostas à dinâmica e evolução das pessoas e da sociedade.

No âmbito das Consultas, esta proposta de lei foi objeto de análise pelo Conselho Económico e Social (CES) que emitiu comentários e recomendações ao Governo, tendo também analisado a consistência das GOP com o Orçamento do Estado e com o Programa Nacional de Reformas (PNR).

### **C) ÁREA DA AGRICULTURA, FLORESTAS E MAR**

As GOP, nas áreas da competência da Comissão de Agricultura e Mar, apresentam um vasto conjunto de medidas estruturantes, resultando num programa ambicioso, coerente e fundamental para o desenvolvimento sustentável nos domínios da agricultura, florestas e mar.

O combate às alterações climáticas é uma das tópicas das GOP:

«Portugal é um dos países que, conforme diversos estudos indicam, apresenta maiores vulnerabilidades às

alterações climáticas.»

«Estas são um fenómeno do presente, noção para o qual têm contribuído os sucessivos eventos extremos – com elevados custos humanos, sociais e ambientais – que nos afetam já no presente».

Face a esta realidade das alterações climáticas, as GOP, desenvolvem-se sob os seguintes objetivos:

- a adoção de medidas adicionais de mitigação que combatam as suas causas;
- a implementação de medidas de adaptação que promovam uma atenuação dos impactes sentidos;
- a priorização da transformação da economia nacional, evoluindo para um modelo progressivamente mais justo, próspero e eficiente no uso regenerativo dos recursos.

As matérias inerentes à Comissão de Agricultura e Mar são apresentadas através das notas introdutórias e do resumo das medidas de atuação previstas pelo Governo.

⇒ Medidas transversais à agricultura, florestas e mar:

- ✓ Promoção da bioeconomia circular;
- ✓ Promoção do equilíbrio nas cadeias de valor (...);
- ✓ Manter a aposta na internacionalização do setor agroalimentar.

Para realizar estas medidas o Governo irá:

- «Desenvolver uma Estratégia Nacional para a Bioeconomia Sustentável 2030 ...»;
- «Rever o Plano Nacional de Promoção de Biorrefinarias 2030 (...);
- «Ampliar e diversificar as oportunidades de negócio associadas ao uso eficiente e regenerativo de recursos locais (...);
- «Desenvolver um programa de aceleração da aquacultura sustentável (...);
- «Criar programas orientados para o apoio à realização de projetos-piloto (...) de bioeconomia circular»;
- «Rever os instrumentos de política relacionados com o acesso aos biorecursos nacionais (...);
- «No quadro dos compromissos voluntários de Portugal, nomeadamente relativamente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14, e dos princípios da Economia Circular, combater o lixo marinho através de projetos que promovam boas práticas no mar, a recolha dos resíduos gerados a bordo e capturados nas artes de pesca e a criação de infraestruturas adequadas para a sua receção em terra e posterior valorização»;
- «Promover modelos de negócio baseados na recolha de lixo marinho e na sua valorização industrial-comercial;»
- «Promover a inovação na biorremediação do mar, designadamente através de ativos biológicos-bioquímicos que eliminem os microplásticos e outros agentes poluidores do oceano»;
- «Promover a biotecnologia azul sustentável e biorrefinarias azuis, permitindo o desenvolvimento de novos produtos alimentares do mar e a criação de unidades fabris que aproveitem e valorizem os subprodutos da pesca e aquicultura»;
- «Maximizar e atualizar os modelos formativos das diferentes profissões do mar, por forma a adequá-los às necessidades atuais dos setores respetivos e ao desenvolvimento das atividades marítimo-turísticas»;
- «Promover a sustentabilidade nas embarcações e instalações marítimas»;
- «Promover a concentração da oferta e o reforço da posição dos produtores na cadeia de valor, incentivando as organizações da produção a desempenhar um papel consequente na sustentabilidade das unidades produtivas dos seus associados»;
- «Estimular a criação de novas organizações interprofissionais»;
- «Proceder à revisão da regulamentação incentivadora de boas práticas e impeditiva de práticas comerciais desleais».

⇒ Medidas essencialmente ligadas à agricultura:

- ✓ Utilização racional da água;
- ✓ Promoção da sustentabilidade da agricultura e do território rural;
- ✓ Defesa de uma PAC pós-2020 mais justa e inclusiva;
- ✓ Apoio da pequena agricultura e do rejuvenescimento do setor;
- ✓ Apostar no regadio eficiente e sustentável;
- ✓ Promover uma agricultura resiliente;
- ✓ Assegurar uma gestão eficiente do risco;
- ✓ Evoluir para uma agricultura mais sustentável.

Para materializar estas medidas o Governo pretende:

- «Promover soluções integradas de tratamento dos efluentes agropecuários e agroindustriais»;
- «Concluir o reforço do fornecimento de água ao Alentejo a partir do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva»;
- «Assegurar a realização e implementação de um plano de ação para o uso eficiente da água na agricultura»;
- «Prosseguir a implementação do Programa Nacional de Regadio, (...) incluindo o alargamento do regadio de Alqueva, e lançar a 2.ª fase do Programa, tal como previsto no Programa Nacional de Investimentos 2030»;
- «Promover a requalificação dos perímetros de rega existentes, (...);»;
- «Assegurar a realização e implementação de um plano de ação para o uso eficiente da água na agricultura»;
- «Rever o sistema de cálculo do tarifário da água para rega, visando potenciar a utilização das infraestruturas de regadio»;
- «Monitorizar e avaliar a utilização dos regadios à luz da eficiência hídrica, identificando e promovendo as culturas que garantam um uso sustentável dos solos nos perímetros de rega»;
- «Implementar práticas de regadio que promovam o uso eficiente da água, (...) e ainda fomentar o recurso a água reciclada tratada»;
- «o apoio ao regadio eficiente e resiliente, (...), a medidas para proteger a produtividade dos solos, facilitar o acesso à terra, promover a estruturação fundiária nos territórios de minifúndio, assegurar a viabilidade da agricultura familiar, estimular o empreendedorismo rural e a organização da produção e promover novas formas de comercialização e de distribuição de proximidade. (...)»
- «Promover a convergência dos pagamentos diretos do 1.º Pilar da PAC»;
- «Discriminar positivamente, ao nível dos apoios do 2.º Pilar da PAC, o sequeiro, promovendo concursos separados dos destinados ao regadio e introduzindo critérios não estritamente financeiros na avaliação dos projetos (coesão territorial, criação de emprego, viabilização da atividade, serviços ambientais)»;
- «Defender o reforço dos apoios aos pequenos agricultores e melhorar os instrumentos de apoio à renovação geracional»;
- «Reforçar o apoio aos agricultores pelo fornecimento efetivo de bens públicos ambientais no âmbito da sua atividade»;
- «Melhorar o sistema de controlo da PAC, no quadro da maior subsidiariedade, visando reduzir ao mínimo as correções financeiras aplicadas pela Comissão»;
- «Reformar o sistema de direitos de modo a corrigir as distorções que têm provocado no mercado da terra e do arrendamento»;
- «Prosseguir o pagamento por agricultor no âmbito do Regime da Pequena Agricultura da PAC»;
- «Prosseguir os pagamentos dos primeiros hectares no âmbito da PAC»;
- «Prosseguir o montante máximo elegível dos projetos de investimento para os pequenos agricultores»;
- «Prosseguir na atribuição do prémio à primeira instalação para os jovens agricultores»;
- «Implementar as medidas de discriminação positiva previstas no Estatuto da Agricultura Familiar»;
- «Fomentar a instalação ou a reconversão para culturas com espécies e variedades melhor adaptadas

às mudanças no clima e mais resistentes aos eventos extremos e à escassez de água»;

→ «Promover a adoção de medidas de gestão e conservação do solo e de melhoria da sua fertilidade, (...);

→ «Apoiar e dinamizar a apicultura e a silvopastorícia extensiva»;

→ «Promover ações de capacitação e sensibilização dos agricultores para a adoção de boas práticas no contexto das alterações climáticas»;

→ «Incentivar o alargamento da contratação do seguro de colheitas, de acordo com o Regulamento do Seguro de Colheitas e da Compensação de Sinistralidade, no âmbito do Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas»;

→ «Criar veículos financeiros voluntariamente contratados por conjuntos de agricultores com interesses comuns (a nível setorial ou regional) para dar uma resposta preventiva (através do investimento) ou por compensações *a posteriori* (regimes de seguros ou fundos mutualistas)»;

→ «Promover o sequestro de carbono em áreas agrícolas, valorizando os serviços de ecossistemas, a adequada gestão e conservação dos solos»;

→ «Promover a área agrícola em modo biológico»;

→ «Promover a adoção de práticas que conduzam à conservação do solo, à melhoria da sua estrutura e a um aumento do teor de matéria orgânica, com vista à manutenção e conservação das funções do solo e à prevenção deste recurso»;

→ «Fomentar a agricultura de precisão, visando uma aplicação eficiente de fertilizantes e uma gestão eficiente da água e energia»;

→ «Incentivar o aumento do uso de fertilizantes orgânicos e reduzir progressivamente o uso de fertilizantes sintéticos, promovendo o equilíbrio e ciclos de nutrientes do solo»;

→ «Apoiar a investigação, desenvolvimento e aplicação de tecnologias mitigadoras associadas com a alimentação animal (digestibilidade e aditivos alimentares)»;

→ «Promover soluções integradas de tratamento dos efluentes agropecuários, associadas à recuperação de biogás para produção de energia»;

→ «Promover a incorporação de fontes de energia renovável na atividade agrícola»;

→ «Apoiar a inovação e as redes colaborativas de agricultores para a transição energética e a descarbonização do setor»;

→ «Apostar em estratégias de apoio a uma dieta saudável, bem como de apoio à produção local e à agricultura familiar, fomentando a produção e consumo de proximidade»;

→ «Promover um programa de investimento público e privado em modos de produção mais sustentáveis e eficientes».

⇒ Medidas transversais à agricultura e florestas:

✓ Preparar Portugal para os efeitos das alterações climáticas (...);

✓ Reduzir os riscos de catástrofes;

✓ Dar continuidade à execução do Programa de Desenvolvimento Rural – PDR2020.

Para atingir estas metas, pretende o Governo:

→ «Incentivar a diversidade de atividades em áreas rurais através da combinação virtuosa de floresta, agricultura, pecuária e turismo»;

→ «Promover a abertura e manutenção de corredores ecológicos, com vista à salvaguarda dos valores naturais e à proteção contra incêndios»;

→ «Lançar projetos e programas dirigidos a sistemas territoriais com prementes necessidades de estruturação, ordenamento e gestão, (...)»;

→ «(...) incentivar abordagens preventivas e de resposta rápida, que contribuam para diminuir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência aos desastres naturais, mitigando os seus danos».

⇒ Medidas essencialmente relacionadas com as florestas:

- ✓ Prosseguir a reforma da floresta;
- ✓ Potenciar o sequestro florestal de carbono;
- ✓ Reforçar o papel do associativismo florestal;
- ✓ Promover a gestão profissional conjunta e ordenada das áreas florestais no minifúndio;
- ✓ Implementar o sistema nacional de gestão integrada de fogos rurais;
- ✓ Proceder à identificação e gestão de todos os terrenos sem dono conhecido;
- ✓ Aproveitar a biomassa florestal residual;
- ✓ Atrair investimento privado para o setor florestal;
- ✓ Valorizar os bens e serviços prestados pelas florestas.

Para implementar estas medidas o Governo pretende:

- «Promover o aumento da área florestal gerida e a reconversão e densificação da área existente para espécies mais adaptadas ao território, tendo em vista a resiliência aos riscos, nomeadamente de incêndio»;
- «Criar incentivos económicos para projetos de sumidouro florestal e outras atividades no domínio silvícola e agroflorestal que promovam o sequestro de carbono»;
- «Priorizar e majorar o apoio à instalação, à gestão e à promoção da regeneração natural de áreas florestais com espécies de crescimento lento, (...)»
- «Promover a utilização de madeira, ou produtos derivados certificados, na construção e requalificação de edifícios, de modo a assegurar a acumulação de longo prazo de carbono atmosférico em imóveis e infraestruturas»;
- «Estudar a introdução de espécies florestais não autóctones, mais adaptadas às novas condições climáticas, nas regiões do país mais expostas à desertificação física, com vista a assegurar a acumulação de carbono atmosférico, o revestimento do solo e o reequilíbrio dos círculos hidrológicos nessas regiões»;
- «Aumentar a área com gestão agregada de pequenas propriedades através de Organizações de Produtores Florestais»;
- «Aprofundar os estímulos ao associativismo para a gestão mais racional da propriedade florestal dos pequenos proprietários, incluindo a gestão da biomassa combustível»;
- «Definir uma matriz de avaliação das Organizações de Produtores Florestais, como forma de avaliar a sua atividade na promoção de uma gestão florestal profissional e na defesa dos interesses dos proprietários»;
- «Criar, no Fundo Florestal Permanente, uma linha de apoio à agregação de Organizações de Produtores Florestais, com vista ao alargamento da abrangência territorial e ao aumento de recursos disponíveis ao produtor»;
- «Elaborar contratos-programa para a gestão do território pelas Organizações de Produtores Florestais, incluindo a gestão das operações, a exploração e gestão do fogo rural, bem como a prevenção e combate a pragas e doenças»;
- «Estimular as Organizações de Produtores Florestais a ganhar escala na comercialização de produtos, incluindo matérias-primas florestais e serviços gerados na floresta, agrofloresta e silvopastorícia»;
- «Regular o financiamento privado das Organizações de Produtores Florestais, de modo a impedir conflitos de interesses com a prossecução da sua atividade na defesa dos interesses dos proprietários florestais»;
- «Priorizar, no Fundo Florestal Permanente, os apoios às Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) para a criação, no seu território, de um modelo de negócio económico e financeiro global, de longo prazo, que viabilize a gestão da atividade florestal e eventuais atividades conexas»;
- «Apoiar, através do Fundo Florestal Permanente, a transformação das Zonas de Intervenção Florestal em Entidades de Gestão Florestal, de modo a concretizar empresarialmente a modelação económica e financeira desenvolvida, dando sequência a uma aposta da anterior legislatura na profissionalização da gestão florestal»;
- «Reforçar o apoio dos fundos europeus a entidades gestoras de áreas florestais que possuam um modelo de negócio de longo prazo»;

- «Implementar um regime de autorização de exploração florestal consentâneo com o ordenamento da floresta»;
- «Valorizar o papel do Estado na fileira da floresta, designadamente através da FlorestGal, empresa pública de gestão e desenvolvimento florestal, dedicada à promoção e proteção da floresta de titularidade pública ou sem dono conhecido, assegurando uma gestão profissional e sustentável»;
- «Estabelecer um modelo de governança multinível com vista à gestão operacional do risco eficiente»;
- «Definir e concretizar um programa nacional estratégico de redução de combustível»;
- «Promover o ordenamento da gestão silvopastoril com apoio à realização de queimadas controladas e incentivos à adoção de boas práticas de gestão das pastagens»;
- «Clarificar o quadro de responsabilidades quanto à execução das redes de defesa da floresta contra incêndios e criar programas para aumentar a segurança do edificado»;
- «Promover a constituição de Condomínios de Aldeia para a gestão dos espaços comuns e das faixas de gestão de combustível ao aglomerado, operacionalizado pelas autarquias locais, em estreita articulação com as associações locais, organização de produtores florestais e entidades gestoras de baldios»;
- «Promover a constituição de unidades de gestão, em áreas percorridas por incêndios de grandes dimensões, de modo a garantir a recuperação do coberto vegetal de forma ordenada e diversa»;
- «Reforçar os incentivos financeiros e as penalizações aplicáveis aos proprietários de prédios urbanos e mistos não edificados, situados entre o aglomerado urbano e os espaços rurais»;
- «Estabelecer um programa de comunicação integrada para a valorização social das atividades florestais e silvopastoris e modificação de comportamentos de risco»;
- «Assegurar a implementação do cadastro simplificado em todos os concelhos do território nacional, de modo a identificar todos os proprietários»;
- «Promover o aumento de dimensão das propriedades rústicas, fomentando o emparcelamento»;
- «Criar um Banco de Terras, tendo por base todo o património fundiário do Estado disponível (com exceção das matas nacionais), que receberá todos os terrenos sem dono conhecido provenientes do processo de cadastro simplificado. Estas áreas serão arrendadas prioritariamente a produtores florestais, agrupamentos de produtores ou empresas, que demonstrem capacidade técnica, económica e financeira, comprovada que assegure uma gestão florestal profissional»;
- «Criar um Fundo de Mobilização de Terras, constituído pelas receitas provenientes do arrendamento e da venda do património do Banco de Terras, para proceder a novas aquisições de prédios rústicos com vista à renovação sucessiva do património deste»;
- «Considerar a possibilidade de, no contexto do futuro Plano Estratégico no âmbito da nova PAC, conceder apoios financeiros para a limpeza da floresta, desde que os resíduos da floresta sejam entregues em centrais de biomassa»;
- «Promover medidas que permitam melhorar o abastecimento de biomassa florestal residual no curto prazo ao mercado, juntamente com as indústrias envolvidas na cadeia de valorização de produtos e subprodutos florestais, as comunidades intermunicipais, os municípios e as associações comunitárias»;
- «Destinar a biomassa florestal residual, preferencialmente, para a alimentação de centrais térmicas descentralizadas de menor dimensão dedicadas ao aquecimento de equipamentos locais»;
- «Articular os programas de controlo de espécies vegetais infestantes com as medidas a serem promovidas de recolha e encaminhamento de biomassa florestal residual»;
- «Promover criação de Fundos de Investimento Florestais que constituam uma forma de canalizar investimento privado e assegurar a gestão florestal sustentada nas regiões de minifúndio e desfavorecidas, apoiando a revitalização e dinamização das economias locais, em parceria com os proprietários florestais»;
- «Atribuir aos Fundos de Investimento Florestais um tratamento equivalente às ZIF na atribuição de apoios públicos, desde que se constituam e invistam maioritariamente em territórios de minifúndio e em espécies autóctones»;
- «Criar o Plano Poupança Floresta, que visa estimular o investimento de pequenos investidores na floresta nacional através de um benefício fiscal, em que o pequeno investidor poderá efetuar aplicações em Fundos de Investimento Florestais que atuem na floresta nacional e que utilizem prioritariamente as áreas do Banco de Terras para canalizar os seus investimentos»;

- «Criar e regulamentar o Visto Floresta, assegurando, tal como em outros setores de atividade, a canalização de investimento privado estrangeiro, acima de 250 mil euros, para o setor florestal»;
- «Aumentar a qualidade e atualidade da informação sobre as florestas e a sua utilização económica, divulgando-a pública e periodicamente»;
- «Desenvolver uma metodologia de avaliação e valorização dos bens e serviços de ecossistemas, prevendo mecanismos de remuneração (públicos e/ou privados) desses serviços»;
- «Estabelecer mecanismos de compensação da perda de rendimento associada à promoção de serviços ambientais e à redução da vulnerabilidade da floresta»;
- «Disponibilizar linhas de crédito e programas multifundo para a gestão agroflorestal».

⇒ Medidas essencialmente relacionadas com o Mar:

- ✓ Apostar no potencial do Mar;
- ✓ Otimizar a governança do Mar;
- ✓ Garantir o ordenamento e a sustentabilidade dos recursos marinhos;
- ✓ Apoiar a pesca e a aquicultura inovadora e sustentável;
- ✓ Reforçar a observação e investigação oceânicas;
- ✓ Renovar o Simplex do Mar.

Para realização deste conjunto de medidas o Governo pretende:

- «Conceber e implementar a Estratégia Nacional para o Mar 2020-2030»;
- «Reforçar o acompanhamento e a monitorização da política do mar nomeadamente através de indicadores e estatísticas na área do mar»;
- «Prosseguir a interação com a Comissão de Limites da ONU para a concretização da extensão da plataforma continental portuguesa»;
- «Divulgar a importância da extensão da plataforma continental de Portugal para a sociedade»;
- «Acompanhar as atividades que se desenvolvem no quadro jurídico da Área, reguladas pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos»;
- «Acompanhar o processo para a adoção de um instrumento internacional juridicamente vinculativo ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobre a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica marinha em áreas fora da jurisdição nacional»;
- «Coorganizar com o Quénia a Conferência dos Oceanos das Nações Unidas 2020»;
- «Reforçar a ação externa de Portugal no domínio do Oceano e da economia do mar sustentável»;
- «Promover a realização das atividades de Comemoração do V Centenário da Circum-navegação comandada pelo português Fernão de Magalhães (2019-2022)»;
- «Dinamizar o programa para a literacia do Oceano ‘Escola Azul’»;
- «Aprofundar o relacionamento com a indústria, as universidades e os centros de investigação, para reforçar os *clusters* empresariais e tecnológicos existentes e identificar novas oportunidades na economia azul»;
- «Prosseguir a aposta nas energias renováveis oceânicas»;
- «Adaptar a infraestrutura e fortalecer a capacidade nacional e a resiliência em resposta à elevação do nível do mar»;
- «Dar prossecução a um plano plurianual de dragagens e de monitorização de infraestruturas marítimas dos portos não comerciais, no sentido de manter as condições de operacionalidade e segurança aos níveis adequados»;
- «Implementar o Programa Crescimento Azul EEA Grants»;
- «Implementar novas linhas baseadas em parcerias estratégicas com fontes públicas e privadas assentes no Fundo Azul»;
- «Contribuir para a preparação do Portugal 2030 em apoio à política do mar».
- «Implementar o novo Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional, visando

desenvolver a economia azul de forma sustentada, assegurando a preservação dos valores ambientais no mar e a proteção dos ecossistemas marinhos sensíveis, bem como da orla costeira»;

→ «Concretizar a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas no mar português e definir os seus planos de gestão, de forma a proteger os principais habitats e ecossistemas marinhos vulneráveis e dar cumprimento aos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas de abranger 14% de áreas marinhas e costeiras até 2020 e 30% até 2030»;

→ «Apostar na reflorestação marinha, na defesa da biodiversidade e na criação de maternidades e recifes artificiais, com vista ao repovoamento das espécies em risco, em articulação com as áreas marinhas protegidas»;

→ «Promover a inovação para a criação de soluções de *big data* que suportem a operacionalização da exploração sustentável dos recursos marinhos vivos e não vivos»;

→ «Criar bancos de recursos genéticos marinhos para valorização económica e facilitar o desenvolvimento de novos produtos sustentáveis nos diversos campos de atuação, como por exemplo o alimentar, farmacêutico e indústria química»;

→ «Utilizar redes de sensores e UAV (Unmanned Aerial Vehicles) para criar mapas em tempo real e dashboards de emissões e sustentabilidade das operações dos portos e mar português»;

→ «Criar uma zona piloto de emissões controladas no mar português e de mecanismos complementares de controlo de poluição, em parceria com a Agência Europeia de Segurança Marítima»;

→ «Prosseguir a execução do programa operacional MAR2020, no âmbito das suas Prioridades Estratégicas: promover uma pesca e uma aquicultura competitivas, ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente responsáveis; fomentar a execução da Política Comum das Pescas; promover um desenvolvimento territorial equilibrado e inclusivo das zonas de pesca e de aquicultura; fomentar o desenvolvimento e a execução da Política Marítima»;

→ «Continuar a apostar na investigação e conhecimento dos stocks de pescado e sua evolução, com vista a uma pesca sustentável e de longo prazo nomeadamente através do navio de investigação 'Mar Portugal', sendo o Programa Nacional de Recolha de Dados um instrumento privilegiado para melhorar o conhecimento do setor da pesca nas vertentes biológica, ambiental, técnica e socioeconómica»;

→ «Promover a modernização e reestruturação da frota pesqueira face às reais oportunidades de pesca, reforçando a utilização de artes de pesca seletivas e biodegradáveis e aumentando a atratividade e competitividade do setor»;

→ «Dar continuidade à implementação do Plano Estratégico para a Aquicultura Portuguesa, nomeadamente no que respeita ao ordenamento das áreas com maior potencial para esta atividade, promovendo o desenvolvimento de novas concessões de aquicultura nas áreas de expansão previstas no novo Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional e das áreas de expansão previstas no novo Plano de Aquicultura em Águas de Transição»;

→ «Promover a aquicultura multitrófica, como o cultivo de algas combinado com pescado e marisco, e a produção aquícola em mar aberto com recurso a espécies autóctones, produzidas de acordo com melhores regras ambientais»;

→ «Garantir a segurança alimentar dos bivalves, estendendo a monitorização a todas as biotoxinas, defendendo produtores e consumidores, e apoando a exportação da moluscicultura nacional»;

→ «Certificar e divulgar os produtos da pesca e da aquicultura, com diferenciação positiva para a qualidade biológica e ambiental dos sistemas de pesca, apanha e cultivo e estender a todo o país as Lotas 4.0 e a lota móvel, aumentando o apoio às pequenas comunidades piscatórias»;

→ «Lançar um novo programa dinamizador para as Ciências e Tecnologias do Mar que permita atualizar os meios de investigação»;

→ «Apoiar a realização de projetos de investigação e desenvolvimento, bem como a prospeção de recursos naturais marinhos, nomeadamente através de cruzeiros científicos no quadro do processo de extensão da plataforma continental»;

→ «Aprofundar as parcerias internacionais para a partilha de conhecimento e concretização de projetos nos domínios científicos e empresariais, fortalecendo participação nacional na Rede Global de Observação da Terra»;

- «Otimizar a operacionalidade do ROV Luso, atendendo às necessidades que decorrem do projeto de extensão da plataforma continental»;
- «Instalar o Observatório do Atlântico, concretizando as parcerias internacionais com centros de investigação de excelência na área, coordenando com o AIR Centre, e concentrando o mapeamento e digitalização dos recursos e do conhecimento do mar, através da monitorização e investigação dos principais processos físicos, químicos e biológicos que determinam a dinâmica da Bacia do Atlântico»;
- «Promover iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico para a observação da atmosfera, da coluna de água e de mar profundo, numa perspetiva integradora dos processos atmosféricos, oceânicos, geológicos e biogeofísicos»;
- «Melhorar a capacidade de previsão da evolução do estado do oceano em todas as suas componentes, sujeito à ação da mudança climática, e da sua influência nas ilhas atlânticas e na economia e segurança das populações costeiras»;
- «Cooperar com o setor privado (ONG e indústria) para aumentar as observações oceânicas e a partilha de dados de plataformas industriais que podem ser usadas para apoiar a identificação e previsão de perigos»;
- «Desenvolver um programa de conhecimento e proteção das espécies marinhas em risco, nomeadamente através do mapeamento e descrição do respetivo genoma, incluindo um resumo em escala regional sobre como a distribuição de espécies mudará com a mudança climática»;
- «Criar uma iniciativa nacional para a cartografia dos fundos marinhos e identificação dos recursos marinhos (vivos e não-vivos)»;
- «Desenvolver um banco de dados da distribuição geográfica de atividades no oceano»;
- «Ampliar a desmaterialização de procedimentos no acesso às atividades no mar, através da utilização do Balcão Eletrónico do Mar e Sistema Nacional de Embarcações e Marítimos»;
- «Implementar a medida ‘Embarcação na hora’, que permitirá o registo inicial rápido de embarcações na bandeira portuguesa, envolvendo todas as entidades do Estado com competência na matéria»;
- «Desmaterializar o processo de ensino, certificação e relação com os marítimos, com a introdução de uma nova geração de certificados de competências digitais e criação do Documento Único do Marítimo»;
- «Simplificar e desenvolver uma nova metodologia de licenciamento da pesca mais sustentável, com introdução do novo Documento Único de Pesca (DUP)»;
- «Desmaterializar os diários de bordo nos navios que arvoram a bandeira portuguesa e alargar o novo Diário de Pesca Eletrónico (DPE+) a toda a frota aplicável através da instalação de equipamentos Vessel Monitoring System (VMS) de última geração»;
- «Implementar um modelo de aprovação de projetos de construção e de remodelação de embarcações e novas estruturas oceânicas mais simplificado, rápido e totalmente desmaterializado»;
- «Eliminar a exigência de licenças desportivas para participação em competições náuticas que não envolvem atletas de alta competição».

#### D) ENQUADRAMENTO JURÍDICO E CONSTITUCIONAL

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 que segundo a exposição de motivos se enquadram na estratégia definida no Programa do XXII Governo Constitucional.

Em termos de enquadramento constitucional, e como refere a nota técnica elaborada pelos serviços parlamentares que se anexa ao presente parecer, importa destacar, em primeiro lugar, o artigo 90.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que vem definir os objetivos dos planos, estabelecendo para o efeito que os planos de desenvolvimento económico e social visam «promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português». Os n.os 1 e 2 do artigo 91.º da CRP acrescentam que «os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das Grandes Opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem».

De mencionar, ainda, a alínea *g*) do artigo 161.<sup>º</sup> e a alínea *m*) do n.<sup>º</sup> 1 do artigo 165.<sup>º</sup> da Constituição, que determinam que «compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo» e, que é da «exclusiva competência da Assembleia da República legislar salvo autorização ao Governo sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social».

De acordo com a nota técnica já referida, e segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.<sup>º</sup> 2). A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: *a*) cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo); *b*) a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. Idênticas características reveste a proposta de lei do Orçamento (cfr. artigo 108.<sup>º</sup>). Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. artigo 195.<sup>º</sup>), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a Assembleia da República a apreciar e discutir as orientações propostas. Os Deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem, contudo, a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental. Outro elemento imprescindível para a apreciação e votação das Grandes Opções do Plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos (artigo 92.<sup>º</sup>, n.<sup>º</sup> 1). Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito [artigo 199.<sup>º</sup>, alínea *a*)], com os necessários programas setoriais e regionais (n.<sup>º</sup> 1, 2.<sup>a</sup> parte)».

Assim, o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo, sendo a base fundamental do Orçamento.

## E) CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Nos termos do n.<sup>º</sup> 1 do artigo 92.<sup>º</sup> da Constituição o «Conselho Económico e Social (CES) é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei».

De acordo com a alínea *a*) do n.<sup>º</sup> 1 do artigo 2.<sup>º</sup> da Lei n.<sup>º</sup> 108/91, de 17 de agosto, compete ao Conselho Económico e Social «pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução».

No seu parecer sobre as GOP, o CES conclui, em síntese, que:

- a) As GOP são consistentes com a estratégia apresentada no Programa do Governo, evidenciando as suas opções de políticas públicas. Mais afirmam que constitui «um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social»;
- b) A viabilização das agendas estratégicas, através da concretização dos quatro domínios de intervenção, não é explicitada na proposta, observando-se a ausência de referência à política orçamental em si;
- c) Existe potencial inconsistência entre a política orçamental que se traduz na ausência do «Contexto e Cenário Macroeconómico»<sup>1</sup>. Mais se observa que não há qualquer referência à programação orçamental plurianual, nomeadamente no que se refere ao investimento público;
- d) Existem «limitações e constrangimentos resultantes de metas e objetivos definidos com a União Europeia» que não estão devidamente evidenciadas no documento;
- e) Ausência de referência à programação orçamental plurianual, notando que também as GOP abrangem período plurianual, nomeadamente no que se refere à programação do investimento público, notando ainda que a ausência daquela informação inviabiliza a avaliação de um ponto relevante das GOP relativo à melhoria

<sup>1</sup> Na versão remetida à AR apresenta-se o cenário macroeconómico mas apenas para 2020.

da qualidade dos serviços públicos;

f) Falta de explicitação da relação entre a afetação dos fundos estruturais e a estratégia apresentada nas GOP referindo ainda que «o documento deveria dar uma maior relevância e desenvolvimento ao contributo dos fundos estruturais, com referência ao Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, à Estratégia 2030 e ao Acordo de Parceria 2021-2027, bem como a situação atual no que se refere à programação do Portugal 2020»;

g) Regista progressos nesta proposta das GOP, nomeadamente a existência de uma agenda estratégica sobre demografia e promoção da natalidade.

Entre as várias recomendações, destacam-se as seguintes:

- O reforço da coerência entre a estratégia de desenvolvimento constante desta proposta das GOP e o Orçamento do Estado.
- O reforço da coerência entre as GOP e o PNR, até com o propósito de reduzir «a dispersão em termos de formulação de estratégia entre os vários documentos que suportam a política de desenvolvimento em Portugal», recomendando ainda a «monitorização da execução das medidas enunciadas em cada uma das agendas estratégicas, cujos resultados deverão constar das GOP de cada um dos anos seguintes da legislatura em curso».

No seu parecer, o CES também deixou alguns alertas, destacando-se os seguintes: *i*) política mais assumida relativamente à valorização do trabalho; *ii*) sobre a questão muito sensível da prevenção da corrupção; *iii*) preocupação com a continuação da existência de uma parte da população em risco de pobreza, bem como a desigualdade de oportunidades verificada em termos sociais e económicos e ao longo do território, recomendando mesmo a elaboração de estudo da implantação territorial de serviços públicos; *iv*) sobre os efeitos da transição digital ao nível do emprego e da organização do trabalho.

O CES considera, finalmente, que proposta das GOP apresenta uma qualidade superior a de documentos anteriores.

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O Deputado autor deste parecer entende reservar, nesta sede, a sua opinião sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, remetendo a mesma para a discussão em generalidade e/ou em especialidade.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023;

2 – Esta apresentação foi realizada nos termos do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), e reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR;

3 – 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 Agricultura e Mar, na parte respeitante à sua competência material, a emissão de parecer sobre a iniciativa em análise;

4 – A Comissão de Agricultura e Mar considera que estão reunidas as condições para que a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> possa ser apreciada em Plenário;

5 – Deve o presente parecer ser enviado à Comissão de Orçamento e Finanças.

O Deputado autor do parecer, Francisco Rocha — O Presidente da Comissão, Pedro do Carmo.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020.

## PARTE IV – ANEXOS

Para uma melhor análise e compreensão deste parecer deverá constar, como anexo, a nota técnica elaborada pelos serviços parlamentares.

---

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, JUVENTUDE E DESPORTO

### Parecer

#### Índice

- Parte I – Considerandos
- Parte II – Opinião do Deputado Autor do Parecer
- Parte III – Conclusões
- Parte IV – Anexos

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> (doravante PPL) referente às Grandes Opções do Plano (doravante GOP) para o quadriénio de 2020 a 2023.

Esta iniciativa legislativa está constitucionalmente enquadrada pelos artigos 90.<sup>º</sup> e 91.<sup>º</sup> da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) e é aprovada pela Assembleia da República, sob proposta do Governo, nos termos da alínea g) do artigo 161.<sup>º</sup> da CRP.

A presente iniciativa deu entrada na Assembleia da República em 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida nesse mesmo dia, sendo seguidamente distribuída à Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto para a emissão de parecer setorial, nos termos dos artigos 205.<sup>º</sup> e 206.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República.

### b) Estrutura formal

A proposta de lei das GOP tem o objetivo de enquadrar as medidas de política geral do Governo, que se materializam através de medidas de política económica e financeira refletidas na proposta de lei do Orçamento do Estado.

É composta por um articulado que anexa o documento das GOP e acompanhado por uma exposição de motivos, conforme as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 124.<sup>º</sup> do RAR.

O documento está organizado em 4 grandes agendas estratégicas:

- (i) alterações climáticas e valorização dos recursos
- (ii) sustentabilidade demográfica e melhor emprego
- (iii) menos desigualdades e um território mais coeso

(iv) transição digital e uma sociedade da inovação.

Estas agendas integram ainda «compromissos e políticas em domínios transversais de intervenção», como a «valorização das funções de soberania», no «aperfeiçoamento da qualidade da democracia», «da política orçamental estável e credível» e da «melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas».

No âmbito do disposto no artigo 2.º da PPL, dispõe-se que as GOP para 2020 «enquadram-se na estratégia de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXII Governo Constitucional», firmando compromissos para a definição e concretização de políticas públicas que, na sistemática da PPL, subsumem as áreas da educação, juventude e desporto na agenda estratégica «menos desigualdades e um território mais coeso», alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º da PPL e a sectorial da ciência e ensino superior na agenda «transição digital e uma sociedade da informação», alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da PPL. De assinalar que a área da juventude é contemplada com medidas intersectoriais patentes nas restantes agendas da PPL.

A educação é enunciada pelo Governo como «alavanca fundamental da igualdade de oportunidades, da coesão social e do crescimento económico. Esta orientação determina um trabalho continuado para garantir que todas as crianças e jovens, assim como um número crescente de adultos, tem acesso às aprendizagens e qualificações fundamentais para ter sucesso na sociedade e na economia do século XXI e na garantia da sustentabilidade e racionalidade do sistema educativo para o médio e longo prazo», acrescentando que «(...) prevê-se consolidar a alargar um conjunto de políticas e medidas já iniciadas, contribuindo para a estabilidade e o desenvolvimento progressivo do sistema, nomeadamente em campos como a inclusão, a inovação e a qualidade das aprendizagens, reforçando-se simultaneamente o trabalho ao nível da rede de escolas, dos equipamentos e da valorização dos seus profissionais».

O documento arvora estes desideratos, em matéria educativa, em 4 ideias-chave: *promover a inclusão e o sucesso escolar, valorizar o desenvolvimento dos profissionais nas escolas, alargar os horizontes do trabalho educativo, reforçar a governança das escolas e a participação das comunidades educativas e investir no futuro coletivo reforçando o investimento no ensino superior, e promover o acesso à formação e qualificação ao longo da vida aos quais soma outras duas importantes componentes garantir os direitos dos jovens e potenciar o Desporto como alavanca do crescimento e da coesão*.

Para garantir a promoção da inclusão e do sucesso escolar, o Governo propõe consolidar e alargar «estratégias anteriormente lançadas como é o caso do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, do Apoio Tutorial Específico ou qualificação dos serviços de psicologia e apoio social escolar» mas também criar um «Plano de não retenção no ensino básico trabalhando de forma intensiva e diferenciada com os alunos que revelam mais dificuldades», «definir uma estratégia integrada de ação sobre a aprendizagem da matemática», «reforçar as políticas de ação social escolar» complementando-as com a «implementação efetiva de um programa de apoio a famílias vulneráveis», enunciando a necessidade de oferecer mais «inovação, formação e estabilidade às escolas em territórios socialmente mais desfavorecidos», «melhorando a eficácia dos sistemas de aferição do sistema ensino/aprendizagem para alunos e professores», dinamizando «programas específicos de combate ao abandono escolar por alunos com deficiência, apostando na transição entre a escolaridade obrigatória e a vida ativa, implementando Planos Individuais de Transição» e com a aposta em «programas de mentorado entre alunos».

No que concerne à valorização do desenvolvimento dos profissionais nas escolas o Governo assume como fundamental «estudar o modelo de recrutamento e colocação de professores, elaborando diagnóstico de necessidades docentes a curto e médio prazo (5 a 10 anos)». O Governo pretende também dar a possibilidade «aos professores em final de carreira, em particular aqueles que estão em regime de monodocência, desempenharem outras atividades que garantam o aproveitamento pleno das suas capacidades profissionais», tendo o Governo também prevista a revisão e consolidação do «modelo de formação inicial e contínua dos professores, para garantir a sua permanente atualização».

No alargamento dos horizontes do trabalho educativo o Governo define como objetivos o aprofundamento da «Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania» com o objetivo de combater a segregação e a violência, promover a literacia democrática e da ação climática. No âmbito da iniciativa INCoDE.2030, o Governo prevê lançar medidas que fomentem competências ao nível da computação bem como «aprofundar a digitalização das escolas entre 2019-2023». O aprofundamento da aposta no ensino profissional está patente

na «proposta de expansão e reconhecimento do sistema de garantia de qualidade alinhado com o padrão europeu (EQAVET)» a toda a rede de escolas profissionais, uma «atualização do Catálogo Nacional de Qualificações e do Sistema de Antecipação das Necessidades de Qualificação (SANQ)», requerendo envolvimento mais alargado das empresas e entidades intermunicipais na identificação de necessidades de requalificação. Para garantir uma estratégia de redução do défice educativo das populações adultas, propõe-se o alargamento do Programa Qualifica através do «aumento de ofertas de educação e formação de adultos, campanhas públicas, acompanhamento da rede de Centros Qualifica e formação dos seus profissionais» bem como a implementação do Plano Nacional de Literacia de Adultos, medidas que pretendem por cobro ao grande fator de exclusão social de que são vítimas milhares de portugueses que não sabem ler nem escrever.

Para garantir o *reforço da governança das escolas e a participação das comunidades educativas* o Governo pretende promover a «representatividade dos estudantes e encarregados de educação nas escolas e agrupamentos», a criação de «mecanismos de governação integrados com outras áreas da administração pública», adequando «o modelo de administração e gestão das escolas à autonomia curricular e de descentralização de competências», prevendo-se «flexibilizar o modelo de definição da dimensão das turmas», «dotar as escolas de meios técnicos que contribuam para maior eficiência na gestão interna», e «valorizar o trabalho colaborativo dentro das escolas, entre escolas e entre estas e a comunidade». O Governo garante ainda como prioridade «ajustar anualmente a rede de educação pré-escolar, no sentido de garantir a todas as famílias o acesso a este nível educativo». Prevê-se, ainda, o alargamento do sistema de garantia da qualidade alinhado com os padrões europeus (EQAVET) a toda a rede de escolas do ensino profissional e do desenvolvimento e atualização do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) e do Sistema de Antecipação das Necessidades de Qualificação (SANQ), envolvendo de forma mais intensa as empresas e as entidades intermunicipais na identificação de necessidades de qualificação, no desenho dos cursos e na organização da formação em contexto de trabalho.

No que toca ao *investimento no futuro coletivo reforçando o investimento no ensino superior* o Governo vê como desígnio nacional o aumento do número de diplomados no ensino superior e a redução das condições que motivam o seu abandono, almejando que 60% da população com 20 anos esteja a estudar no ensino superior. Nesse âmbito o Governo irá «aumentar os apoios sociais no ensino superior em especial no âmbito das bolsas, residências e programa Erasmus», automatizando o «acesso a bolsas de estudo no ensino superior desde que tenham beneficiado da ação social durante a frequência no Ensino Secundário», «promover a expansão do ensino superior público, democratizando o acesso», promover a «entrada nas universidades e politécnicos de trabalhadores-estudantes com incidência nos horários pós-laborais», «estimular a diversificação do acesso ao ensino superior (...) aprofundando (...) o acesso dos alunos oriundos de trajetórias profissionais de nível secundário, ofertas profissionais pós secundário, incluindo cursos técnicos superiores profissionais (TESP) e cursos de especialização tecnológica (CET) bem como de adultos». Também é prioritária a promoção «do aumento de alunos com deficiência a frequentar o ensino superior, criando ‘estruturas de apoio a esses estudantes’. Outras medidas para combater o abandono e insucesso no ensino superior passam por lançar um programa assente na figura do tutor e do mentor», «incentivar o alargamento do número de vagas em horário pós-laboral nas universidades e politécnicos», «aumentar o investimento do ensino superior nos adultos, com diversificação e adequação de ofertas», com a criação de «vagas de mestrado a preços controlados acessíveis por mérito», adotando «políticas de incentivo à frequência do IES do Interior através de bolsas de mobilidade, redução de custos de transporte e alojamento e na implementação de gestão de vagas que promova a coesão territorial», explorando «as sinergias que existem entre os IES, os centros de investigação e o tecido empresarial». Pretende-se, ainda, fomentar a requalificação de profissionais licenciados em áreas de menor empregabilidade, não licenciados no ativo, mestrados profissionalizantes e cursos curtos, equivalentes nas áreas tecnológicas aos MBA executivos.

Objetivando o reforço do alojamento disponível para estudantes do ensino superior, o Governo prevê lançar anualmente «planos de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes a custos acessíveis, em novas 12 mil camas até ao final da legislatura, atingindo um total de 27 mil camas disponíveis».

Para garantir a *Promoção do acesso à formação e qualificação ao longo da vida* o Governo vai continuar a investir no «Programa Qualifica, que garante a aposta na qualificação da população adulta», fazendo dele o eixo central das políticas públicas nesta área, alargando «os pontos de contacto da rede de centros Qualifica em todos os concelhos do País», apostando no «desenvolvimento de redes locais do Qualifica»,

desenvolvendo «programas sectoriais de aprofundamento do Programa», lançando «um programa nacional de incentivo às pessoas que deixaram percursos incompletos» para que possam finalizar a sua formação, assegurar «pleno envolvimento do Estado enquanto empregador» aprofundando o qualifica na Administração Pública, garantir mais respostas de reconhecimento e validação no âmbito do Programa e «tornar a inscrição no Qualifica a regra de entrada no sistema de formação profissional».

Paralelamente a estas medidas, o Governo irá lançar o «Plano Nacional de Literacia para Adultos (...) no sentido de promover a alfabetização, a inclusão social e a qualificação», consagrando também «um programa de licenças para formação que facilite períodos de qualificação e requalificação das pessoas ao longo da vida».

No que respeita a *Garantir os direitos dos jovens* o Governo consolida «uma abordagem intersectorial das políticas para a juventude resultado do trabalho governativo nos últimos anos» através da concretização do Plano Nacional da Juventude 2018-2021.

O Governo preconiza a aposta em políticas ativas para um mercado de trabalho mais inclusivo, propondo «aprofundar a lógica de seletividade e focalização das políticas ativas de emprego nos jovens, desempregados de longa duração e territórios de baixa densidade»; «melhorar os mecanismos de sinalização dos jovens NEET para dar respostas precoces a riscos de exclusão prolongados», «desenvolver uma incubadora de procura ativa de emprego em grupo, em especial para os jovens NEET». Assinalando que «Portugal tem um nível excessivamente elevado de contratação não permanente, especialmente entre jovens.», o Governo afirma que «foram dados passos relevantes na seletividade e focalização das políticas ativas de emprego e no reforço do quadro inspetivo da Autoridade para as Condições do Trabalho, pelo que se vai aprofundar o combate à precariedade» comprometendo-se o Governo a melhorar a regulação dos estágios profissionais não apoiados.

Na última legislatura, o Governo definiu o que apelidou de Nova Geração de Políticas Públicas de Habitação, objetivando «evitar que a ausência de alternativas viáveis se torne um obstáculo à emancipação dos jovens». Como tal, o Governo defende «reforçar o Porta 65 Jovem e compatibilizá-lo com o Programa do Arrendamento Acessível, visando assegurar a acessibilidade às habitações disponibilizadas que poderão beneficiar cumulativamente de dois instrumentos de apoio» e propõe «facilitar a mobilidade habitacional e territorial dos agregados familiares, em especial jovens, avançando com novas soluções além do já existente programa Chave na Mão» e tendo «bolsas de casas para arrendamento por jovens quadros nas cidades médias».

O Governo pretende também assegurar nas políticas para a juventude a «renovação do Roteiro para o Associativismo Estudantil», «o reforço da participação dos jovens nas políticas locais através dos Conselhos Municipais da Juventude e de um programa de jovens autarcas», o lançamento de um «programa de incentivo à modernização administrativa no Associativismo Jovem» e o lançamento de «programas de voluntariado que versem sobre competências para a biodiversidade e proteção dos recursos naturais no âmbito da agenda 2030». Estando prevista a realização da Conferência Mundial de ministros da Juventude e do Fórum da Juventude Lisboa+21, o Governo desenvolverá «um Plano de Sustentabilidade da Declaração Lisboa+21».

Reconhecendo as diversas ameaças que a democracia enfrenta, o Governo defende a necessidade de garantir uma maior difusão de valores essenciais em que se baseia o sistema democrático português, reconhecendo o papel da educação para a cidadania «em especial junto da população mais jovem», prevendo o lançamento de um Plano Nacional de Literacia Democrática, o «estudo da Constituição Portuguesa em todos os níveis de ensino», bem como a «necessidade de replicar o programa do Parlamento dos Jovens não apenas no Parlamento, mas também no Governo, nas autarquias e nos tribunais».

Assim, o Governo propõe que seja feito um combate ao racismo e xenofobia, «combatendo a segregação, direta e indireta, das crianças afrodescendentes e das crianças ciganas, dentro do sistema educativo», que sejam «criados incentivos de apoio a jovens da comunidade cigana, para a continuidade do percurso escolar no 3.º ciclo e ensino secundário, observando a igualdade de género», e que exista uma renovação do «Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) com o rejuvenescimento e estabilização das equipas pedagógicas» e que seja «lançado um programa nacional de integração das crianças imigrantes nas escolas, promovendo, em particular, a aprendizagem intensiva do português para crianças e jovens não lusófonos, em articulação com outros atores, como as autarquias e organizações da sociedade civil».

No combate discriminação baseada na orientação sexual, o Governo pretende «desenvolver instrumentos

didáticos que potenciem uma maior sensibilização perante as questões de igualdade de género e de orientação sexual em meio escolar, com vista a promover uma maior cultura de igualdade». O Governo acredita que é necessário promover uma cultura de tolerância e respeito pelo outro, promovendo e «alargando a disseminação social e, em particular, nas escolas, do imperativo de rejeição de todas as formas de violência, seja a violência contra as mulheres e no namoro ou a violência contra os idosos e pessoas com deficiência».

No que tange a *Potenciar o Desporto como alavanca do crescimento e da coesão* é intenção do Governo valorizar e regular o setor do exercício físico, reconhecendo a sua importância para a saúde e qualidade de vida, para a promoção da igualdade e não discriminação, através de importantes alavancas como o Plano de Ação Nacional para a Generalização da Prática Desportiva e o Programa Nacional de Desporto para Todos, atingindo o objetivo de na próxima década colocarmos o País como um dos quinze estados europeus com cidadãos fisicamente mais ativos.

Com esses objetivos o Governo assinala que fazendo uso dos instrumentos como a Carta Desportiva Nacional e do programa PRID que irá «continuar a reabilitar o parque desportivo», ficarão robustecidos os serviços às comunidades. O programa PRID privilegiará as reabilitações e construções que se foquem na «eficiência energética e na redução de emissões», promovendo-se a «coesão social e a inclusão incentivando a igualdade na prática desportiva, garantindo acessibilidade a espaços desportivos para pessoas com oportunidades reduzidas, pessoas com deficiência ou incapacidades e grupos de risco social», valorizando a «educação física nos vários níveis educativos e o reforço do Desporto Escolar».

Para continuar a afirmar Portugal no contexto desportivo, o Governo incentivará o «aperfeiçoamento dos Programas de Preparação Olímpica e Paralímpica, do reforço dos Centros de Alto Rendimento e incentivos de Programas de seleção desportiva para identificação e retenção de talentos, bem como incremento de ferramentas de ensino à distância», a «promover a conciliação do sucesso académico e desportivo ajustando ao ensino superior o projeto Unidades de Apoio ao Alto Rendimento (UAARE)».

O Governo pretende ainda investir na «cooperação entre autoridades, agentes desportivos e cidadãos, com vista a erradicar comportamentos e atitudes violentas, de racismo, de xenofobia e de intolerância», bem como a «reforçar o combate à dopagem e manipulação de resultados» e, por fim, lançar uma «estratégia integrada de promoção do país como destino de Turismo Desportivo e de atração para captação de eventos internacionais de pequena e média dimensão».

O desafio estratégico: *Transição digital e uma sociedade da inovação* desdobra-se, para o que sectorialmente nos importa, em duas ideias-chave: *I&D e competências para novos desafios e alargar o ensino superior a novos públicos*.

No que concerne à *I&D e competências para novos desafios* o Governo pretende «reforçar a previsibilidade e regularidade do financiamento em Ciência», atingindo 3 do PIB em 2030, a «restituição dos montantes do IVA, desde que não dedutíveis, aos centros de investigação científica sem fins lucrativos no âmbito da sua atividade de I&D», a «aprovação da Lei da Programação do Investimento em Ciência» para definir um quadro plurianual de investimento público a pelo menos 12 anos, a «abertura anual e regular dos concursos projetos de I&D&I em todos os domínios científicos», com enfoque nos projetos de investigação aplicada que criem propriedade intelectual e a atribuição de bolsas de doutoramento, a «abertura de concursos de apoio a infraestruturas de investigação e equipamentos científicos no mínimo a cada 3 anos e no máximo a cada 5 anos», à «calendarização, com pelo menos 1 ano de antecedência das datas relevantes de todos os procedimentos concursais, com indicação do orçamento disponível», prever «como prazo máximo de até 9 meses para publicação dos resultados definitivos de cada concurso» e garantir um melhor «fluxo de informação para a comunidade científica portuguesa no que diz respeito a oportunidades internacionais de financiamento e respetivos processos de candidatura».

No que toca à valorização dos recursos humanos da comunidade científica o Governo irá «continuar a valorizar o emprego científico (...) reforçando o regime do contrato de trabalho como regra para investigadores doutorados», «reforçando as carreiras investigação para níveis adequados à dimensão de cada instituição, a rejuvenescer as carreiras docentes do ensino universitário e politécnico, designadamente com recurso a investigadores que tenham tido contratos de emprego científico». Serão criados «incentivos à intensificação do registo de modelos de utilidade e de patentes nacionais e internacionais quando associados a empresas portuguesas».

Além das medidas que venham a ser propostas pelo Grupo de Trabalho constituído para o efeito, o

Governo pretende desburocratizar e simplificar os procedimentos que dizem respeito aos centros de investigação, propondo «simplificar formulários de candidaturas com recurso a um único documento para descrever a componente técnica, à semelhança do que acontece em concursos europeus», «reduzir a documentação a submeter com a candidatura científica», «diminuir os casos de não-elegibilidade por questões meramente formais», tornando-as sanáveis, a «publicitar com antecedência as alterações a aspetos que sejam considerados essenciais nos regulamentos concursais», a «abrir a aprovação prévia da FCT em anúncios de bolsas de investigação a conceder pelas unidades I&D no âmbito dos respetivos projetos», a «regularizar os fluxos de pagamentos e a flexibilizar a transição de verbas entre rubricas, garantindo que a avaliação final dos projetos deve ter por base os resultados contratualizados» com a entidade que apoia.

Para *Alargar o ensino superior a novos públicos* o governo pretende «reforçar a importância dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP)» garantindo as condições para que aqueles que, no fim do TeSP, queiram entrar na licenciatura, e tenham condições para isso, o possam fazer, a «estimular a entrada de estudantes não nacionais», a «incentivar a frequência do ensino superior em Portugal, nas áreas de maior procura para alunos oriundos dos países de língua oficial portuguesa», a «reforçar o número de vagas dos cursos relacionados com tecnologias de informação, matemática e ciência», a «introduzir no ensino superior, de forma transversal, disciplinas ou conteúdos digitais», a «avaliar e aperfeiçoar o modelo de avaliação das instituições do ensino superior», a «reforçar e diversificar as fontes de financiamento público e privado do ensino superior» e a «promover a contratualização do financiamento das instituições por objetivos».

Com o objetivo de fortalecer a ligação da academia com o exterior o Governo propõe «estimular a contratação de doutorados pelas empresas», ligando de forma mais aprofundada «as instituições de ensino superior aos laboratórios do Estado, laboratórios associados e laboratórios colaborativos e destes com empresas e setor público», a «fortalecer a cooperação entre universidades e politécnicos e os sistemas de formação profissional», bem como a «agilizar a entrada das instituições em circuitos internacionais».

Para assegurar que a população portuguesa obtém as competências e qualificações adequadas para superar o desafio da economia digitalizada, o Governo propõe «desenvolver um programa para promoção e avaliação de competências computacionais, nos diferentes níveis de ensino», «assegurar o ensino da computação desde o ensino básico»; «promover a classificação e disponibilização de conteúdos pedagógicos digitais, incluindo a aposta na digitalização dos manuais escolares», a «criação de uma rede digital de entidades intervenientes onde se apresente partilha de conteúdos», não esquecendo o «apoio à criação de um programa nacional de requalificação e formação contínua de docentes na área da computação».

O reforço das competências digitais requer também a existência de infraestruturas e de recursos que o Governo promoverá através do «lançamento de um amplo programa de digitalização para as escolas», com «promoção da generalização das competências digitais de alunos e professores», promovendo «modelos de aprendizagem ativos como é o exemplo do *project based learning*», «priorizando o ensino da língua e cultura através de conteúdos multimédia e agregados em ferramentas de divulgação e ensino à distância», «estimulando a adesão a plataformas mundiais de educação online, incentivando a criação de redes de produção de conteúdos lusófonos digitais» e promoção «das certificações de MOOC (*massive online open courses*)».

O Governo assinala que a aprendizagem ao longo da vida e a qualificação e requalificação das pessoas são chaves mestras de um modelo de desenvolvimento sustentável que garante competitividade e coesão social. Para garantir que a aprendizagem ao longo da vida é um desígnio estratégico para a próxima década o Governo compromete-se a «promover no quadro da comissão permanente da Concertação Social, um acordo estratégico sobre formação profissional e aprendizagem ao longo da vida»; a «revisitar o direito individual à formação profissional no quadro da negociação coletiva»; a «acelerar a transição para um Catálogo Nacional de Qualificações baseado em resultados da aprendizagem», a «flexibilizar os percursos formativos com as unidades de curta duração e a sua utilização combinada nos diferentes níveis de qualificação», a «combater a fragmentação dos instrumentos de financiamento e gestão da formação profissional»; a «lançar com recurso a fundos europeus, um programa de investimento na requalificação dos centros de formação».

Para robustecer a ligação da formação profissional ao mercado de trabalho o Governo sublinha a necessidade de obter «um modelo de governação que passe por uma ligação mais estrita às entidades que melhor conhecem o mercado de trabalho (empresas, organizações sindicais ou comunidades intermunicipais) bem como o reforço da rede de centros protocolares em diferentes sectores de atividade» propondo «integrar

a formação contínua de trabalhadores nas empresas na política pública de formação profissional»; reforçar a aposta dual do sistema de aprendizagem, garantindo que parte da formação é dada na empresa; inovando na articulação de respostas formativas e integração no mercado de trabalho; «robustecer, consolidar e alargar a rede de formação setorial dos centros de gestão protocolar do IEFP».

### c) Parecer do Conselho Económico e Social

No seu parecer sobre as GOP de 2020-2023, o Conselho Económico e Social considera que as GOP «seguem de perto a estratégia apresentada no Programa do Governo, o que constitui um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social». Assinala ainda que «as agendas estratégicas apresentadas permitem entender as prioridades para as políticas públicas». Mas não deixa de referenciar que a viabilização das agendas através da concretização dos quatro domínios de intervenção, não é explicitada na proposta, havendo mesmo uma quebra na unidade do texto, nomeadamente no que se refere à «política orçamental estável e credível». Neste âmbito, o CES «alerta para as limitações e constrangimentos resultantes de metas e objetivos definidos com a união Europeia».

Reconhecendo a estruturação diferenciada que as GOP apresentam, consideram-na «para melhor», porque no entender do CES, «reconhece que as agendas estratégicas (...) só podem ser concretizadas se se investir no modelo de governação e de funcionamento da administração pública (com mais descentralização e modernização) e na própria orgânica do Governo o que nas GOP é designado pelos referidos ‘Domínios de Intervenção, com carácter transversal’». O facto de existir nas GOP, a explicitação destes pontos para a viabilização da estratégia de desenvolvimento é considerada pela CES como «um avanço no conhecimento das restrições estruturais para a concretização das políticas públicas».

Assinala ainda que «tratando-se de Grandes Opções para o período 2020-2023, o documento deveria dar uma maior relevância e desenvolvimento ao contributo dos fundos estruturais, com referência ao Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, à Estratégia 2030 e ao Acordo de Parceria 2021-2027, bem como a situação atual no que se refere à programação do Portugal 2020» embora realce que «verifica-se a indicação de algumas orientações e compromissos na Caixa 1 – ‘Colocar os fundos estruturais ao serviço da convergência com a União Europeia’, o que permite obviamente compreender parte do que se pretende com o contributo dos fundos estruturais».

Sublinha o CES, que tendo vindo a chamar a atenção para a «necessidade de garantir maior concentração dos recursos em estratégias bem definidas e que refletem a resolução dos grandes problemas» esta proposta da GOP «apresenta progressos claros que devem ser sublinhados, assim como a existência de uma agenda estratégica sobre demografia e promoção da natalidade, o que também tem sido proposto pelo CES».

Concretamente no que à educação diz respeito, integrada na análise da *Agenda Estratégica: Menos Desigualdades e um Território mais coeso*, o CES assinala que «as GOP destacam a intenção de melhorar as condições de aprendizagem e apela para o envolvimento de todos os agentes educativos na definição das medidas necessárias para atingir este objetivo, bem como as que ainda faltam para uma efetiva valorização do trabalho docente e não docente» sublinhando que «o combate ao abandono escolar, a inclusão e o sucesso escolar dependem ainda da implementação de um projeto de flexibilização curricular de base territorial, nomeadamente para os ensinos básico e secundário, com intervenção individualizada, e monitorização periódica para acompanhar o progresso na correção das desigualdades».

Destaca ainda as «políticas dirigidas ao ensino superior» e no que diz respeito à formação profissional «considera ser fundamental o envolvimento de todos os parceiros sociais, empresariais e sindicais, e demais entidades do setor, na definição de um modelo de governação mais adequado, que passe nomeadamente por uma ligação mais estreita às entidades que melhor conhecem o mercado de trabalho».

Sinaliza, por fim, que «as GOP fazem uma referência ao desporto, mas não desenvolvem um ponto considerado importante e até inovador nos nossos documentos de orientação estratégica, que é o da generalização do acesso à prática do desporto, incluindo o desporto adaptado, e a forma como se promove a articulação entre o sistema educativo e o sistema desportivo (federações desportivas, clubes e coletividades)».

E termina a análise sectorial referindo que o sector da educação tem uma história nos últimos anos de «permanente incompatibilidade entre os seus objetivos e os limites de financiamento» recomendando que em relação a este sector «haja uma clarificação sobre as prioridades em termos de opções no Orçamento do

Estado, em consonância com a importância que decorre do enunciado nesta agenda estratégica das GOP».

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, exime-se o signatário do presente parecer de, nesta sede, manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

A Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto aprova o seguinte parecer:

- O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> referente às Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020.
- A proposta de lei e as Grandes Opções do Plano foram objeto de apreciação pela Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto, nos termos de presente parecer.
- A Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto, sem prejuízo das matérias conexas e referências noutras capítulos, tem as suas áreas enquadradas em diferentes áreas estratégicas, nomeadamente na agenda «menos desigualdades e um território mais coeso» e na agenda na «Transição digital e uma sociedade da informação».
- No que concerne às matérias abrangidas pela Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto consideramos estar o documento em condições de ser submetido a apreciação e votação.
- O presente parecer deve ser submetido à Comissão de Orçamento e Finanças, competente para a elaboração do relatório final, em conformidade com o n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 3 de janeiro de 2020.

A Deputada autora do parecer, Carla Sousa — O Presidente da Comissão, Firmino Marques.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 3 de janeiro de 2020.

## **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se o [Parecer do Conselho Económico e Social](#).

---

## **COMISSÃO DE SAÚDE**

### **Parecer**

#### **Índice**

- Parte I – Considerandos
- Parte II – Opinião da Deputada Autora do Parecer
- Parte III – Conclusões
- Parte IV – Anexos

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### A) INTRODUÇÃO

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), e reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do RAR, o Governo apresenta à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4 /XIV/1.ª, que «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023». Esta proposta de lei integra as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar.

A proposta de lei em apreço, apresentada pelo Governo, define as Grandes Opções do Plano (GOP) para o horizonte abrangente da legislatura, isto é, para o quadriénio 2020-2023.

Constitui, nos termos legais e constitucionais, um importante instrumento de planeamento de médio prazo, que deve contemplar a justificação das opções de política económica bem como a compatibilização dos objetivos de política orçamental, devendo ainda assegurar a sua harmonização e consistência com o Orçamento do Estado. Ou seja, em bom rigor, a estratégia definida nesta iniciativa deverá fundamentar as opções orçamentais inscritas na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª (GOV) – Aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2020.

A proposta de lei aqui em análise deu entrada na Assembleia da República no dia 16 de dezembro de 2019, tendo sido admitida e baixado, no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e, entre outras, à Comissão de Saúde.

Nos termos do n.º 3, do artigo 205.º e da alínea *a*), do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Saúde a emissão de parecer sobre a proposta de lei que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, no que diz respeito à sua competência material.

O presente parecer incide exclusivamente sobre as áreas das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 no âmbito da competência material da Comissão de Saúde.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª encontra-se agendada para as reuniões do Plenário da Assembleia da República de dias 9 e 10 de janeiro de 2020, estando a audição, em sede de discussão na especialidade, com a Ministra da Saúde, agendada para o 13 de janeiro de 2020.

### B) CONSIDERAÇÕES GERAIS

O Governo prevê, para os próximos quatro anos, um conjunto de compromissos e de políticas que assentam na consolidação do crescimento e do reforço da melhoria dos rendimentos e das condições sociais.

A Proposta de Lei ora em análise refere que «A recuperação da confiança, a sustentabilidade das finanças públicas, a dinamização da atividade económica e a manutenção de um elevado nível de emprego continuam a constituir a base da estratégia de sustentabilidade de longo prazo. Baseada na promoção do investimento, das exportações e assegurando a estabilidade do sistema financeiro e o reforço da coesão económica e social no território nacional, a estratégia de desenvolvimento será organizada em torno de um conjunto coerente de agendas e domínios transversais de intervenção».

As Grandes Opções do Plano para 2020-2023 estão organizadas em torno de quatro grandes agendas estratégicas:

1. Alterações climáticas e valorização de recursos;
2. Sustentabilidade demográfica e melhor emprego;
3. Menos Desigualdades e um território mais coeso;
4. Transição digital e uma sociedade da inovação;

A concretização das agendas estratégicas beneficiará de prioridades e políticas governativas transversais centradas nos seguintes domínios de intervenção:

- a) Valorização das funções de soberania;
- b) Aperfeiçoamento da qualidade da democracia;
- c) Política orçamental estável e credível;
- d) Melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Na exposição de motivos da iniciativa é destacada a lógica de alinhamento das GOP com a própria orgânica do Governo, com o programa do Governo e com a Estratégia 2030 que suportará o Acordo de Parceria 2021-2027. Em matéria de política europeia, a conclusão da negociação do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 releva para a boa concretização de alguns objetivos implícitos neste documento.

Para a concretização das agendas das Grandes Opções do Plano 2020-2023 é necessário que exista uma estrutura institucional e de governação que corresponda à natureza transversal e à ambição das estratégias e objetivos fixados.

A definição da estratégica económica e social adotada por este Governo exige a eficiente gestão de recursos públicos e a continuidade das iniciativas de promoção da qualidade e eficiência das instituições públicas. Serviços públicos de qualidade e instituições públicas que cumprem de forma eficiente as suas funções, constituem fatores essenciais para os desígnios associados ao crescimento económico e à redução de desigualdades, mas são também condição essencial para dar resposta às necessidades emergentes que decorrem das transformações económicas e sociais e que exigem, novas e integradas respostas.

Serviços públicos fortes e capacitados são um elemento de inovação na economia facilitador da vida dos cidadãos e a sua eficácia, traduzida na sua capacidade de cumprir a sua missão, está também associada a uma utilização responsável de recursos. Neste sentido, é necessária uma abordagem holística que se traduza em instituições transparentes, que prestam contas aos cidadãos; instituições inclusivas, que garantam a acessibilidade aos serviços públicos de todas e de todos os cidadãos; e instituições inovadoras, capazes de ajustar as suas respostas à dinâmica e evolução das pessoas e da sociedade.

A eficácia dos serviços públicos na redução das desigualdades é maior quando existe uma intervenção acrescida contra as desigualdades no início da vida. Neste plano, é central o reforço do Serviço Nacional de Saúde (SNS), enquanto garante do acesso à saúde, da promoção e da prevenção da doença, sendo para isso, essencial adaptar o SNS ao envelhecimento da população.

### C) ÁREA DA SAÚDE

A área da saúde é mencionada no documento das Grandes Opções do Plano para 2020-2023, em sede de «Governação e Serviços Públicos», sendo também referida no âmbito da «Agenda Estratégica: Sustentabilidade Demográfica e Melhor Emprego – Envelhecimento e qualidade de vida»; «Agenda Estratégica: Menos desigualdades e um Território mais Coeso» e em sede de «Agenda Estratégica: Transição Digital e uma Sociedade da Inovação».

Em sede de «**Agenda Estratégica: Menos Desigualdades e um Território mais Coeso**», as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 sustentam que «O combate às desigualdades e a promoção de uma maior coesão territorial exige por parte do Governo uma intervenção integrada e que é consubstanciada em seis planos de ação distintos: *i*) garantia de uma plena igualdade de direitos e firme repúdio para com todas as formas de discriminação, como elementos nucleares de uma sociedade digna; *ii*) promoção de maior justiça social e fiscal e combate à desigualdade na distribuição dos rendimentos e da riqueza, como fatores decisivos na luta contra a pobreza e a exclusão social; *iii*) reforço das qualificações ao longo da vida, para que todos tenham iguais oportunidades e ninguém fique para trás; ***iv) garantia de mais e melhor Serviço Nacional de Saúde (SNS)***; *v*) maior proteção dos direitos dos consumidores; e *vi*) correção das desigualdades regionais, promovendo a coesão territorial».

Considera-se que «A saúde é também fundamental para garantir a igualdade de oportunidades, sendo, portanto, importante garantir um SNS mais justo e mais inclusivo que melhor responda às necessidades da população. Neste sentido, faz-se uma aposta no reforço dos cuidados de saúde primários, base do sistema de saúde português, ou na melhoria das condições de trabalho de todos os profissionais de saúde».

Neste sentido, e num período em que o Serviço Nacional de Saúde (SNS) atravessa uma fase de maior

pressão e num contexto de profundas mudanças na prestação de cuidados de saúde, as propostas políticas terão de dar resposta a um conjunto de desafios que promovam a inovação e a disruptão em algumas das abordagens mais tradicionais e que garantam, simultaneamente, um SNS mais justo e inclusivo.

Assim, as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 reafirmam o princípio da responsabilidade do Estado no garante e na promoção da proteção da saúde através do SNS, assumindo-se que a contratação de entidades terceiras é condicionada à avaliação da necessidade. Igualmente, assume-se o compromisso de não se fazer nenhuma nova Parceria Público-Privada (PPP) na gestão clínica num estabelecimento em que ela não exista.

No âmbito da «**Garantia de Cuidados de Saúde Primários com mais respostas**», e considerando que os cuidados de saúde primários são a base do sistema de saúde português e o melhor caminho para atingir a meta da cobertura universal em saúde, sendo necessário o seu reforço, o Governo propõe-se:

- Rever e universalizar o modelo das Unidades de Saúde Familiar (USF) a todo o país, adequando-o à realidade de cada região;
- Criar, junto das unidades de cuidados primários de territórios de baixa densidade, unidades móveis que possam prestar, em proximidade, cuidados de saúde primários;
- Continuar a diferenciar os cuidados de saúde primários, melhorando a sua resolutividade, não apenas generalizando os cuidados de saúde oral e visual, de psicologia e de nutrição e os meios de diagnóstico, mas oferecendo outras especialidades, como a ginecologia ou pediatria;
- Garantir uma equipa de saúde familiar a todos os portugueses;
- Criar equipas de saúde mental comunitárias junto das Administrações Regionais de Saúde;
- Robustecer os Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco (NACJR) e as Equipas de Prevenção da Violência em Adultos (EPVA), no âmbito do Programa Nacional de Prevenção da Violência no Ciclo de Vida;
- Desenvolver os critérios de referenciação clínica entre os cuidados de saúde primários e os hospitalares, privilegiando os cuidados de saúde de proximidade.

Considerando que as famílias portuguesas permanecem, de entre as europeias, das que suportam pagamentos diretos mais elevados, uma tendência que se acentuou nos anos da assistência económica e financeira e cuja inversão se revela difícil. Reconhecendo que os elevados pagamentos diretos das famílias constituem um risco para a cobertura universal em saúde, o Governo propõe-se a «**Reducir os custos que os cidadãos suportam na saúde**»:

- Alargando a cobertura de medicina dentária no SNS, nomeadamente através dos centros de saúde e em colaboração com os municípios;
- Eliminando, faseadamente, o pagamento de taxas moderadoras nos cuidados de saúde primários e em todas as prestações de cuidados, cuja origem seja uma referenciação do SNS;
- Criando, a exemplo do cheque dentista, um vale de pagamento de óculos a todas as crianças e jovens até aos 18 anos, bem como às pessoas com mais de 65 anos beneficiárias do rendimento social de inserção, prescrito em consulta no SNS;
- Continuando a promover a prescrição de genéricos e medicamentos biossimilares;
- Garantindo a monitorização da despesa gerada no SNS, introduzindo mecanismos de correção, sempre que estes se manifestem necessários.

Assistiu-se, nos últimos anos a uma procura crescente de cuidados de saúde e os tempos de espera constituem uma das maiores pressões sobre o SNS. O incumprimento dos tempos máximos de resposta garantidos diminui a confiança dos cidadãos nos serviços e é uma das causas de necessidades em saúde não satisfeitas. Para melhorar a capacidade de resposta do SNS, diminuindo os tempos de espera e «**Assegurar tempos adequados de resposta**», o Governo propõe-se a:

- Aumentar a capacidade de realização de consultas externas, tendo em vista a melhoria do acesso e a

- satisfação dos utentes adotando medidas como, por exemplo, o alargamento da realização da atividade programada aos sábados;
- Generalizar a todas as instituições e serviços públicos de saúde, o agendamento da atividade programada a hora marcada;
  - Integrar a informação entre os cuidados primários e os cuidados hospitalares de forma a simplificar as marcações, agendamentos e reagendamentos, de modo a diminuir as consultas que não se realizam por falta;
  - Aumentar a eficiência e produtividade na atividade assistencial, de modo a melhorar ou recuperar os níveis de acesso que não sejam ainda satisfatórios;
  - Continuar a política de reforço dos recursos humanos, melhorando a eficiência da combinação de competências dos profissionais de saúde e incentivando a adoção de novos modelos de organização do trabalho, baseados na celebração de pactos de permanência no SNS após a conclusão da futura formação especializada, na opção pelo trabalho em dedicação plena, na responsabilidade da equipa e no pagamento de incentivos pelos resultados;
  - Maximizar o aproveitamento das capacidades formativas, sobretudo nas especialidades em que o SNS é carenciado, reforçando o acesso à formação especializada;
  - Reforçar o papel dos níveis de gestão intermédia nos hospitais públicos, conferindo-lhes mais responsabilidade e mais autonomia, remunerando-os diferenciadamente e exigindo-lhes a dedicação plena;
  - Proceder à avaliação e ajustamento da distribuição geográfica da capacidade instalada, assegurando níveis de acessibilidade adequados para todas as especialidades em todo o território, garantindo um planeamento integrado de instalações, equipamentos médicos e recursos humanos que oriente todas as decisões de investimento.

Considerando que a prevenção nos primeiros anos de vida das futuras gerações é uma prioridade, uma vez que crianças e adolescentes saudáveis tendem a tornar-se adultos saudáveis, mais autónomos e independentes, até ao envelhecimento. Para tal, o Governo pretende «**Apostar nos cuidados com a saúde desde os primeiros anos de vida**». Para tal, pretende:

- Responsabilizar os agrupamentos de centros de saúde pela articulação com as escolas na promoção da alimentação saudável e da atividade física, na prevenção do consumo de substâncias e de comportamentos de risco, na educação para a saúde e o bem-estar mental, capacitando as crianças e jovens para fazerem escolhas informadas e gerirem a sua saúde, com qualidade;
- Alargar a cobertura do cheque dentista a todas as crianças entre os 2 e os 6 anos de idade, de modo a permitir a observação e deteção precoce de problemas de saúde oral;
- Generalizar uma consulta de saúde do adolescente que preveja o seu acompanhamento biopsicossocial, nos cuidados de saúde primários, e também o apoio aos pais e cuidadores, abordando fatores de risco e problemas específicos deste grupo etário;
- Reforço do apoio à maternidade e à paternidade envolvidas e cuidadoras.

O Governo considera ser essencial o investimento numa política de recursos humanos da saúde que reflita a atenção a organizações saudáveis e seguras, que promova a igualdade de género, o equilíbrio entre vida familiar e pessoal e vida profissional, e que confira espaço ao diálogo social e à motivação dos seus profissionais. O SNS conta com mais de 130 000 profissionais de saúde, entre prestadores diretos de cuidados e prestadores de serviços de suporte. A saúde é um setor onde a mão-de-obra é intensiva, onde se trabalha sete dias por semana, 24 horas por dia. Para tal, o Governo destaca, como medidas para «**Melhorar as condições de trabalho no SNS**»:

- Reforço dos serviços de saúde ocupacional das unidades do SNS;
- Fomento do equilíbrio entre as expectativas dos profissionais de saúde e as necessidades de saúde dos cidadãos, investindo numa cultura de organização dos serviços públicos que privilegie as preferências dos utentes e dê a conhecer à população as funções e a forma de trabalho dos profissionais de saúde;

- Estímulo da oferta de serviços de creche para os filhos dos profissionais de saúde;
- Prosseguimento da harmonização dos dois regimes de trabalho existentes no setor, aprofundando a convergência.

Expressando que a participação dos cidadãos no sistema de saúde é a melhor forma de garantir que este responde às expectativas daqueles que justificam a sua existência, evitando a captura das decisões sobre a sua organização por interesses que não são centrais. O Governo pretende «**Garantir a participação dos cidadãos no SNS**», através de:

- Revisão da lei das associações de defesa dos utentes de saúde, no sentido de assegurar a oficialização destas associações;
- Promoção duma cultura de humanização dos serviços de saúde, com especial cuidado com a qualidade do atendimento, a privacidade e o respeito;
- Reforço de mecanismos de participação dos cidadãos na gestão do sistema de saúde e de organização da prestação de cuidados já previstos no Conselho Nacional de Saúde e a nível dos hospitais e dos cuidados de saúde primários.

Relativamente à premissa de «**Promover a modernização do SNS**» e considerando que a saúde enfrenta hoje tremendos desafios decorrentes da constante atualização das formas de prestação de cuidados cada vez mais especializados, com maiores exigências de qualidade e com melhores resultados para os utentes, e com recurso a meios tecnologicamente mais avançados e mais seguros, pelo que é essencial promover a modernização das infraestruturas e dos equipamentos do SNS. Assim, o Governo pretende:

- Promover a modernização dos equipamentos de prestação de cuidados do SNS concretizando os projetos em curso, nomeadamente os novos hospitais (Hospital Lisboa Oriental, Hospital Central do Alentejo, Hospitais de Proximidade de Sintra e Seixal, Hospital do Funchal, Hospital do Algarve), e avaliando futuras necessidades;
- Promover a reabilitação e a modernização das infraestruturas e equipamentos médicos existentes.

No que concerne à **Agenda Estratégica: Sustentabilidade Demográfica e Melhor Emprego**, refira-se que praticamente todos os países desenvolvidos, em particular na Europa, enfrentam cenários de envelhecimento da população e que o atual cenário demográfico não sendo de hoje, se agravou durante a crise e com o programa de ajustamento quer quanto à muito baixa natalidade que se comprimiu ainda mais, quer porque o saldo migratório piorou dramaticamente devido à saída do país de centenas de milhares de pessoas. A este atual quadro demográfico acresce também as variantes positivas como: a diminuição da mortalidade, o aumento da esperança média de vida e a generalização das expectativas de uma vida com qualidade e dignidade, decorrente da melhoria incomensurável dos cuidados de saúde, da educação e dos padrões de bem-estar e dos sistemas de proteção social, que também justificam o envelhecimento populacional. Além disso, existe uma propensão para a diminuição estrutural da natalidade nas sociedades desenvolvidas, criando um problema de renovação natural da população, de alteração do equilíbrio entre gerações e, em geral, de envelhecimento.

Neste contexto, o Governo defende medidas que atuem sobre as diferentes vertentes da equação demográfica que serão determinantes para evitar cenários dramáticos e minimizar as consequências das atuais tendências. São elas:

- Melhorar o acesso aos cuidados de saúde e da proteção social e sua qualidade, desde a fase pré-natal, incluindo a procriação medicamente assistida, até à capacidade de assegurar dignidade das condições de envelhecimento;
- Melhorar a literacia em saúde no que diz respeito aos processos de gravidez e parto, contribuindo para a dignificação e humanização do nascimento e dos cuidados materno-infantis, ao que acresce a necessidade de assegurar mais e melhores cuidados pós-natais, comprometendo-se a:

- ✓ Alargar os programas públicos de acesso à procriação medicamente assistida;
  - ✓ Facultar maior informação e liberdade de escolha do método de parto, assumindo desde logo como objetivo a redução da incidência de cesarianas;
  - ✓ Reforçar o apoio e acompanhamento pós-parto no âmbito do SNS, através de um programa específico para o efeito.
- Promover o aumento da esperança de vida saudável na terceira idade: a expectativa das pessoas em relação à qualidade dos cuidados de saúde que lhes são prestados ao longo do ciclo de vida é mais exigente que no passado – aspiram a manter-se ativas e autónomas à medida que vão envelhecendo e, quando tal não é possível, esperam cuidados sociais e de saúde que preservem a sua privacidade, dignidade e singularidade. A resposta às necessidades assistenciais deste grupo populacional exige uma melhor integração dos vários níveis de cuidados, o que implica o desenvolvimento de respostas integradas, centradas na pessoa e de gestão da doença crónica. Com este objetivo, o Governo propõe-se a:
- ✓ Promover uma maior integração de cuidados, centrada nas pessoas, através de um plano individual de cuidados que permita, relativamente a cada paciente, o acompanhamento das suas múltiplas patologias e a tomada de decisões partilhadas;
  - ✓ Implementar a figura do gestor do doente crónico, através de projetos-piloto, prevenindo descompensações e hospitalizações evitáveis;
  - ✓ Incentivar as boas práticas nas unidades de cuidados primários, hospitalares e continuados tendo em vista a redução de internamentos hospitalares evitáveis e dos efeitos adversos relacionados com os cuidados de saúde (infeções, quedas, úlceras de pressão, etc.);
  - ✓ Duplicar o ritmo de investimento nas respostas de cuidados continuados integrados, garantindo a disponibilização de mais camas de internamento e a implementação de todas as tipologias previstas na rede até ao final da legislatura;
  - ✓ Dinamizar o *cluster* da saúde, estimulando a inovação e criando condições para alavancar soluções de assistência à autonomia no domicílio, em estreita ligação com a Segurança Social;
  - ✓ Aumentar e melhorar as respostas públicas de cuidados domiciliários, nomeadamente através da modernização e reforço dos meios ao dispor dos profissionais de saúde que os asseguram;
  - ✓ Reforçar as respostas de cuidados continuados e paliativos, domiciliários, em articulação com o setor social;
  - ✓ Incentivar a criação de projetos-piloto que tragam novas formas de dar resposta aos cuidados continuados, paliativos, de saúde mental, privilegiando a resposta em prestação de cuidados no domicílio;
  - ✓ Promover respostas de saúde e bem-estar integradas e inteligentes, através da aposta na cooperação entre o SNS e a Segurança Social;
  - ✓ Reforçar as soluções de transporte de doentes, nomeadamente promovendo parcerias estratégicas entre os serviços centrais e locais de saúde, autarquias e setor social;
  - ✓ Investir numa maior literacia em saúde por parte da população com mais de 65 anos de idade, capacitando-a para a gestão da sua saúde e para a utilização efetiva dos recursos e respostas existentes no SNS.
- Proteger os idosos em situação de dependência ou isolamento: os atuais modelos de prestação de cuidados e de assistência na doença foram concebidos para uma sociedade muito menos envelhecida do que aquela que temos hoje e vamos ter no futuro. Pelo que os riscos associados ao envelhecimento, como a dependência e o isolamento, exigem uma capacidade de reorientação dos sistemas de proteção social. Neste âmbito, o Governo pretende:
- ✓ Criar um sistema de identificação e sinalização das pessoas a viver em situação de vulnerabilidade associada ao envelhecimento, para efeitos de vigilância específica sediada nos cuidados de saúde primários;

- ✓ Desenvolver, no âmbito do apoio à dependência, modelos de assistência ambulatória e ao domicílio, em parceria com a saúde;
- ✓ Criar um novo serviço no SNS, nomeadamente através da utilização de novas tecnologias para a monitorização do estado de saúde de pessoas idosas para, numa base estritamente voluntária e com absoluta proteção da privacidade, assegurar um acompanhamento de proximidade e de emissão de alertas de urgência relativamente à saúde de pessoas idosas que habitem em situações de isolamento;
- ✓ Assegurar a concretização plena e efetiva das medidas de apoio aos cuidadores informais previstas no respetivo estatuto.

Relativamente à «**Agenda Estratégica: Transição Digital e uma Sociedade da Inovação**», e tendo em conta o desempenho recente da economia portuguesa, que resultou num crescimento acima da média da União Europeia nos últimos três anos, e que se pretende consolidar ao longo da próxima década, importa igualmente sublinhar a atuação do Estado numa dupla missão – o reforço das qualificações e competências dos portugueses, cuja estrutura atual ainda constitui um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento da economia e sociedade portuguesa; e a retoma do investimento na simplificação administrativa, através de iniciativas como o Programa Simplex, que facilite a interação dos cidadãos e empresas com o Estado.

É pois, nesta base, que o Governo se propõe desenhar o modelo de desenvolvimento do país – uma economia e uma sociedade sustentadas no conhecimento, em que o crescimento da produtividade se baseia na inovação, na qualificação das pessoas e na atuação no mercado global; uma sociedade inclusiva, que a todos oferece as competências para que todos possam participar nas oportunidades criadas pelas novas tecnologias digitais; uma economia aberta, em que o Estado apoia o processo de internacionalização das empresas e a modernização da sua estrutura produtiva.

Neste domínio assume particular relevância o setor da saúde, por ser um dos setores que apresenta um elevado potencial de renovação digital, onde é necessário continuar a apostar na melhoria do portal do SNS, com novos serviços e garantindo um melhor e mais rápido atendimento. Hoje, através da *Internet*, já é possível cada utente conhecer o seu histórico de medicação, alergias, vacinas, consultar dados sobre as comparticipações a que teve acesso, registo hospitalar ou exames realizados, aceder a contactos de emergência ou decisões de doação de órgãos, além de ser possível marcar consultas e obter informação sobre serviços prestados ou profissionais de saúde. Para desenvolver ainda mais este projeto, o Governo propõe-se:

- Desenvolver novas formas de prestar serviços e cuidados de saúde, nomeadamente:
  - ✓ Aumentar a divulgação e utilização dos serviços digitais de saúde existentes através da disponibilizando a informação em plataforma multicanal;
  - ✓ Desenvolver o SNS24 – Centro de Contacto do Serviço Nacional de Saúde, reforçando os serviços com mais meios de atendimento e apostando em novos serviços automáticos, na área da telessaúde, como as teleconsultas, a teletriagem, a telemonitorização, o telediagnóstico ou o telerrastreio;
  - ✓ Capacitar o SNS para a utilização das ferramentas digitais;
  - ✓ Investir em serviços mais qualificados para os utentes, oferecendo aos profissionais de saúde os instrumentos que lhes permitam aceder a informação do utente, de forma simples e eficiente, quando e onde ela é necessária, de modo adequado e seguro, como por exemplo implementar nos Sistemas de Informação as normas de orientação clínica e outra fonte de informação relevante (ex.: efeitos adversos os medicamentos, alergias, etc.);
  - ✓ Promover o uso e implementação de meios de diagnóstico e terapêutica tecnologicamente avançados, desenvolvendo formas pioneiras de tratar as diferentes tipologias de doença e aumentando a cobertura para patologias em que esta é diminuta, nomeadamente através da implementação de Sistemas de Informação e de mecanismos apoio à redução de riscos de segurança para o doente;
  - ✓ Estimular o uso de *big data* no SNS para prevenir problemas de saúde e estabelecer diagnósticos

- mais precisos, personalizando o plano de tratamentos;
- ✓ Desenvolver modelos preditivos com base em Inteligência Artificial, que possam ser usados como meios de prevenção e de diagnóstico;
  - ✓ Incrementar o uso de tecnologias de informação em serviços domiciliários;
  - ✓ Estimular o aparecimento e a utilização de novos meios para efetuar um acompanhamento de proximidade, em mobilidade e de forma mais eficaz, através do uso de meios digitais, disponibilizando serviços que permitam a monitorização remota de pacientes isolados ou grupos de risco numa base voluntária;
  - ✓ Continuar a investir na qualificação da gestão dos serviços de saúde, promovendo o desenvolvimento de sistemas de apoio à gestão e de consolidação de dados, promovendo a necessária e desejável sustentabilidade dos sistemas e o fortalecimento do SNS;
  - ✓ Garantir que o esforço para usar melhor as tecnologias e sistemas de informação, proporcionando melhores serviços de saúde, tenha também como reflexo o desenvolvimento da economia e a dinamização do setor das TIC em Saúde, de forte valor acrescentado e no qual Portugal tem condições para ser fortemente competitivo;
  - ✓ Assegurar a interoperabilidade e comunicação entre sistemas de informação utilizados nos diferentes contextos da prática de cuidados, de modo a melhorar o atendimento ao cidadão, com segurança, qualidade e celeridade.

#### D) Enquadramento jurídico e constitucional

A presente iniciativa visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2020-2023 que segundo a exposição de motivos se enquadram na estratégia definida no Programa do XXII Governo Constitucional.

Em termos de enquadramento constitucional, e como refere a Nota Técnica elaborada pelos serviços parlamentares que se anexa ao presente parecer, importa destacar, em primeiro lugar, o artigo 90.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que vem definir os objetivos dos planos, estabelecendo para o efeito que os planos de desenvolvimento económico e social visam «promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso e integrado de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural, a defesa do mundo rural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português». Os n.os 1 e 2 do artigo 91.º da CRP acrescentam que «os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial, e que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem».

De mencionar, ainda, a alínea g) do artigo 161.º e a alínea m) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, que determinam que «compete à Assembleia da República aprovar as grandes opções dos planos nacionais e o Orçamento do Estado, sob proposta do Governo» e, que é da «exclusiva competência da Assembleia da República legislar salvo autorização ao Governo sobre o regime dos planos de desenvolvimento económico e social e composição do Conselho Económico e Social».

De acordo com a Nota Técnica já referida, e segundo os Professores Doutores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a aprovação parlamentar das grandes opções de cada plano faz-se sob proposta fundamentada do Governo (n.º 2). A proposta de lei do plano apresenta duas especificidades: a) cabe em exclusivo ao Governo, não podendo os deputados substituir-se-lhe, mesmo que aquele deixe de cumprir a sua obrigação de iniciativa legislativa (reserva de proposta de lei do Governo); b) a proposta carece de fundamentação das grandes opções apresentadas, através de relatórios anexos. Idênticas características reveste a proposta de lei do orçamento (cfr. artigo 108.º). Como os planos são instrumentos de implementação da política económica, cuja condução compete ao Governo (cfr. artigo 195.º), os planos devem naturalmente ser conformes ao programa do Governo e ser por ele elaborados. A necessidade de fundamentação visa naturalmente habilitar a AR a apreciar e discutir as orientações propostas. Os Deputados, embora privados do direito de iniciativa originária das grandes opções dos planos, não perdem, contudo, a capacidade para propor alterações à proposta, não estando limitados a aprovar ou rejeitar a proposta governamental. Outro elemento imprescindível para a

apreciação e votação das grandes opções do plano é o parecer do CES, como órgão de participação social, regional e autárquica na elaboração dos planos (artigo 92.º, n.º 1). Depois de aprovada a lei do plano incumbe ao Governo elaborar, com base nela, o plano propriamente dito [artigo 199.º, alínea a)], com os necessários programas setoriais e regionais (n.º 1, 2.ª parte)».

Assim, o plano anual deverá inserir as «orientações fundamentais» da política económica do Governo, sendo a base fundamental do Orçamento.

### E) Conselho Económico e Social

Nos termos do n.º 1 do artigo 92.º da Constituição o «Conselho Económico e Social (CES) é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei».

De acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, compete ao Conselho Económico e Social «pronunciar-se sobre os anteprojetos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respetiva execução».

No que se refere à saúde, o CES considera que a proposta das GOP demonstra a necessária compreensão sobre as dificuldades por que passa o sistema de saúde em Portugal, especialmente o Serviço Nacional de Saúde (SNS). São apresentadas várias medidas para responder à atual pressão no sistema e às mudanças necessárias, nomeadamente no plano tecnológico e de gestão dos recursos humanos.

De acordo com a opinião do CES, a proposta de lei em análise, não é tão clara no modo como serão definidas políticas de articulação entre as três componentes pública, privada e social do sistema de saúde, para além do compromisso sobre a não existência de novas parcerias público privadas (PPP), referindo ainda que não são indicadas as medidas e os meios financeiros necessários ao reforço do Serviço Nacional de Saúde, nem ao novo enquadramento da ADSE, tendo em conta a sua importância para a cobertura dos cuidados de saúde dos funcionários públicos e familiares e para a diminuição da pressão existente sobre o SNS.

De acordo com este órgão consultivo, as GOP seguem de perto a estratégia apresentada no Programa do Governo, o que constitui um bom princípio para a credibilidade e legitimidade políticas da estratégia de desenvolvimento económico e social, sublinhando especificamente os progressos claros apresentados, tais como a existência de uma agenda estratégica sobre demografia e promoção da natalidade, também já propostos anteriormente pelo CES.

Considera o CES que os setores da educação e da saúde têm uma história nos últimos anos em que há uma permanente incompatibilidade entre os seus objetivos e os limites de financiamento, seja pelas cativações, seja pelos longos prazos de pagamento aos fornecedores, seja pela aparente ineficácia dos processos de contratação pública. Recomenda por isso, que em relação a estes setores haja uma clarificação sobre as prioridades em termos de opções no Orçamento do Estado, em consonância com a importância que decorre do enunciado nesta agenda estratégica das GOP e que, face à realidade dos nossos territórios e à avaliação de políticas anteriores, faz mais sentido um modelo territorial que combata as desigualdades regionais, promovendo o investimento nas regiões periféricas, mas contando também com o fortalecimento das áreas urbanas (essenciais para certos equipamentos coletivos) e a complementaridade entre territórios.

Termina o CES, recomendando, no seguimento de anteriores pareceres, o reforço da coerência entre a estratégia de desenvolvimento constante desta proposta das GOP e o Orçamento do Estado, tendo em conta nomeadamente o artigo 105.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa que refere: «O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento...», considerando, no seu entender, que a atual proposta de lei apresenta uma qualidade superior a documentos anteriores, pois explicita, de forma mais clara e legível, (nomeadamente para o comum dos cidadãos) a estratégia de desenvolvimento económico e social, através de quatro agendas estratégicas enquadradas por domínios de intervenção que se referem ao modelo de governação e à qualidade dos serviços públicos.

## PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada relatora entende reservar, nesta sede, a sua opinião sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República, remetendo a mesma para a discussão em generalidade e em especialidade.

## PARTE III – CONCLUSÕES

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, que aprova as «Grandes Opções do Plano para 2020-2023»;

2 – Esta apresentação foi realizada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.<sup>º</sup> da Constituição, do artigo 118.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República (RAR), e reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.<sup>º</sup> do RAR;

3 – De acordo com as normas regimentais aplicáveis, [artigos 205, n.º 3, e 206, n.º 1, alínea a)], compete à Comissão de Saúde, na parte respeitante à sua competência material, a emissão de parecer sobre a iniciativa em análise;

4 – A Comissão de Saúde considera que estão reunidas as condições para que a proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> possa ser apreciada em Plenário;

5 – Deve o presente parecer ser enviado à Comissão de Orçamento, Finanças.

Palácio de S. Bento, 3 de janeiro de 2020.

A Deputada autora do parecer, Célia Paz — A Presidente da Comissão, Maria Antónia Almeida Santos.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do CH.

—

## COMISSÃO DE TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

### Parecer

#### Índice

##### Parte I – Considerandos

###### 1.1 – Do Documento das Grandes Opções do Plano 2020-2023

###### 1.1.1 – Objeto e motivação da proposta de lei

###### 1.1.2 – Governação e serviços públicos

###### 1.1.2.1 – Investir na qualidade dos serviços públicos

###### 1.1.3 – Sustentabilidade demográfica e melhor emprego

###### 1.1.3.1 – Natalidade

###### 1.1.3.2 – Emprego

###### 1.1.3.3 – Envelhecimento e qualidade de vida

###### 1.1.4 – Potenciar a autonomia das pessoas com deficiência ou incapacidade

1.1.5 – Transição digital e uma sociedade da inovação

1.2 – Contributos de entidades que se pronunciaram

Parte II – Opinião do Deputado Autor do Parecer

Parte III – Conclusões e Parecer

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1.1 – Do Documento das Grandes Opções do Plano 2020-2023

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a **Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>**, que **Aprova as Grandes Opções do Plano 2020-2023**.

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, para os efeitos previstos na alínea g) do artigo 161.º da CRP e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto — Lei de Enquadramento Orçamental), o Governo apresenta à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> – Aprova as Grandes Opções do Plano 2020-2023.

A proposta de lei foi admitida a 16 de dezembro de 2019 na Assembleia da República, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo, por determinação do Sr. Presidente da Assembleia da República, nessa mesma data, baixado à Comissão de Orçamento e Finanças (5.<sup>a</sup>), como comissão competente, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

Do teor dos Grandes Opções do Plano (GOP) é de realçar a sua articulação com a orgânica do Governo, com o Programa do Governo e com a Estratégia 2030 que suportará o Acordo de Parceria 2021-2027. A conclusão da negociação do [Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027](#) é destacada pelo Governo para efeitos da concretização de alguns objetivos implícitos neste documento.

O presente parecer incidirá sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> — «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020-2023» e ao documento que dela faz parte integrante, «As Grandes Opções do Plano 2020-2023», de acordo com o disposto no artigo 5.º da referida proposta de lei. Relativamente ao documento em apreço, o conteúdo deste parecer incidirá especificamente sobre os seguintes capítulos:

1 – **Capítulo 1:** Governação e serviços públicos

2 – **Capítulo 6:** Sustentabilidade demográfica e melhor emprego

3 – **Capítulo 7:** Menos Desigualdades e um Território Mais Coeso (particularmente as questões da deficiência)

4 – **Capítulo 8:** Transição digital e uma sociedade da inovação.

Refira-se ainda o parecer do Conselho Económico e Social, que deu entrada e foi admitido em conjunto com a proposta de lei em análise.

#### 1.1.1 – Objeto e motivação da proposta de lei

Através da Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, o Governo propõe à Assembleia da República a aprovação das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 (GOP 2020).

De acordo com a respetiva exposição de motivos, «A presente proposta de lei visa submeter à Assembleia da República as Grandes Opções do Plano para 2020».

As GOP 2020-2023 do XXII Governo Constitucional, em consonância com o [Programa do XXII Governo Constitucional](#), definem quatro grandes agendas estratégicas:

«1. Alterações climáticas e valorização dos recursos

2. Sustentabilidade demográfica e melhor emprego
3. Menos Desigualdades e um território mais coeso
4. Transição digital e uma sociedade da inovação.»

As GOP definem, nesse âmbito, um conjunto de desafios estratégicos:

- 1.º Desafio Estratégico: Alterações Climáticas – Enfrentar as alterações climáticas garantindo uma transição justa;
- 2.º Desafio estratégico: Demografia – Por um país com mais pessoas, melhor qualidade de vida e onde os cidadãos seniores são tratados com dignidade;
- 3.º Desafio estratégico: Desigualdades – Mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações;
- 4.º Desafio estratégico: Sociedade Digital, da Criatividade e da Inovação – O futuro agora: construir uma sociedade digital.

As referidas agendas estratégicas são associadas a políticas governativas centradas nos seguintes domínios:

- «a) Valorização das funções de soberania;
- b) Aperfeiçoamento da qualidade da democracia;
- c) Política orçamental estável e credível;
- d) Melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.»

No quadro da segunda agenda estratégica, relativa à «Sustentabilidade demográfica e melhor emprego», que é a área que mais diretamente se relaciona com as competências desta Comissão parlamentar, o documento conclui que «embora a evolução positiva da atividade económica nos últimos anos tenha beneficiado o mercado de trabalho, os desafios associados ao emprego não se esgotam com a sua criação». Como resposta o Governo assume assim o «compromisso de promoção da qualidade associada ao combate à precariedade e ao reforço dos mecanismos de representação e de segurança no trabalho», mas também de «medidas para uma efetiva conciliação da vida pessoal e familiar e políticas ativas de emprego».

Relativamente à quarta agenda, o Governo refere a implementação de «medidas para elevar a estrutura das qualificações em todos os níveis de ensino, incluindo de formação ao longo da vida, para patamares que permitam promover a inovação, a empregabilidade e a produtividade».

### 1.1.2 – Governação e serviços públicos

No **capítulo 1, Governação e serviços públicos**, designadamente no 1.1. referente a «Investir na qualidade dos serviços públicos», o Governo identifica vários aspectos referente ao Trabalho e Segurança Social, entre os quais:

1. «Garantir a liberdade de acesso à profissão»

O Governo pretende, «para assegurar o direito à liberdade de escolha e acesso à profissão, constitucionalmente garantido», «impedir práticas que limitem ou dificultem o acesso às profissões reguladas, em linha com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Autoridade da Concorrência.»

2. «Colocar as pessoas primeiro»

A este nível, o Governo prevê o reforço da Ação Social Complementar «em apoio dos membros mais carenciados, nomeadamente nas áreas de apoio à infância, aos estudantes e à terceira idade, no apoio domiciliário, nos centros de férias e de repouso e na habitação social»;

### 1.1.3 – Sustentabilidade demográfica e melhor emprego

#### 1.1.3.1 – Natalidade

No capítulo 6, Agenda Estratégica: sustentabilidade demográfica e melhor emprego, designadamente no 6.1., referente à **Natalidade**, o Governo afirma que «As condições para as pessoas desenvolverem os seus projetos de vida, designadamente terem e criarem os seus filhos em Portugal, têm sofrido bloqueios estruturais significativos (como, por exemplo, ao nível da precariedade laboral nos jovens e salários baixos) e os impactos desta tendência, a longo prazo, poderão pôr em causa o potencial de crescimento da sociedade portuguesa e a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.»

Para responder ao problema, refere a necessidade de políticas públicas que ajudem a «criar condições para que as famílias possam ter os filhos que desejam ter, permitindo-lhes desenvolver projetos de vida com maior qualidade, segurança e melhor conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal» e, nesse sentido, menciona a necessidade de «Reforçar os apoios às famílias, facilitando a opção pelo segundo e terceiro filho» e remete para a Concertação Social a realização de «um amplo debate» «com vista a alcançar um acordo global e estratégico em torno das questões da conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar, da natalidade e da parentalidade, incluindo na negociação coletiva temas como o teletrabalho, os horários de trabalho, licenças e outros instrumentos de apoio à conciliação».

O Governo traça ainda um retrato das taxas de emprego a tempo inteiro e da cobertura de equipamentos sociais, segundo o qual «Portugal é dos países europeus com uma das mais elevadas taxas de emprego a tempo inteiro (de mulheres e homens), tendência que resulta do processo intenso de modernização da sociedade portuguesa nas últimas décadas. É, também, um dos países em que a taxa de cobertura de equipamentos sociais de apoio à família, e em particular de apoio à infância, decisivas para a conciliação entre trabalho e vida familiar, ultrapassa as metas europeias de Barcelona.»

No entanto, em contraposição explica que a «cobertura da rede apresenta ainda desequilíbrios e lacunas, em particular nas áreas metropolitanas, e o preço continua a ser um condicionamento significativo na vida das famílias portuguesas, sendo um dos fatores que explicam o adiamento do segundo filho. Acresce que, em Portugal, o número de horas de trabalho semanais é dos mais elevados e persistem, ainda, desigualdades significativas entre homens e mulheres na repartição do trabalho não pago e na conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal».

Para responder a estes problemas, propõe a adoção de medidas que promovam a conciliação da vida pessoal e familiar, como:

- «Criar o complemento-creche, atribuindo a todos os portugueses que tenham filhos nas creches um valor garantido e universal que apoie a comparticipação das famílias no preço da creche a partir do segundo filho;
- Incentivar os grandes empregadores, com estruturas intensivas em mão-de-obra, a disponibilizar equipamentos ou serviços de apoio à infância aos respetivos trabalhadores;
- Promover, em parceria e com o envolvimento de diferentes atores, incluindo os municípios, um programa de alargamento das respostas sociais de apoio à família, em particular para a infância e com especial incidência nas áreas metropolitanas, onde a cobertura da rede tem maiores fragilidades, designadamente estimulando o alargamento da rede de creches;
  - Concretizar a universalização do ensino pré-escolar;
  - Garantir que, no pré-escolar, é dada a possibilidade a todas as crianças até aos 3 anos de dormirem a sesta;
  - Estimular a existência de uma rede de equipamentos sociais que assegurem complementos de horário ao tempo de funcionamento normal, para os pais que trabalham em horários menos típicos;
  - Adotar sistemas de inscrições transparentes para os pais em creches que recebam financiamento público, por forma a garantir que todos têm tratamento igual no acesso a equipamentos financiados com dinheiros públicos;»

No âmbito destas medidas é dado um especial enfoque à melhoria do «regime de licenças como

instrumento de promoção da parentalidade e de conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal» e são identificadas medidas concretas nesse sentido:

- «Aprofundar a lógica de partilha das licenças de parentalidade, incentivando os homens a utilizar progressivamente mais tempo de licença, com o objetivo de que venham a partilhar pelo menos 40% do período de licença de parentalidade;
- Permitir uma utilização mais flexível das licenças de parentalidade, designadamente admitindo a sua conjugação com trabalho a tempo parcial, em termos que assegurem a partilha de responsabilidades entre os pais;
- Reforçar as licenças complementares de apoio familiar, incorporando um mecanismo de promoção da igualdade de género no uso dessas licenças;
- Fortalecer os modelos da licença parental complementar e para assistência a filhos, nomeadamente tornando-os mais exequíveis, especialmente no caso de serem partilhados entre homem e mulher e em situações de monoparentalidade».

### 1.1.3.2 – Emprego

No ponto **6.2.**, relativo ao **Emprego**, o Governo volta a frisar a importância de garantir uma efetiva «conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar, dimensão com peso na tomada de decisão sobre ter ou não ter filhos», e destaca três vetores essenciais da ação do Executivo em matéria de políticas de emprego, a saber, «combate à precariedade», «negociação coletiva» e «meios de resolução de litígios».

O documento começa por fazer o diagnóstico de que «Portugal tem um nível excessivamente elevado de contratação não permanente, em comparação com outros países europeus, especialmente entre os jovens». É feita também referência ao pacote de medidas aprovadas na última legislatura, medidas que, no entendimento do Governo, seriam no sentido de «reforçar a negociação coletiva e, pela primeira vez, reduzir os níveis de precariedade no mercado de trabalho, numa perspetiva de reforço de direitos dos trabalhadores». São mencionados também os «passos relevantes na seletividade e focalização das políticas ativas de emprego e no reforço do quadro inspetivo da Autoridade para as Condições do Trabalho» e a trajetória no sentido de «aprofundar o combate à precariedade e fortalecer a dimensão coletiva das relações de trabalho e de acesso a uma justiça ágil e eficaz».

O Governo, em consequência, desenvolve mecanismos de avaliação, reforço e monitorização de medidas já em curso, em articulação com os parceiros sociais, tais como:

- «Promover o diálogo social com vista ao reforço das medidas de combate à precariedade, à redução dos níveis de insegurança no mercado de trabalho e ao relançamento da negociação coletiva, desde logo assegurando a avaliação das medidas já tomadas neste âmbito;
- Reforçar os mecanismos de prevenção de conflitos laborais, em especial no âmbito da negociação coletiva;
- Reforçar os mecanismos de garantia de informação aos trabalhadores no âmbito da nova diretiva europeia das condições de trabalho justas e transparentes, nomeadamente no que diz respeito à definição de local e horário de trabalho;
- Aprofundar as exigências dos estágios profissionais apoiados, de modo a concentrá-los cada vez mais nas empresas que promovam o efetivo aumento de empregabilidade dos beneficiários;
- Assegurar que os estagiários apoiados recebem mais do que o valor da bolsa atribuída pelo Estado para a obtenção do grau, nomeadamente no caso dos doutorados, aumentando assim a diferenciação dos níveis mais elevados de qualificação como sinal para o mercado;
- Melhorar a regulação dos estágios profissionais não apoiados, de modo a prevenir fenómenos de utilização indevida desta figura;
- Reavaliar, com os parceiros sociais, a utilização do fundo de compensação do trabalho, a fim de melhorar o seu enquadramento e impactos nas relações laborais;
- Prosseguir o reforço da capacidade inspetiva da Autoridade para as Condições do Trabalho, incluindo

- através de mecanismos legais que agilizem a contratação externa de inspetores e consagrem reservas de recrutamento mais duradouras, com vista a assegurar o cumprimento, a médio prazo, do rácio recomendado pela OIT no que toca ao número de inspetores para o volume total de emprego;
- Permitir uma maior interconexão de dados entre a Autoridade para as Condições do Trabalho e outras entidades relevantes, nomeadamente a Segurança Social e a Autoridade Tributária e Aduaneira, e implementar um novo sistema de informação na inspeção do trabalho, de modo a, simultaneamente, reforçar a capacidade e eficácia inspetiva da atuação da Autoridade e eliminar o envio da mesma informação e documentação a entidades públicas;
  - Penalizar as empresas condenadas por incumprimentos muito graves ou reincidência em ilícitos graves no campo das relações laborais, nomeadamente pela introdução de fatores de ponderação no acesso a concursos públicos e a políticas ativas de emprego, bem como aquelas que adotem práticas de dumping social, alargando a metodologia dos referenciais mínimos de trabalho digno, mediante cooperação entre os parceiros sociais e a Autoridade para as Condições do Trabalho, com sinalização desta em caso de incumprimento»;

São ainda identificados novos focos de intervenção, em matéria de recurso a meios de resolução alternativa de litígios, de regulação dos horários, designadamente relativamente a trabalhadores em situações de parentalidade ou a prestar apoio a familiares ou dependentes, em matéria de desconexão profissional e no que toca a critérios para a laboração contínua, que passam a citar-se:

- «Trabalhar, em estreito diálogo com os parceiros sociais, na configuração de modelos de resolução alternativa de litígios, tanto na dimensão coletiva como na dimensão individual dos conflitos laborais, partindo da boa experiência do colégio de árbitros já existente no Conselho Económico e Social, com ancoragem na negociação coletiva e com garantia dos direitos fundamentais de acesso à justiça.
- Melhorar a regulação dos horários na conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal;
- Aumentar a margem de acesso à gestão flexível dos horários, como horários reduzidos, concentrados, ou teletrabalho, e dispensas de trabalho por parte dos trabalhadores, em especial em situações de parentalidade e de apoio a familiares ou dependentes, de modo a aumentar a capacidade quotidiana de conciliação entre trabalho e vida familiar;
- Discutir com os parceiros sociais a possibilidade de fazer depender de autorização expressa dos trabalhadores a aplicação de regimes de adaptabilidade de horários de trabalho e bancos de horas a trabalhadores com filhos menores até 12 anos ou filhos com deficiência ou doença crónica, podendo esta possibilidade ser ajustada às realidades setoriais e empresariais apenas através de negociação coletiva de base setorial ou empresarial;
- Tornar mais exigentes e densificados na legislação os critérios de emissão dos despachos de laboração contínua e reforçar a capacidade de fiscalização da sua aplicação, de modo a assegurar que a laboração contínua é efetivamente utilizada apenas em situações que a exijam;
- Regular de forma equilibrada o direito ao desligamento, como fator de separação entre tempo de trabalho e tempo de não trabalho, promovendo assim uma melhor conciliação entre vida familiar/pessoal e vida profissional».

O Governo propõe ainda intervir em matéria de «políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo», com base no entendimento de que «a qualidade e estabilidade dos vínculos laborais constitui um fator decisivo no desincentivo à emigração e de encorajamento dos jovens adultos para a construção dos seus projetos de vida». Assim sendo, prevê uma aposta em «mecanismos de garantia de promoção do emprego sustentável, em particular em grupos e em territórios de maior vulnerabilidade», tendo como suporte as seguintes medidas:

- «Aprofundar a lógica de seletividade e focalização das políticas ativas de emprego nos jovens, desempregados de longa duração e territórios de baixa densidade, bem como na atração de trabalhadores para o nosso país, tendo em conta o atual nível desemprego e as consequentes dificuldades de recrutamento;

- Lançar um programa nacional de mercado social de emprego, com ancoragem em projetos específicos de cariz territorial, para a criação de emprego em zonas deprimidas ou destinado a públicos mais vulneráveis, quer para reforçar a atratividade e a coesão dos territórios de baixa densidade, quer para promover a mudança e o combate aos fenómenos de exclusão social e pobreza nos espaços urbanos mais complexos do ponto de vista social e económico;
- Reforçar a capacidade de intervenção das políticas ativas em contextos urbanos mais complexos do ponto de vista social, em articulação com políticas de apoio social e outras áreas das políticas públicas;
- Melhorar os mecanismos de sinalização dos jovens NEET (que não estudam, não trabalham, nem estão em formação profissional), de modo a dar resposta precoce aos riscos de exclusão prolongada;
- Desenvolver um programa de incubadoras que potenciem a criação de emprego para desempregados de longa duração e jovens NEET assente baseia na constituição de equipas organizadas e orientadas para a procura ativa de emprego em grupo (programa inspirado no modelo das lançadeiras já testado em Espanha);
- Introduzir mudanças nos contratos de emprego-inserção para reforçar a articulação com a dimensão de formação e qualificação, limitar o número de apoios por referência ao quadro das entidades promotoras e premiar as entidades que tiverem melhores índices de empregabilidade dos destinatários destas medidas;
- Repensar o papel dos gabinetes de inserção profissional para reforçar a ligação com o investimento em qualificações e o encaminhamento para ofertas de formação, em articulação com o Programa Qualifica, de modo a reforçar os níveis de empregabilidade das pessoas;
- Potenciar o portal de acesso aos serviços públicos de emprego e formação como instrumento das políticas ativas, nomeadamente generalizando a sua utilização pelos desempregados inscritos nos centros de emprego e alargando a sua cobertura ao mundo empresarial;
- Generalizar a todo o território nacional o projeto-piloto dos gestores dos serviços públicos de emprego dedicados às empresas mais geradoras de emprego;
- Lançar uma metodologia integrada de resposta rápida a situações de crise empresarial (risco de desemprego imediato), envolvendo a constituição de equipas mistas dos serviços públicos de emprego, da segurança social e da economia, de modo a acionar de forma articulada todos os meios dos serviços públicos nas áreas do emprego, formação, proteção social e acompanhamento empresarial».

Por último, prevê ainda o reforço dos «mecanismos de representação no mercado de trabalho», designadamente do «associativismo sindical e empresarial». Para o efeito, identifica um conjunto de soluções, ainda que genéricas:

- «Aprofundar as garantias, atualmente previstas no Código do Trabalho, de efetividade do exercício dos direitos de ação sindical, em particular nas empresas;
- Discutir, em sede de concertação social, estímulos à participação de empresas e trabalhadores em dinâmicas associativas, combatendo assim as baixas taxas de densidade associativa quer entre empregadores, quer entre trabalhadores, que constituem um fator de enfraquecimento do diálogo social, da representatividade da negociação coletiva e da regulação do mercado de trabalho;
- Assegurar uma regulação efetiva dos mecanismos de transparência e de independência no financiamento associativo, em particular no exercício de direitos constitucionais como a greve»;

#### 1.1.3.2 – Envelhecimento e qualidade de vida

No ponto 6.5, referente a **Envelhecimento e qualidade de vida**, é levantada a questão do desafio do envelhecimento e a necessidade, por um lado, de «preparar os diferentes sistemas – de emprego, de saúde, de proteção social – para lidar com as consequências do envelhecimento e com os novos riscos a ele associados» e, por outro, de «garantir melhores acessibilidades (físicas, tecnológicas e de conteúdos), impedir práticas discriminatórias em função da idade e prevenir casos de violência, inclusive familiar, contra pessoas idosas». No quadro de adaptação da segurança social ao envelhecimento, o Governo identifica como medidas

a tomar:

- «Aprofundar a diversificação de fontes de financiamento da segurança social, nomeadamente alargando a lógica já existente de consignação de receitas fiscais para o fortalecimento do sistema;
- Estimular a adesão a certificados de reforma e a outras poupanças de natureza idêntica;
- Reavaliar o regime de acidentes profissionais e doenças profissionais, de modo a reforçar a proteção dos trabalhadores e a repartição equilibrada de responsabilidades entre empregadores, seguradoras e serviços públicos;
- Fomentar, em sede de negociação coletiva, a existência de esquemas complementares de segurança social;
- Aprofundar o combate à fuga e evasão contributiva, nomeadamente aumentando as bases de incidência para desincentivar práticas de subdeclaração e melhorando o desempenho dos sistemas de informação e os mecanismos de partilha de dados;
- Aumentar a capacidade em estruturas residenciais para idosos a custos controlados e adequados às pensões existentes e às reais necessidades nacionais.

No que toca à articulação entre saúde e segurança social destacam-se medidas, onde se enfatizam a articulação com o setor social com vista a:

- Reforçar as respostas de cuidados continuados e paliativos, domiciliários, em articulação com o setor social;
- Promover respostas de saúde e bem-estar integradas e inteligentes, através da aposta na cooperação entre o SNS e a Segurança Social»;

As Grandes Opções do Plano preveem ainda uma série de medidas dirigidas à população idosa e assumem o compromisso de concretizar o Estatuto do Cuidador Informal (ainda que o Governo tenha falhado já o prazo legal para a regulamentação do Estatuto, cujo término coincide com o dia da votação deste relatório), designadamente:

- «Definir um plano de ação para o envelhecimento populacional, com um leque estruturado de respostas para as transformações que ocorrem nesta fase da vida;
- Apostar na criação de um mecanismo de reforma a tempo parcial, como forma de promoção do envelhecimento ativo e de permanência no mercado laboral, num quadro de desagravamento das horas de trabalho;
- Definir áreas específicas para contratação de cidadãos seniores na Administração Pública;
- Conceber diversos programas de dinamização para cidadãos seniores, em função de distintos perfis, que permitam a cada pessoa definir projetos de vida para a sua reforma, colocar a sua disponibilidade de tempo ao serviço da comunidade e, deste modo, encontrar novas formas de realização pessoal;
- Promover programas de voluntariado sénior, bem como apoiar iniciativas da sociedade civil como as Universidades Sénior;
- Criar formas de atendimento personalizado para cidadãos seniores na prestação de serviços públicos, nomeadamente através da prestação destes serviços em local escolhido pelo cidadão;
- Aprovar uma estratégia nacional de combate à solidão, prevendo um conjunto diversificado de medidas, ajustadas aos diferentes contextos demográficos e meios socioeconómicos, para atenuar este flagelo social que afeta sobretudo os mais idosos.
- Assegurar a concretização plena e efetiva das medidas de apoio aos cuidadores informais previstas no respetivo estatuto».

#### **1.1.4 – Potenciar a autonomia das pessoas com deficiência ou incapacidade**

No **Capítulo 7**, toma-se como referência, para o que compete a esta Comissão, essencialmente as questões da deficiência e da promoção da Autonomia, relativamente às quais o Governo apresenta uma série

de medidas que pretende desenvolver, designadamente:

- «Aprovar e implementar a nova Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, contendo os objetivos, eixos de intervenção e medidas a concretizar, de acordo com planos plurianuais de implementação;
- Criar um sistema de indicadores e modelos de recolha de informação que permitam conhecer a realidade sociodemográfica das pessoas com deficiência e a sua dinâmica, contribuindo para melhor informação e decisão ao nível da definição de políticas públicas nesta área;
- Rever e uniformizar o sistema de avaliação da incapacidade/ funcionalidade dos cidadãos com deficiência, que permita corresponder às diversas dimensões e desafios que a respetiva caracterização coloca;
- Concretizar a terceira fase da Prestação Social para a Inclusão, correspondente à comparticipação de despesas, de caráter pontual e periódico, resultantes do agravamento das condições físicas, sensoriais ou intelectuais das pessoas com deficiência, relativas a educação, formação, habitação ou reabilitação;
- Reforçar o Modelo de Apoio à Vida Independente em vigor, através do acompanhamento e da avaliação dos projetos-piloto em funcionamento, com vista à definição de um modelo definitivo de assistência pessoal que vá ao encontro das necessidades das pessoas com deficiência;
- Criar, como grande desígnio da legislatura, um plano nacional de promoção da acessibilidade, com instrumentos, meios e estímulos adequados para acelerar, em articulação com os municípios, a adaptação dos espaços públicos, equipamentos coletivos, estabelecimentos, condomínios e habitações;
- Alargar a recente política de concessão de descontos nos transportes a cidadãos com deficiência, grupo alvo que na sua maioria não dispõe de transporte individual para as suas deslocações;
- Avaliar e capacitar o sistema de apoios à formação das pessoas com deficiência, melhorando a sua ligação com a autonomização e a inserção no emprego;
- Inovar nos instrumentos de inclusão no mercado de emprego das pessoas com deficiência, nomeadamente aprofundando os apoios disponíveis, melhorando os instrumentos de orientação, colocação e apoio à pós-colocação, de modo a estimular a inclusão em mercado aberto, sem deixar de assegurar enquadramento nas lógicas de mercado social de emprego e emprego protegido, bem como promover o empreendedorismo e a criação do próprio emprego por pessoas com deficiência;
- Lançar as bases de um plano nacional de desinstitucionalização, através da criação de um programa de incentivo ao surgimento de respostas residenciais inseridas na comunidade, em articulação com os municípios e o setor social, nas quais as pessoas com deficiência possam residir autonomamente, sendo-lhes prestado o apoio de retaguarda imprescindível ao seu bem-estar;
- Difundir a língua gestual portuguesa e garantir a sua efetiva disponibilização nos serviços públicos, promover a utilização do sistema Braille como meio de leitura e escrita por parte das pessoas cegas e garantir a acessibilidade de todos os sites e aplicações de atendimento descentralizado da Administração Pública;
- Garantir a acessibilidade aos espaços culturais, tendo em linha de conta a eliminação de barreiras arquitetónicas, o acesso aos conteúdos através de áudio-descrição, criação de percursos acessíveis, maquetes tácteis, entre outros recursos tecnológicos, bem como promover medidas de incentivo à criação e à participação cultural inclusiva;
- Promover o acesso das pessoas com deficiência ou incapacidade à participação política e à tomada de decisão, bem como ao exercício de cargos dirigentes na Administração Pública e no setor público empresarial».

### **1.1.5 – Transição digital e uma sociedade da inovação**

No capítulo 8, referente à transição digital e à sociedade de inovação, as GOP realçam a necessidade de, em convergência com a União Europeia, reforçar as «qualificações e competências dos portugueses, cuja estrutura atual ainda constitui um dos principais constrangimentos ao desenvolvimento da economia e sociedade portuguesa».

No 8.1., referente à **Economia 4.0 e empreendedorismo**, é proposto um conjunto de medidas fiscais e outras medidas de apoio ao investimento e à atividade empresarial, de internacionalização das empresas, bem como de implementação de tecnologias, designadamente tirando partido dos instrumentos de apoio previstos

no Quadro Financeiro Plurianual 2021-27.

É feita uma referência ao Turismo enquanto setor que permitiu a «criação de postos de trabalho e de manutenção do nível de emprego ao longo de todo o ano, ultrapassando pela primeira vez 400.000 trabalhadores declarados à Segurança Social» e a valorização de Portugal enquanto «hub de empreendedorismo, alicerçado no conjunto de políticas públicas de apoio ao empreendedorismo, na capacidade e qualidade das *startup* portuguesas e na visibilidade conseguida através de eventos como a *Web Summit*».

Neste contexto de evolução tecnológica, as GOP dão enfoque ao estímulo do trabalho à distância e, nessa medida, de potenciar o recurso ao teletrabalho, quer como tipo de contrato autónomo, quer como meio de flexibilização da prestação de trabalho ou de maximização do uso das tecnologias utilizadas em outras formas contratuais como mecanismo de conciliação entre trabalho e vida familiar e de gestão do tempo por parte dos trabalhadores. Neste contexto, propõem o estímulo do «aparecimento de funções em regime misto de trabalho presencial e teletrabalho», a atribuição de vantagens para «esta forma de contratação para funções que possam ser prestadas fora dos grandes centros populacionais», e estabelecimento de «incentivos para a deslocalização de postos de trabalho para zonas do interior ou fora dos grandes centros urbanos», bem como a criação de «condições, junto das estruturas locais existentes, autarquias ou outras instituições do Estado, para que possam ser criados centros de apoio, ou de teletrabalho, no interior do país, designadamente através da disponibilização de espaços de trabalho partilhados (*co-work*)».

É ainda estabelecido como eixo de intervenção o reforço da integração, flexibilidade e eficácia da política de formação, onde se consagra, no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social, um acordo estratégico sobre formação profissional e aprendizagem ao longo da vida, bem como um fortalecimento da articulação entre a formação profissional e o mercado de trabalho, sendo feita a «aposta na formação dual do sistema de aprendizagem, uma modalidade formativa de nível secundário em que parte da formação é dada nas empresas, nomeadamente alargando a sua abrangência etária para os jovens adultos», bem como a «consolidação e alargamento da rede de formação setorial dos centros de gestão protocolar do IEFP»;

Ao longo das GOP são indicadas, sectorialmente, medidas com incidência laboral, das quais se podem realçar:

- «Permitir o trabalho em regime de tempo parcial dos imigrantes com estatuto de estudantes, sem obrigatoriedade de comunicação prévia às entidades competentes;
- Reforçar a inspeção e combater a informalidade no setor do trabalho doméstico, na esmagadora maioria prestado por mulheres»;

## 1.2 – Contributo de entidades que se pronunciaram

Da síntese conclusiva do [parecer](#) do Conselho Económico e Social (CES), sobre as «Grandes Opções do Plano para 2020-2023», extraem-se algumas considerações, alertas e recomendações:

- a) Recomenda o CES «o reforço da coerência entre a estratégia de desenvolvimento constante desta proposta das GOP e o Orçamento do Estado»;
- b) Valoriza a qualidade superior das GOP face a documentos anteriores, «pois explicita, de forma mais clara e legível, (...), a estratégia de desenvolvimento económico e social, através de quatro agendas estratégicas»;
- c) Alerta para a necessidade de uma «política mais assumida sobre a valorização do trabalho»;
- d) Evidencia a preocupante «continuação da existência de uma parte da população (17,2%) em risco de pobreza» e a necessidade de «indicação de políticas públicas, com a devida prioridade para a resolução deste grave problema na sociedade portuguesa»;
- e) Destaca a necessidade de salvaguardar os efeitos das «alterações introduzidas na sociedade e na economia pela transição digital e outros processos inovadores» e das mudanças que operem «ao nível do emprego e da organização do trabalho, devendo-se potenciar os efeitos da ciência e da técnica em prol do bem comum».

De salientar que consta em anexo no Parecer do CES a declaração de voto da CGTP-IN, da qual se podem extrair duas conclusões com maior incidência sobre as matérias em apreço. A Central enfatiza a necessidade de uma política «de valorização do trabalho, como elemento determinante e transversal de um desenvolvimento económico que promova uma mais justa distribuição da riqueza e a melhoria das condições de vida dos portugueses», assim como chama a atenção para a «necessidade de aumentar o rendimento médio, o reforço do diálogo social e da contratação colectiva». Por outro lado, assinala o desacordo com a «consideração de que os aumentos dos rendimentos dos portugueses devam depender da produtividade e da competitividade» e considera «fundamental elevar os rendimentos desde já, e em particular os salários, para combater os altíssimos níveis de desigualdades existentes em Portugal, designadamente entre capital e Trabalho». Refere a esse respeito, o facto de a «repartição do rendimento em desfavor dos rendimentos do trabalho ser mais elevada em Portugal no que na média da UE 28».

Foram também solicitados pareceres à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, ao Governo da Região Autónoma da Madeira e ao Governo da Região Autónoma dos Açores que, até ao momento da elaboração deste Parecer, não tinham dado entrada.

## **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O Deputado autor do parecer reserva a apreciação política e opinião para discussão em Plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

Assim, todo o conteúdo deste Parecer corresponde exclusivamente às apreciações do Governo que constam na Proposta de Lei em análise e às apreciações do Conselho Económico e Social no seu parecer relativo à apreciação do referido diploma.

## **PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER**

Em face do exposto, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui o seguinte:

1 – A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, que «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019» foi admitida a 16 de dezembro de 2019, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais;

2 – Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Trabalho e Segurança Social emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;

3 – O presente parecer incide, em exclusivo, sobre as matérias relativas à solidariedade, emprego e segurança social, no âmbito das matérias da competência desta Comissão Parlamentar;

4 – A Comissão de Trabalho e Segurança Social considera que estão reunidas as condições para que a proposta de lei em análise possa ser apreciada em Plenário;

5 – A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o processo de emissão de parecer da Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, a comissão competente, para os devidos efeitos.

Assembleia da República, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado autor do parecer, José Moura Soeiro — O Presidente da Comissão, Pedro Roque.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020.

## COMISSÃO DE AMBIENTE, ENERGIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

### Parecer

#### Índice

- Parte I – Introdução
- Parte II – Considerandos
- Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer
- Parte IV – Conclusões

### PARTE I – INTRODUÇÃO

O XXII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> que visa aprovar as Grandes Opções do Plano (GOP) para o horizonte abrangente da legislatura, isto é, para o quadriénio 2020-2023, no âmbito das suas competências políticas, conforme disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.<sup>º</sup> da Constituição da República Portuguesa, e do poder de iniciativa, consubstanciado no artigo 118.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República.

Dia 16 de dezembro de 2019, a iniciativa deu entrada na mesa da Assembleia da República e, reunidos os requisitos formais previstos no artigo 124.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República, foi admitida. Nos termos do n.º 1 do artigo 119.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República, toma a forma de proposta de lei.

A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro de Estado e das Finanças, pelo Ministro do Planeamento e pelo Secretário de Estado e dos Assuntos Parlamentares, tendo sido aprovada em Conselho de Ministros no 14 de dezembro de 2019, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República.

Ao abrigo do disposto no artigo 92.<sup>º</sup> da Constituição da República Portuguesa e nos termos dos artigos 2.<sup>º</sup> da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e 9.<sup>º</sup> da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, a proposta de lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social (CES) e, em conformidade com o artigo 142.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.<sup>º</sup> da Constituição da República Portuguesa, foi promovida a consulta dos órgãos do Governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

De acordo com o n.º 3 do artigo 205.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República, a proposta de lei que aprova as Grandes Opções do Plano é remetida «à comissão parlamentar competente em razão da matéria, para elaboração de relatório, e às restantes comissões parlamentares permanentes, para efeitos de elaboração de parecer». Nestes termos, a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> baixou à Comissão de Orçamento e Finanças e foi remetida à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território.

Assim, o presente parecer incide sobre os domínios das Grandes Opções do Plano para o quadriénio 2020-2023 que integram o âmbito de competência material da Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território, nos termos do respetivo Regulamento: ambiente, ordenamento do território e cidades, clima, conservação da natureza, energia e geologia.

### PARTE II – CONSIDERANDOS

As Grandes Opções do Plano constituem um relevante instrumento de planeamento de médio prazo, que integra a fundamentação das opções de política económica e a conformação dos desígnios orçamentais, em conformidade com o Orçamento do Estado. Neste sentido, as opções estratégicas definidas na Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV) devem justificar as opções orçamentais que contam na Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV) – Aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2020.

As Grandes Opções do Plano 2020-2023 estão organizadas em torno de quatro grandes agendas

estratégicas: o combate às alterações climáticas, a sustentabilidade demográfica e o emprego, as desigualdades e a coesão territorial e a transição digital e a inovação e integram, ainda, compromissos e políticas nos domínios da valorização das funções de soberania, do aperfeiçoamento da qualidade da democracia, da política orçamental estável e credível e da melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

Segundo a exposição de motivos, a abordagem traçada na presente iniciativa enquadra-se na estratégia definida no Programa do Governo e, consequentemente, na orgânica XXII Governo Constitucional e com a Estratégia 2030 que suportará o Acordo de Parceria 2021-2027.

Na Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> o Governo sublinha a relevância da sustentabilidade dos recursos, que assume como prioritário no âmbito do combate às alterações climáticas, conhecidas que são as vulnerabilidades nacionais e a necessidade de cumprir os compromissos de redução da intensidade carbónica. Assim, as Grandes Opções do Plano consideram imperativa a promoção da transição energética, assente na maior eficiência energética e na incorporação de energias renováveis.

O Governo compromete-se com respostas diversificadas e integradas de mitigação e adaptação e salienta a necessidade de reorientação do modelo económico português de uma utilização linear das matérias para a sua recirculação, evoluindo para um modelo progressivamente mais justo, próspero e eficiente e reduzindo riscos e custos.

Neste sentido, defende que «progredir para uma economia mais circular e sustentável não só é uma resposta nacional face à necessidade global que resulta do desafio colocado pelas alterações climáticas, como é também uma oportunidade clara para a valorização dos recursos endógenos nacionais» e alinha a política ambiental com os objetivos a que Portugal se propôs no âmbito do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030.

Assim, no que aos domínios do ambiente, do ordenamento do território e das cidades, do clima, da conservação da natureza, da energia e da geologia diz respeito, o Governo propõe:

- Caminhar para a redução de 45% a 55% de emissões de gases com efeito de estufa até 2030, concretizando o Plano Nacional Energia e Clima 2030 e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050;
- Promover roteiros regionais para a neutralidade carbónica, que traduzam a nível regional a ambição colocada a nível nacional;
- Prever a elaboração, de 5 em 5 anos, de um orçamento de carbono;
- Definir uma metodologia de avaliação do impacto das propostas legislativas e das políticas setoriais na ação climática;
- Eliminar licenças, autorizações e exigências administrativas desproporcionadas que criem custos de contexto sem que tenham uma efetiva mais-valia ambiental;
- Preparar o fim da produção de energia elétrica a partir de carvão, dando início a esse processo durante a legislatura, com vista ao encerramento ou reconversão das centrais termoelétricas do Pego, até 2021, e de Sines, até 2023;
- Aumentar a capacidade de produção de energia solar em 2 gigawatts nos próximos dois anos;
- Reforçar a capacidade de produção elétrica dos parques eólicos existentes;
- Apostar na produção renovável *offshore*;
- Reforçar as interligações elétricas;
- Fomentar os sistemas híbridos;
- Desenvolver comunidades de energia e o autoconsumo coletivo, com foco na redução de custos, na participação ativa e no combate à pobreza energética;
- Desenvolver o Programa Solar em Edifícios;
- Assegurar que os novos projetos de produção de eletricidade contribuam para o equilíbrio financeiro do sistema, garantindo a redução do custo da eletricidade para os consumidores;
- Digitalizar o sistema energético;
- Criar condições para o aumento da eletrificação dos consumos nos diferentes setores de atividade;
- Fomentar os sistemas de armazenamento de eletricidade gerada a partir de fontes primárias renováveis;
- Promover a produção e o consumo de gases renováveis (biometano e hidrogénio);
- Promover o aumento da incorporação de biocombustíveis avançados, em termos que sejam

- sustentáveis do ponto de vista ambiental e económico;
- Criar um Fundo para a Transição Energética;
  - Incentivar sistemas inovadores, apoiando o desenvolvimento de projetos-piloto de demonstração de novas tecnologias;
  - Dinamizar a instalação de *clusters* à escala industrial para a produção de vetores energéticos renováveis, com particular enfoque no hidrogénio verde;
  - Definir objetivos, metodologias e formas de premiar os ganhos de eficiência por parte de instalações intensamente consumidoras de energia;
  - Desenvolver uma estratégia de longo prazo para a renovação de edifícios e para a promoção de edifícios neutros ou de emissões nulas;
  - Prosseguir com o princípio «reabilitar como regra», elevando os parâmetros de sustentabilidade e eficiência do edificado e dos recursos;
  - Incentivar a instalação de fachadas e coberturas verdes como forma de promoção de eficiência energética, gestão de água, e qualidade do ar em estruturas e edifícios;
  - Estabelecer, na administração central do Estado, uma priorização e um calendário detalhado de ações de descarbonização, com foco na eficiência energética em edifícios, frotas e compras públicas;
  - Utilizar a contratação pública como ferramenta para alcançar uma maior eficiência energética no setor público, valorizando a sustentabilidade das propostas como critério de adjudicação;
  - Apostar na reconversão da iluminação pública para soluções mais eficientes (e.g. LED) e, se possível, que permitam a instalação de outros serviços (e.g. carregamento de veículos), em parceria com os municípios;
  - Empregar estratégias alternativas de financiamento de medidas ativas de eficiência energética;
  - Explorar as potencialidades da energia cinética do tráfego e das infraestruturas pesadas de transportes, bem como da energia obtida a partir das redes de transporte de água ou dos sistemas de ventilação e arrefecimento existentes em grandes infraestruturas urbanas;
  - Promover o desenvolvimento e a aplicação de roteiros setoriais para a descarbonização da indústria;
  - Dinamizar a incorporação de processos e tecnologias de baixo carbono na indústria, promovendo a inovação e conhecimento no tecido económico nacional, de modo a assimilar a descarbonização e a eficiência de recursos no âmbito da Indústria 4.0;
  - Apostar na dinamização de polos de inovação e na criação de novos modelos de negócio direcionados para a sociedade do futuro;
  - Fomentar a adoção de fontes renováveis na indústria, designadamente através da instalação de centros electroprodutores renováveis em espaços industriais e do consumo de gases renováveis;
  - Rever o Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia;
  - Criar um sistema de incentivos para a eficiência energética baseado no desempenho e que não promova o uso de combustíveis fósseis;
  - Regular a possibilidade de exclusão de pequenas instalações industriais do mercado europeu de emissões de gases com efeito de estufa, mediante o recurso a estratégias alternativas de descarbonização com efeito equivalente;
  - Regulamentar a Lei de Bases dos Recursos Geológicos, consagrando os princípios do Green Mining;
  - Assegurar uma exploração sustentável das reservas de lítio existentes no nosso país, desenvolvendo um *cluster* em torno deste recurso, que permita dar passos relevantes na escala de transformação, ultrapassando a mera extração e investindo em atividades de maior valor acrescentado no âmbito da indústria de baterias;
  - Dar continuidade ao programa de remediação ambiental das antigas áreas mineiras abandonadas e degradadas de inegável interesse público;
  - Iniciar um movimento de reequilíbrio fiscal, pela transferência progressiva da carga fiscal sobre o trabalho para a poluição e o uso intensivo de recursos;
  - Prosseguir com a eliminação dos subsídios prejudiciais ao ambiente, em particular as isenções e benefícios fiscais associados aos combustíveis fósseis e as isenções de taxa de carbono (exceto quanto ao comércio europeu de licenças de emissão);

- Conferir uma clara vantagem fiscal aos veículos de zero emissões e reforçar a discriminação positiva dos veículos de melhor desempenho ambiental, atualizando a tributação em função das emissões de CO<sub>2</sub>;
- Alterar o enquadramento fiscal de modo a que as entidades empregadoras tenham menos propensão para disponibilizar carros de empresa e mais vantagens em comparticipar a utilização dos transportes públicos;
- Promover um consumo sustentável das famílias e das empresas, discriminando positivamente os produtos e serviços de elevado desempenho ambiental, designadamente através da instituição de deduções ambientais e taxas reduzidas;
- Estabelecer incentivos para a eficiência energética em particular nos edifícios de habitação;
- Elaborar uma estratégia nacional para o financiamento sustentável, mobilizando os instrumentos financeiros mais adequados a uma economia verde, em linha com o Plano de Ação da Comissão Europeia para Financiar o Crescimento Sustentável;
- Desenvolver através da Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA, um banco verde;
- Definir critérios mínimos de descarbonização e de uso eficiente de recursos como condição para a atribuição de financiamento público, considerando o processo de adaptação das empresas;
- Definir um enquadramento fiscal que induza à criação de produtos financeiros verdes atrativos para os cidadãos e para as empresas;
- Promover a emissão de obrigações verdes (*green bonds*);
- Fomentar o desenvolvimento de plataformas de microcrédito cujo foco de investimento seja em soluções de baixo carbono e circulares;
- Promover uma maior articulação entre o Fundo para a Inovação, Tecnologia e Economia Circular (FITEC) e o Fundo Ambiental (FA);
- Aproveitar todo o potencial do próximo Quadro Financeiro Plurianual;
- Elaborar o Plano Nacional de Gestão de Resíduos e o Plano Estratégico de Resíduos Urbanos (PERSU), ambos para 2030;
- Abolir, até ao final de 2020, os plásticos não reutilizáveis, antecipando em um ano a aplicação da diretiva europeia, e definindo um horizonte próximo, mas realista, para a abolição progressiva de outras utilizações do plástico;
- Contrariar os excessos verificados na embalagem de produtos e a impossibilidade da sua reutilização, designadamente através de critérios de *ecodesign* e mecanismos de reutilização, e promover a recolha seletiva nomeadamente através de sistemas de depósito;
- Estimular as empresas a assumirem compromissos voluntários de eliminação ou redução do plástico utilizado nas embalagens de produtos de grande consumo;
- Garantir uma efetiva separação de resíduos em todos os serviços da Administração Pública e empresas do Estado;
- Lançar um programa nacional de prevenção de resíduos, incluindo um plano de comunicação;
- Apostar na redução, reutilização e reciclagem de resíduos, através de campanhas de informação ao cidadão, designadamente quanto aos diferentes tipos de resíduos e as respetivas formas de aproveitamento, bem como de instrumentos de política pública como a taxa de gestão de resíduos e sistemas PAYT (*pay as you throw*);
- Promover uma política de gestão de resíduos urbanos assente na proximidade ao cidadão, melhorando a utilização dos sistemas porta-a-porta, de ecopontos e ecocentros, e estendendo a recolha seletiva a outros fluxos de resíduos;
- Apoiar o desenvolvimento da rede nacional de recolha e de valorização de biorresíduos, com soluções coordenadas e adaptadas a cada território, designadamente com vista à produção de composto para correção de solos e à valorização de biogás;
- Consagrar o princípio da responsabilidade partilhada e da responsabilidade alargada do produtor, prevendo mais fluxos específicos, mais financiamento do produtor para o fim de vida e mais responsabilização das entidades gestoras pelo cumprimento das metas;
- Melhorar o processo de classificação de subprodutos, tornando-o mais expedito para as empresas sem

- perder a rastreabilidade, e criar mecanismos para a sua promoção através de simbioses industriais e acordos circulares na indústria;
- Incentivar a recuperação de materiais e componentes na construção, para aplicação em nova construção ou reabilitação, bem como a criação de um mercado de matérias-primas secundárias para o setor;
  - Elaborar, até ao final de 2021, os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas, com a definição de medidas que permitam que todas as massas de água atinjam o bom estado;
  - Concluir a elaboração dos Planos de Gestão de Riscos de Seca e dos Planos de Gestão de Riscos de Inundações;
  - Rever os Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas;
  - Intervir na rede hidrográfica com métodos de engenharia natural, por forma a melhorar a qualidade das massas de água e a capacidade para resistir a fenómenos de cheias;
  - Otimizar a capacidade de armazenamento existente, bem como as interligações entre os sistemas de abastecimento de água, nomeadamente, nas bacias hidrográficas do Tejo e ribeiras do Oeste, Sado, Guadiana e ribeiras do Algarve;
  - Reforçar o sistema de avaliação das disponibilidades hídricas superficiais e subterrâneas e da sua qualidade, como base a um planeamento eficiente e eficaz dos recursos;
  - Rever as licenças de captação e de descarga dos grandes operadores económicos, com base no conhecimento da capacidade do meio receptor e dos efeitos das alterações climáticas, à semelhança da metodologia adotada no rio Tejo;
  - Aprofundar a Convenção de Albufeira, garantindo caudais diários no rio Tejo e a gestão conjunta das massas de água comuns;
  - Reforçar os meios de fiscalização e inspeção das captações e descargas ilegais;
  - Promover soluções integradas de tratamento dos efluentes agropecuários e agroindustriais e de tratamento dos efluentes industriais;
  - Garantir o equilíbrio económico e financeiro dos sistemas municipais, nomeadamente através da agregação dos sistemas de menor dimensão;
  - Otimizar e aumentar a resiliência dos sistemas de abastecimento público de água, através da melhoria do desempenho dos mesmos, em particular no que respeita à redução das perdas de água;
  - Otimizar e aumentar a resiliência dos sistemas de saneamento de águas residuais, através da eliminação das ligações indevidas, da adaptação das ETAR aos fenómenos climáticos extremos e da reutilização de águas residuais tratadas;
  - Otimizar e aumentar a resiliência dos sistemas de drenagem de águas pluviais, através da eliminação de infiltrações indevidas, do amortecimento de caudais em períodos de precipitação intensa e do reaproveitamento de águas pluviais;
  - Definir indicadores para a drenagem de águas pluviais, à semelhança dos existentes para os sistemas de drenagem de águas residuais, incluindo-os nas avaliações anuais de qualidade do serviço prestado pelas entidades gestoras;
  - Criar um programa específico para a expansão de sistemas de recolha e tratamento de efluentes em territórios de elevada densidade populacional e industrial que ainda apresentam baixas taxas de serviço;
  - Executar a Estratégia Nacional para a Reutilização de Águas Residuais e elaborar os Planos de Ação para as 50 maiores ETAR urbanas do país até 2020, de modo a que as águas residuais aí tratadas possam depois ser utilizadas para outros fins (e.g. rega, abastecimento de bombeiros, lavagem da via pública ou lavagem de carros);
  - Diminuir a energia consumida nos serviços de águas, através da melhoria da eficiência energética e hídrica e do aumento do nível de autossuficiência energética das ETAR e restantes instalações;
  - Promover o aumento do conhecimento e a capacitação dos recursos humanos das entidades gestoras dos «sistemas em baixa», prosseguindo a sustentabilidade e a eficiência dos serviços prestados;
  - Promover soluções integradas de tratamento dos efluentes agropecuários e agroindustriais;
  - Concluir o reforço do fornecimento de água ao Alentejo a partir do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva;

- Elaborar a nova estratégia para os serviços de águas (revisão do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais – PENSAAR);
- Assegurar a realização e implementação de um Plano de Ação para o uso eficiente da água na agricultura;
- Concluir e implementar a estratégia nacional para a gestão das lamas;
- Implementar sistemas de modelação, previsão e alerta, assentes no conceito de *smart grids*, na gestão do ciclo urbano da água, integrando os dados obtidos na monitorização em tempo real;
- Simplificar a informação constante da fatura da água, adotando uma linguagem simples e clara para o consumidor e que releve a percepção do recurso escasso que é a água;
- Expandir, em articulação com as autarquias locais, a rede pública de fontes e bebedouros, cuja localização georreferenciada constará de uma aplicação eletrónica, permitindo a qualquer pessoa saber onde pode abastecer o seu cantil, evitando assim a aquisição de água engarrafada;
- Incorporar a vertente de sustentabilidade nos critérios de distinção de PME Líder e PME Excelência;
- Incentivar o desenvolvimento e aplicação de rótulos de informação ambiental (pegada de carbono, material e hídrica) ao consumidor final, sobretudo no retalho, promovendo projetos-piloto em superfícies comerciais;
- Instituir um conjunto de recomendações para que entidades públicas e privadas usem melhor a água da torneira;
- Avaliar as competências existentes para uma economia neutra em carbono e circular, com vista a desenvolver uma agenda de novas competências diferenciadas consoante o nível de formação, desde a alta especialização (remanufatura, tecnologias renováveis), média especialização (reparação) até à baixa especialização (recolha);
- Criar programas de educação e módulos letivos para promover os temas da economia circular, da valorização do território e da descarbonização;
- Intervir no espaço rural, promovendo a diversificação da paisagem e diminuindo a carga de combustível;
- Aumentar a resiliência a cheias, através de bacias de retenção e de aumento da capacidade de infiltração, limpeza dos leitos de cursos de água e obras hídricas para caudais extremos;
- Promover e fiscalizar o cumprimento dos normativos legais de segurança de barragens;
- Aumentar o grau de preparação para as catástrofes, designadamente através de campanhas de formação e sensibilização para o risco, que difundam boas práticas (e.g. redução de ignições), ajudando a disseminar a adoção de comportamentos seguros e de autoproteção;
- Fomentar junto dos docentes a utilização do Referencial de Educação para o Risco (RERisco), de modo a sensibilizar a comunidade educativa para o desenvolvimento de uma cultura de prevenção;
- Aprofundar a implementação da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva, implementando um modelo de governança, gestão e avaliação do risco coordenado e multisectorial;
- Valorização da atuação da GNR através dos elementos do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente e dos Guardas Florestais, reforçando assim a prevenção/vigilância e a fiscalização do território florestal nacional;
- Modernizar os sistemas de vigilância florestal e de recursos hídricos e os instrumentos de apoio à decisão operacional;
- Alargar a 100% do território nacional o sistema de videovigilância florestal;
- Reforçar os mecanismos de aviso e alerta precoce para situações de emergência;
- Instalar pontos de água destinados ao combate a incêndios em zonas rurais, tirando proveito das infraestruturas geridas pela Águas de Portugal, privilegiando o uso de água residual tratada como fonte hídrica alternativa;
- Aumentar a qualificação, especialização e profissionalização dos agentes de proteção civil;
- Consolidar o pilar da proteção civil municipal, através de plataformas locais de redução de risco de catástrofes e iniciativas e parcerias locais de base voluntária para apoio às atividades de proteção civil;
- Concluir a aprovação e assegurar a execução dos Programas da Orla Costeira (POC);
- Prosseguir os investimentos com vista à prevenção e redução dos riscos naturais, em particular nas zonas costeiras de maior vulnerabilidade ao risco, dando continuidade ao Plano de Ação Litoral XXI;

- Apoiar métodos de renaturalização da orla costeira, designadamente através da reintrodução de espécies autóctones de proteção, protegendo os recursos e valores naturais e promovendo a biodiversidade;
- Fiscalizar e intervir no domínio público marítimo, designadamente no que diz respeito às construções comprovadamente não autorizadas, agindo prioritariamente nas zonas de maior risco, com a requalificação e preservação dos valores ambientais e salvaguardando as primeiras habitações em núcleos residenciais piscatórios consolidados;
- Criar um Provedor do Animal;
- Promover a cogestão das áreas protegidas, envolvendo e valorizando as autarquias, as instituições de ensino superior e outras entidades locais empenhadas na conservação dos valores naturais;
- Instituir dinâmicas de participação da sociedade na vida das áreas protegidas, facilitando a sua visita pelos cidadãos;
- Promover a fixação das populações residentes em áreas protegidas, estimulando práticas de desenvolvimento sustentável e reabilitando o edificado;
- Melhorar os sistemas de comunicação e gestão de valores naturais, designadamente sobre o património natural das áreas protegidas;
- Disponibilizar mais e melhor informação, em várias línguas, sobre o património natural das áreas protegidas, bem como a cobertura de redes de dados móveis, permitindo a substituição progressiva da informação em suporte físico por informação digital;
- Expandir o projeto-piloto de remuneração dos serviços dos ecossistemas em espaços rurais para todos os parques naturais;
- Desenvolver programas que promovam intervenções de conservação e de recuperação de espécies (de flora e fauna) e *habitats*;
- Desenvolver programas de apoio ao restauro de serviços dos ecossistemas em risco, assim como de restauro de biodiversidade funcional;
- Reforçar a prevenção e controlo de espécies exóticas invasoras em particular em áreas protegidas e de doenças e pragas agrícolas e florestais;
- Apoiar a investigação e a inovação ligadas à biodiversidade, designadamente através dos laboratórios colaborativos;
- Assegurar a conservação da biodiversidade e da geodiversidade nas atividades de prospeção, pesquisa e exploração de recursos minerais;
- Valorizar os territórios que constituem as Reservas da Biosfera da UNESCO como laboratórios vivos de sustentabilidade;
- Apostar na oferta, qualificação, monitorização e avaliação dos serviços no domínio do turismo de natureza e outras atividades económicas, nas áreas da sustentabilidade ambiental, económica e social e da inovação de produto, salvaguardando o património natural e a identidade cultural.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O Deputado autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «elaboração facultativa», conforme disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, cabendo à Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território emitir parecer sobre as matérias da sua competência material.

2 – A proposta de lei visa aprovar as Grandes Opções do Plano para o quadriénio 2020-2023, integrando

as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar.

3 – Ao abrigo do disposto no artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa e nos termos dos artigos 2.º da Lei n.º 108/91, de 17 de agosto, e 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de julho, a proposta de lei foi submetida à apreciação do Conselho Económico e Social (CES).

4 – Em conformidade com o artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, foi promovida a consulta dos órgãos do governo das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

5 – Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território considera que a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário da Assembleia da República, pelo que emite o presente parecer, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças para efeitos de elaboração do relatório final.

Palácio de São Bento, 6 de janeiro de 2020.

O Deputado Relator, Hugo Pires — O Presidente da Comissão, José Maria Cardoso.

Nota: O parecer foi aprovado na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020.

---

## COMISSÃO DE CULTURA E COMUNICAÇÃO

### Parecer

#### Índice

- Parte I – Considerandos
- Parte II – Análise Setorial
- Parte III – Opinião da Deputada Autora do Parecer
- Parte IV – Conclusões
- Parte V – Anexos

#### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

##### **Nota preliminar**

1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a presente proposta de lei referente às Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020.

2 – A iniciativa legislativa do Governo encontra o seu fundamento legal nos artigos 91.º e 105.º e na alínea g) do artigo 161.º da [Constituição da República Portuguesa \(CRP\)](#);

3 – A referida iniciativa legislativa deu entrada na Assembleia da República, e foi admitida, em 16 de dezembro de 2020, tendo sido remetida à Comissão de Cultura e Comunicação, na mesma data, para efeitos de emissão de parecer setorial, em observância do disposto nos artigos 205.º e 206.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#).

4 – As Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo Constitucional apresentam, para o horizonte da Legislatura, a consolidação e desenvolvimento de uma política económica e social sustentada no crescimento e na coesão nacional, na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses.

5 – A recuperação da confiança, a sustentabilidade das finanças públicas, a dinamização da atividade económica (pela promoção do investimento e aumento das exportações), viabilizando a manutenção de um

elevado nível de emprego, continuam a constituir a base da estratégia de sustentabilidade de longo prazo, organizada em torno de um conjunto coerente de agendas e domínios transversais de intervenção.

6 – As Grandes Opções do Plano estão planificadas em torno de quatro grandes agendas estratégicas: o combate às alterações climáticas, a sustentabilidade demográfica e o emprego, as desigualdades e a coesão territorial, e a transição digital e a inovação em coerência com o Programa do Governo. Em paralelo, a atividade governativa melhorará as condições de contexto, intervindo na valorização das funções de soberania, no aperfeiçoamento da qualidade da democracia, numa política orçamental estável e credível e na melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas.

7 – O processo legislativo, ora em apreço, não apresenta nota técnica. Relativamente a pareceres de entidades externas, apenas foi objeto de parecer do Conselho Económico e Social.

8 – Foi promovida pelo Presidente da Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas.

9 – A iniciativa em análise, em observância da alínea a) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, consiste num articulado, composto por cinco artigos, ao qual se aprova, em anexo, o documento das Grandes Opções do Plano para 2020, que faz parte integrante da proposta de lei.

10 – De acordo com as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República, a proposta tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos/fundamentos.

11 – No uso das suas atribuições, compete em especial à Comissão de Cultura e Comunicação exercer as suas competências de acompanhamento e fiscalização política nas áreas da Cultura e da Comunicação Social, pelo que, no que respeita às Grandes Opções do Plano para 2020, será nestas matérias que se debruçará a elaboração do presente parecer setorial sobre a [Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>](#).

## **PARTE II – ANÁLISE SETORIAL**

Decorrente da análise setorial das Grandes Opções do Plano para 2020, realça-se o que está exarado na exposição de motivos da proposta de lei onde é aludido que «As Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo Constitucional apresentam, para o horizonte da legislatura, uma política económica e social sustentada no crescimento e na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses».

Salienta-se, igualmente, que, de acordo com o artigo 4.º da proposta de lei, «as prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2020».

Procede-se, em seguida, a uma análise setorial e individualizada das áreas de competência da Comissão de Cultura e Comunicação.

### **a) Cultura**

A proposta de lei em apreço, em termos de valorização da Cultura, defende «a necessidade de garantir uma cultura que seja inclusiva e envolvente, leva à necessidade de promover políticas de acessibilidade e participação alargada de públicos e a sua ligação às instituições, às obras e aos criadores».

É neste sentido que se configura e projeta uma visão de cultura como «potencial transformador da sociedade e dos territórios», alimentando a inovação, a coesão e o desenvolvimento; ou ainda de uma cultura como «espaço de diálogo entre Portugal e o resto do mundo», favorecendo a «participação das instituições e dos criadores nos circuitos internacionais assegurando a difusão, internacionalização e promoção dos agentes e dos bens culturais portugueses.» Enfatiza, também, a «ligação da cultura à língua», reconhecendo que «a cultura é futuro» e deve como tal «participar nas mudanças tecnológicas, sociais, económicas e ambientais».

A concretização destes grandes objetivos passará pela implementação de «estratégias transversais, programadas e adequadas às transformações do país e do mundo», estruturadas em torno dos seguintes cinco vetores:

- Valorizar os museus, os monumentos e o património cultural;

- Apoiar as artes como agentes de mudança social e territorial;
- Internacionalizar as artes e a língua portuguesa;
- Fomentar a transformação digital, a inovação e as indústrias criativas;
- Criar novos futuros.

**1) Quanto à implementação da estratégia de valorização dos museus, dos monumentos e do património cultural,** o Governo propõe, entre outras, as seguintes medidas:

- Executar um programa de transformação e modernização dos museus, monumentos e palácios nacionais e regionais, incluindo as seguintes diferentes dimensões:
  - Novo modelo de gestão dos museus;
  - Reforço do trabalho em rede e das parcerias;
  - Diversificação e inovação da oferta cultural;
  - Modernização da política de gestão das coleções e da circulação de acervos;
  - Incremento da comunicação e da visibilidade de programação em todo o país;
  - Adaptação às transformações digitais;
  - Captação de investimento nacional e estrangeiro.
- Criar o Museu Nacional da Fotografia, a partir dos equipamentos já existentes, com um novo modelo de gestão partilhada entre a Administração Central e a Administração Local e a instalação de dois núcleos;
- Criar o Museu Nacional de Arte Contemporânea, a partir do existente Museu do Chiado;
- Expandir e dinamizar a política de reservas visitáveis, dando a conhecer espólios artísticos e literários que, à data, estão em locais fechados e não acessíveis ao público;
- Potenciar o cruzamento de públicos através de programação diversificada (artes performativas, música, artes visuais) nos museus, monumentos e palácios;
- Reforçar abordagens interativas, inovadoras e inclusivas ao património cultural e aos acervos, disponibilizando meios que permitam, nomeadamente, o acesso por pessoas com deficiência;
- Criar novas rotas e itinerários culturais para percorrer o património cultural e equipamentos de cultura pelo país;
- Lançar um programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado, em articulação com as áreas do turismo e da valorização do interior;
- Repensar os incentivos ao mecenato cultural e promover a respetiva divulgação, sensibilizando os cidadãos e as empresas para a sua existência e participação;
- A promoção internacional da cultura, sempre que possível e adequado, envolvendo outros setores da economia, numa ótica de *cross-selling* e reforço da marca país.

**2) Quanto ao apoio às artes como agentes de mudança social, promovendo uma estratégia assente na desconcentração e na descentralização territorial,** de modo a promover o mais amplo acesso às artes, para tal, o Governo adotará as seguintes iniciativas:

- Concretizar o potencial transformador das artes através da implementação das medidas do Plano Nacional das Artes 2024;
- Estimular o trabalho em rede, envolvendo entidades públicas e privadas, através do desenvolvimento de redes de programação e de equipamentos culturais (museus, bibliotecas, teatros e cineteatros), garantindo uma aproximação transversal e global à política cultural;
- Consolidar o papel decisivo dos Teatros Nacionais Dona Maria II e São João e dos corpos artísticos do OPART (Companhia Nacional de Bailado, Coro do Teatro Nacional São Carlos, Orquestra Sinfónica Portuguesa) no quadro de uma política integrada de programação e em rede com equipamentos culturais no apoio reforçado às artes, em particular através de mais projetos sustentáveis de

- descentralização, de atividades e serviços educativos inovadores e direcionados à formação e diversificação de públicos, em colaboração com o Plano Nacional das Artes;
- Abrir os Estúdios Victor Cordon a formas organizadas de experimentação de música e dança no âmbito do OPART, EPE;
  - Programar música, teatro e artes nos hospitais e nos estabelecimentos prisionais;
  - Criar uma bienal cultural infantil para promover a inclusão pela arte;
  - Desenvolver projetos culturais para as zonas social e economicamente mais desfavorecidas, em diálogo e parceria com organizações da sociedade civil, empresas, startups e empreendedores sociais;
  - Desenvolver uma estratégia integrada para a Cinemateca, incluindo a modernização do respetivo modelo de gestão, de modo a reforçar a sua missão central de preservação do cinema português;
  - Criar uma rede de exibição de cinema independente em equipamentos dotados de condições técnicas para a projeção, nomeadamente museus e monumentos nacionais, em articulação com os festivais de cinema nacionais;
  - Modernizar e simplificar os procedimentos para filmar em Portugal, através da articulação entre diferentes entidades públicas da Administração Central e Local, no âmbito da *Film Commission Portugal*;
  - Promover as artes visuais contemporâneas, em especial dos artistas portugueses, nomeadamente através de:
    - Um programa de bolsas e residências artísticas para as artes plásticas;
    - Um novo museu nacional de arte contemporânea;
    - Medidas de incentivo à aquisição e colocação de obras de artistas portugueses em serviços públicos e equipamentos do Estado.
  - Implementar uma nova política integrada de aquisição, gestão e exposição de obras de arte do Estado;
  - Promover uma maior interligação entre territórios e artistas, através de um mapeamento conjunto com os municípios de edifícios, terrenos, oficinas, fábricas, *ateliers* e outros espaços sem ocupação;
  - Promover a igualdade de género no setor da cultura e indústrias criativas e conferir às mulheres artistas a visibilidade e reconhecimento devido pelo seu papel na cultura e história das artes em Portugal;
  - Fomentar projetos culturais e pedagógicos que promovam e divulguem a tradição oral, performativa e popular do património literário e cultural português, com base em incentivos à criação e produção;
  - Desenvolver medidas de promoção do livro e da leitura, através de incentivos diretos à aquisição de livros e licenciamento de conteúdos digitais;
  - Implementar um programa para a distribuição dos excedentes de livros em armazém das editoras portuguesas pelas bibliotecas públicas e a rede de bibliotecas escolares;
  - Facilitar um acesso mais justo e proporcional ao *International Standard Book Number* (ISBN), designadamente por parte das pequenas editoras e editores independentes.

**3) Quanto à internacionalização das artes e da língua portuguesa, de forma a afirmar o património histórico-cultural português, a criatividade dos nossos artistas e a competitividade da economia do país,** o Governo irá adotar as seguintes medidas:

- Promover a internacionalização, a difusão e a exportação da cultura portuguesa, com apoios à presença dos agentes e bens culturais em eventos tidos por estratégicos no estrangeiro e no quadro das relações bilaterais e multilaterais na área da Cultura;
- Incentivar e apoiar os agentes culturais, públicos e privados, na angariação de parcerias internacionais e mecenato cultural;
- Promover o cinema português e o setor do audiovisual como áreas estratégicas da cultura e da economia nacional;
- Consolidar os programas de apoio à tradução e edição das áreas governativas da Cultura e dos Negócios Estrangeiros, para a prossecução de objetivos estratégicos comuns;

- Desenvolver o catálogo de promoção do património bibliográfico em língua portuguesa, facilitando a sua promoção e o envolvimento de todos os atores do setor do livro;
- Estimular a criatividade entre adolescentes e jovens através da criação de prémios nacionais, nas áreas da música, do teatro, da narrativa e da poesia, garantindo a visibilidade internacional das obras premiadas;
- Reforçar a presença e a articulação dos organismos públicos da Cultura no âmbito da CPLP, da OEI e da UNESCO;
- Divulgar oportunidades de financiamento disponíveis para a internacionalização e promoção da Cultura, nomeadamente através da criação de um balcão de informação de apoio aos agentes culturais.

**4) Quanto à necessidade de fomentar a transformação digital, a inovação e as indústrias criativas, neste domínio, o Governo desenvolverá as seguintes iniciativas:**

- Promover e apoiar o crescimento e a internacionalização do setor das artes digitais, nomeadamente em áreas como, por exemplo, o 3D, animação, ilustração digital;
- Dinamizar a instalação de incubadoras de artes e indústrias criativas, com ligação às universidades e aos centros tecnológicos, facilitando a incorporação de tecnologia nos processos de criação artística;
- Lançar uma agenda para a transformação digital dos museus e património cultural, em domínios como a bilhética, mediação, comunicação, projetos educativos, ou o acesso a acervos;
- Criar uma infraestrutura tecnológica para a instalação do Arquivo Sonoro Nacional;
- Criar, desenvolver e manter um sistema nacional de coordenação entre bibliotecas públicas, apoiado em plataformas digitais;
- Implementar o programa *Saber Fazer Português*, vocacionado para as tecnologias das artes e ofícios tradicionais.

**5) De modo a criar novos futuros, que permitam a definição de políticas públicas de cultura sustentáveis, o Governo compromete-se a:**

- Mapear as transformações e tendências presentes e futuras com impacto nas diferentes áreas culturais e indústrias criativas, tendo em vista aumentar o seu peso no PIB e desenvolver modelos sustentáveis de crescimento;
- Implementar a Conta Satélite da Cultura;
- Aumentar, de forma progressiva, a despesa do Estado em Cultura, com o objetivo de, no horizonte da legislatura, atingir 2% da despesa discricionária prevista no Orçamento do Estado.

**b) Comunicação Social**

As novas formas de comunicação e de produção e consumo de conteúdos na era tecnológica abriu novas oportunidades e revelou novos problemas que desafiam a necessidade de assegurar uma informação de qualidade e mais rigorosa. Neste sentido, o reforço do papel dos órgãos de comunicação social, a sua atualização e inovação é decisivo para o acesso dos cidadãos à informação qualificada e ampla.

Neste âmbito, o Governo compromete-se a:

- Proteger os direitos das empresas de comunicação social junto dos distribuidores de conteúdos audiovisuais, impedindo que estes multipliquem a utilização indevida de conteúdos, desrespeitando direitos de autor e direitos conexos;
- Ajustar os apoios às rádios locais e à imprensa local e regional, valorizando as dimensões de apoio à digitalização da produção e à distribuição em banda larga, bem como a formação jornalística, reconhecendo o seu contributo para a democracia no contexto local;
- Celebrar um novo contrato de prestação de serviço noticioso e informativo de interesse público com a agência de notícias LUSA, que assegure um fluxo financeiro regular necessário à prossecução dos seus

objetivos e reforce o seu papel como órgão de comunicação social de referência, promovendo a ligação com as comunidades portuguesas.

### **PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A relatora do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

A Comissão de Cultura e Comunicação, em reunião realizada no dia 20 de dezembro de 2020, aprova as seguintes conclusões:

- 1 – O Governo apresentou à Assembleia da República a presente proposta de lei referente às Grandes Opções do Plano (GOP) para 2020-2023.
- 2 – A proposta de lei e as Grandes Opções do Plano foram objeto de apreciação pela Comissão de Cultura e Comunicação, nos termos do presente parecer.
- 3 – Em especial foram analisadas as áreas relativas à Cultura e Comunicação Social, reunindo a proposta de lei, na parte referente às áreas anteriormente mencionadas, os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada pelo plenário da Assembleia da República.
- 4 – O presente parecer sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/4.ª, contendo as Grandes Opções do Plano para 2020-2023, deve ser enviado à Comissão de Orçamento e Finanças, competente para elaborar o relatório final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 20 de dezembro de 2020.

A Deputada relatora, Rosário Gambôa — A Presidente da Comissão, Ana Paula Vitorino.

### **PARTE V – Anexos**

Nada a anexar.



## **COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, DESCENTRALIZAÇÃO E PODER LOCAL**

**Parecer**

### **Índice**

Parte I – Considerandos

- 1.1 Do documento «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020»
- 1.2 Contributos de entidades que se pronunciaram

Parte II – Opinião da Deputada Autora do Parecer

Parte III – Conclusões

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1.1 – Do Documento «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020»

O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a **Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup>**, que **Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020**.

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), para os efeitos previstos na alínea *g*) do artigo 161.º da CRP e do artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto — Lei de Enquadramento Orçamental), o XXII Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> – Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020 (GOP 2020).

A proposta de lei foi admitida a 16 de dezembro de 2019 na Assembleia da República, cumprindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais, tendo, por determinação do Sr. Presidente da Assembleia da República, nessa mesma data, baixado a todas as Comissões Parlamentares para Parecer, sendo a Comissão de Orçamento e Finanças (5.<sup>a</sup>) a Comissão competente.

Foi anunciada na sessão plenária de 18 de dezembro de 2019, encontrando-se a sua discussão na generalidade agendada para as sessões plenárias de 9 e 10 de janeiro de 2020.

Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local emitir parecer sobre a proposta de lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção.

O presente parecer incidirá sobre a Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> — «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020» e ao documento que dela faz parte integrante, Grandes Opções do Plano para 2020, de acordo com o disposto no artigo 5.º da referida proposta de lei.

Assim, o conteúdo deste parecer incidirá especificamente sobre os seguintes capítulos:

- **Capítulo 3:** Governação e serviços públicos;
- **Capítulo 7:** Agenda estratégica: menos desigualdade e um território mais coeso;
- **Capítulo 8:** Agenda estratégica: transição digital e uma sociedade de inovação.

Ainda a mencionar que foi requerido, no âmbito desta proposta de lei, parecer ao Conselho Económico e Social, que deu entrada e foi admitido em conjunto com a proposta de lei em análise.

### Objeto e motivação da proposta de lei

Através da Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> o Governo propõe à Assembleia da República a aprovação das Grandes Opções do Plano para 2020 (GOP 2020).

De acordo com a respetiva exposição de motivos «As Grandes Opções do Plano 2020-2023» do XXII Governo Constitucional apresentam, para o horizonte da legislatura, uma política económica e social sustentada no crescimento e na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses.

As Grandes Opções do Plano 2020-2023 enquadram-se na estratégia de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas e «estão organizadas em torno de quatro grandes agendas estratégicas: o combate às alterações climáticas, a sustentabilidade demográfica e o emprego, as desigualdades e a coesão territorial, e a transição digital e a inovação. Em paralelo, a atividade governativa melhorará as condições de contexto, intervindo: na valorização das funções de soberania, no aperfeiçoamento da qualidade da democracia, numa política orçamental estável e credível e na melhoria da qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas».

As Grandes Opções do Plano para 2020-2023 enquadram-se na estratégia de desenvolvimento económico

e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXII Governo Constitucional.

No âmbito do documento «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020» são objeto deste parecer as matérias relativas às competências da 13.<sup>a</sup> Comissão Parlamentar de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local.

### ➤ Capítulo 3 – Governação e serviços públicos

#### 3.1 – Investir na qualidade dos serviços públicos

Para o Governo, «a qualidade dos serviços é potenciada se tiverem um âmbito universal, forem tendencialmente gratuitos e tiverem uma distribuição no território que garanta o acesso aos mesmos».

Mais, «serviços públicos fortes e capacitados são um elemento de inovação na economia facilitador da vida dos cidadãos e a sua eficácia, traduzida na sua capacidade de cumprir a sua missão, está também associada a uma utilização responsável de recursos».

Como tal, segundo o Governo, é necessária «uma abordagem holística que se traduza em instituições transparentes, que prestam contas aos cidadãos; instituições inclusivas, que garantam a acessibilidade aos serviços públicos de todas e de todos os cidadãos; e instituições inovadoras, capazes de ajustar as suas respostas à dinâmica e evolução das pessoas e da sociedade».

#### **Uma Administração Pública robusta para melhorar os serviços públicos**

De acordo com o Governo, «a prestação de serviços públicos de qualidade exige uma Administração Pública de qualidade, com profissionais tecnicamente capazes, dirigentes aptos a tomar decisões complexas, exigentes e bem fundamentadas, capacidade de planeamento e de execução de políticas, que funcione em rede de forma ágil e desburocratizada». Nesse sentido, foram «dados passos decisivos com a criação de centros de competência e o lançamento de ações de recrutamento dirigidas ao rejuvenescimento dos quadros da Administração Pública e à integração de técnicos superiores, mas há ainda um caminho exigente por fazer».

#### **Serviços públicos bem geridos, renovados e com profissionais motivados**

Por forma a fortalecer a Administração Pública enquanto elemento essencial da prestação de melhores serviços públicos, uma das prioridades do XXII Governo é a implementação de políticas de gestão de recursos humanos, nomeadamente planear o recrutamento em função das necessidades efetivas de cada área da Administração Pública, a valorização dos salários e das carreiras técnicas e a implementação de políticas ativas de pré-reforma nos setores que o justifiquem.

Para tal, segundo o documento «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020», o Governo irá:

- Contribuir para o rejuvenescimento da Administração Pública, através de percursos profissionais com futuro, alteração da política de baixos salários, reposição da atualização anual dos salários e valorização da remuneração dos trabalhadores de acordo com as suas qualificações e reconhecimento do mérito;
- Aprofundar o atual modelo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores e intermédios, através da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), garantindo a transparência, o mérito e a igualdade de oportunidades, tendo por base um plano de ação para os serviços a que se candidatam e a constituição de equipas com vista à criação de uma nova geração de dirigentes públicos qualificados e profissionais, cujos resultados sejam avaliados periodicamente, com efeito na duração da comissão de serviço;
- Adotar medidas de responsabilização e valorização dos dirigentes superiores e dos dirigentes intermédios da Administração Pública, evitando a excessiva concentração da competência para decidir nos graus mais elevados das hierarquias;
- Estabelecer percursos formativos que incluam capacitação para a liderança em contexto público e

liderança de equipas com autonomia reforçada;

- Reativar a avaliação dos serviços com distinção de mérito associada aos melhores níveis de desempenho e refletir essa distinção em benefícios para os respetivos trabalhadores, garantindo, assim, o alinhamento das dimensões individual e organizacional;
- Simplificar e anualizar o sistema de avaliação de desempenho dos trabalhadores, garantindo que os objetivos fixados no âmbito do sistema de avaliação de trabalhadores da Administração Pública sejam prioritariamente direcionados para a prestação de serviços ao cidadão;
- Investir em novos incentivos à eficiência e à inovação para os trabalhadores, estimulando o trabalho em equipa e aprofundando o envolvimento nos modelos de gestão dos serviços;
- Implementar políticas ativas de pré-reforma nos setores e funções que o justifiquem, contribuindo para o rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo;
- Concluir a revisão das carreiras não revistas, para harmonizar regimes, garantir a equidade e a sustentabilidade, assegurando percursos profissionais assentes no mérito dos trabalhadores;
- Incentivar percursos dinâmicos de aprendizagem, que conjuguem formação de longa e de curta duração, tirando partido dos meios digitais para facilitar o acesso dos trabalhadores às competências necessárias aos seus percursos profissionais;
- Apostar na implementação generalizada de programas de bem-estar no trabalho, que promovam a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional;
- Estabelecer novas formas de diálogo social que permitam definir modelos, instrumentos e regimes que garantam uma transição responsável para o futuro do trabalho, considerando os desafios para os trabalhadores e os empregadores públicos que decorrem em particular da demografia e da transição para a sociedade digital.

### **Aprofundar o trabalho colaborativo e acelerar a criação de centros de competências**

Para o Governo, a consolidação dos modelos de gestão transversal dos trabalhadores, em específico, em centros de competências ou em redes colaborativas temáticas, é uma das prioridades para modernizar a Administração Pública.

Assim, depois da criação de dois centros de competências, jurídicas e informáticas, o Governo pretende:

- Consolidar, ampliar e diversificar os centros de competências, associando a estes uma dimensão criadora de conhecimento acessível em toda a Administração Pública;
- Desenvolver novos modelos de gestão transversal de trabalhadores, nomeadamente em redes colaborativas temáticas, tirando partido das tecnologias e da transformação digital, sem obrigar a alterações estruturais;
- Instituir modelos de trabalho colaborativo nas áreas financeira, de gestão e de recursos humanos, para que os trabalhadores funcionem em rede e em articulação direta com a área governativa das finanças ou da modernização do estado e da administração pública, quer para o apoio técnico, quer para o reforço das respetivas competências profissionais;
- Aprofundar a gestão estratégica de recursos humanos, planeando o recrutamento global com caráter plurianual, recorrendo a bolsas de recrutamento, em função das necessidades de cada área governativa, considerando as transformações e o desenvolvimento expectável das missões dos serviços.

### **Melhorar a qualidade do atendimento**

Por forma a ser prestado um bom atendimento nos serviços públicos, «um atendimento de qualidade, rápido, cordato e que resolva efetivamente os problemas, mesmo que envolva vários serviços públicos», é necessário «criar condições para que o utente seja encaminhado para o balcão presencial, telefónico ou *online* que, de forma mais acessível, célere e cómoda, permita realizar o serviço público pretendido».

Assim, para este efeito, o Governo propõe:

- Garantir a simplificação e o acesso multicanal, designadamente na Internet, por via telefónica e presencial, pelo menos aos 25 serviços administrativos mais solicitados;
- Gerir, de forma integrada, o atendimento nos serviços públicos, independentemente do departamento do Estado que o preste, com a criação de uma unidade que, de forma permanente, organize o atendimento público nos serviços mais críticos, defina e corrija procedimentos, defina níveis de serviço para o atendimento, monitorize o serviço, antecipe constrangimentos e adote soluções para a promoção constante da melhoria no atendimento destes serviços públicos;
- Capacitar os trabalhadores que fazem atendimento ao público, através de formação específica para o atendimento, formação contínua sobre sistemas de informação e incentivos associados ao volume de atendimento;
- Melhorar o funcionamento dos Espaços Cidadão, adaptando-os às necessidades dos utentes, designadamente reformulando o catálogo de serviços, para que estas estruturas de atendimento presencial de proximidade prestem os serviços mais procurados de entre os disponibilizados pela Administração Pública;
- Desenvolver o Mapa Cidadão, disponível no Portal ePortugal, para que este disponibilize informação e encaminhe os utentes para os canais de atendimento mais adequados ao serviço procurado, garantindo qualidade, proximidade e celeridade no atendimento, possibilitando ainda o agendamento de serviços ou a emissão de senha eletrónica;
- Disponibilizar um número de telefone único, curto e facilmente memorizável que funcione quer como porta de entrada e encaminhamento do cidadão para serviços da Administração Pública, quer como canal de prestação dos serviços solicitados com mais frequência;
- Recorrer a ferramentas de inteligência artificial para equilibrar a procura e a oferta de serviços públicos, sendo implementados mecanismos de simulação para avaliar a eficiência e os impactos do atendimento, num determinado momento, e propor soluções de melhoria.

### **Aprofundar a Descentralização**

De acordo com o Governo, «o processo de descentralização de competências da administração central constitui um fator estruturante na organização e gestão do Estado e dá cumprimento a objetivos de maior eficácia, eficiência e proximidade das políticas públicas, na medida em que possibilita uma maior adequação dos serviços prestados à população».

Como tal, o Governo pretende aprofundar o processo de reforma do Estado, estabelecendo uma governação de proximidade baseada no princípio da subsidiariedade.

Neste quadro, «as linhas condutoras de ação até 2023 são a elevação da participação local na gestão das receitas públicas até à média da União Europeia, a consolidação do processo de descentralização e o alargamento dos poderes locais a nível infraestadual. Mais capacidade de ação das autarquias locais deverá ser acompanhada pelo reforço dos mecanismos de transparéncia e de fiscalização democrática das políticas locais.

### **Democratizar a governação territorial**

O Governo irá:

- Consagrar a eleição democrática das direções executivas das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), por um colégio eleitoral composto pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da respetiva área territorial, com base em listas subscritas pelo mínimo de um décimo dos eleitores, respondendo as direções executivas perante o Conselho Regional;
- Harmonizar as circunscrições territoriais da Administração desconcentrada do Estado e proceder à integração nas CCDR dos serviços desconcentrados de natureza territorial, designadamente nas áreas da educação, saúde, cultura, ordenamento do território, conservação da natureza e florestas, formação profissional e turismo, bem como dos órgãos de gestão dos programas operacionais regionais e demais

fundos de natureza territorial, sem prejuízo da descentralização de algumas destas competências para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas;

- Atribuir às áreas metropolitanas competências supramunicipais nos respetivos territórios, designadamente nos domínios da mobilidade e transportes (incluindo os operadores de transportes públicos), do ordenamento do território e da gestão de fundos europeus.

### **Aprofundar a descentralização e a subsidiariedade**

O Governo irá:

- Concretizar até 2021 a transferência, para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias, das competências previstas nos diplomas setoriais aprovados com base na Lei-Quadro da Descentralização;
- Aprovar até junho de 2021 as novas competências a descentralizar para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias no ciclo autárquico 2021-2025, aprofundando as áreas já descentralizadas e identificando novos domínios com base na avaliação feita pela Comissão de Acompanhamento da Descentralização e em diálogo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e com a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE);
- Desenvolver estruturas de apoio técnico partilhado, a nível intermunicipal, para apoio ao exercício de novas competências pelos municípios e freguesias;
- Criar projetos-piloto de gestão descentralizada nas áreas da educação, da saúde, do desenvolvimento rural, das políticas sociais e da formação profissional;
- Dotar todas as freguesias de condições para o exercício de novas competências, designadamente admitindo a possibilidade de contarem sempre com um membro exercendo funções a tempo parcial;
- Aprovar os critérios de criação e agregação de autarquias locais, prevendo a participação obrigatória dos órgãos das autarquias abrangidas e garantindo a estabilidade territorial mínima ao longo de três mandatos.

### **Reforçar a transparência na governação local**

O Governo irá:

- Possibilitar a realização de referendos locais por iniciativa da câmara municipal, da assembleia municipal, da junta de freguesia, da assembleia de freguesia ou de 5% dos eleitores;
- Permitir o acesso digital a todos os regulamentos locais às deliberações dos órgãos autárquicos e às propostas a submeter a apreciação ou a discussão pública;
- Criar um registo de interesses dos titulares de órgãos autárquicos.

### **Melhorar o serviço público local**

O Governo irá:

- Abrir Lojas de Cidadão ou balcões multisserviços em todos os municípios, definindo o padrão mínimo de serviços públicos acessíveis em todos os concelhos;
- Definir o nível de serviço público obrigatoriamente disponível em todas as freguesias, a assegurar através de Espaços Cidadão ou de unidades móveis de proximidade;
- Estabelecer, através das entidades intermunicipais, um modelo de distribuição territorial dos serviços públicos dependentes da Administração central, de outras entidades públicas, de empresas públicas ou de concessionários de serviço público, definindo os níveis mínimos de acesso presencial ou digital a nível sub-regional.

## Colocar o financiamento territorial ao serviço do desenvolvimento

O Governo irá:

- Aumentar, gradualmente, a participação das autarquias locais na gestão das receitas públicas, convergindo até 2025 para o nível médio dos países da União Europeia;
- Inscrever anualmente no Orçamento do Estado a evolução do nível de participação das autarquias locais nas receitas públicas, o qual deve ser monitorizado pela OCDE, Comité das Regiões e Conselho da Europa;
- Alargar a autonomia municipal na gestão das taxas e benefícios fiscais relativos aos impostos locais;
- Ampliar os critérios de territorialização da derrama sobre IRC;
- Consolidar a participação dos municípios na receita do IVA territorializado;
- Proceder a uma avaliação da adequação dos recursos financeiros transferidos para as autarquias locais ao exercício das novas competências descentralizadas, aferindo da eficácia e eficiência na gestão descentralizada dos recursos públicos.

### ➤ Capítulo 7: Agenda estratégica: menos desigualdade e um território mais coeso

#### 7.6 – Coesão Territorial

De acordo com as Grandes Opções do Plano para 2020, promover a coesão territorial é uma prioridade ao nível de justiça social e de aproximação entre todos os portugueses, mas também de resposta a outros desafios como a valorização dos nossos recursos, a sustentabilidade demográfica ou um desenvolvimento económico sustentado, mitigando as assimetrias e reforçando o sentimento de pertença a um desígnio comum.

Para o XXII Governo, «importa tomar medidas que contribuam para o equilíbrio territorial, promovendo o desenvolvimento harmonioso de todo o país, com especial atenção para os territórios de baixa densidade, de modo a tornar todo o território mais coeso, mais inclusivo e mais competitivo».

#### Corrigir as assimetrias territoriais

Segundo o documento, o Governo irá incorporar o desígnio de coesão territorial, nas diversas políticas públicas setoriais pertinentes, com uma intensidade suficientemente discriminadora, por forma a «compensar as externalidades negativas que têm afetado o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade».

Assim, o Governo adota como prioridades o incentivo e a promoção de:

- Competitividade e internacionalização da economia dos diferentes territórios, com atenção especial para o interior, através da diversificação e qualificação do tecido produtivo e da incorporação de conhecimento e inovação;
- Cidade média com capacidade instalada como espaço polarizador de dinâmicas de inovação, potenciando parcerias urbano/rural que estabeleçam complementariedades e sinergias entre os territórios, sem deixar de beneficiar o desenvolvimento dos territórios mais vulneráveis, que devem beneficiar de um estatuto especial;
- Sustentabilidade e valorização dos recursos endógenos de cada território como fatores de diferenciação social e económica, quer no âmbito dos Programas de Valorização Económica dos Recursos Endógenos (PROVERE) quer através da promoção do micro empreendedorismo, assim como dos três «is»: Investigação, Inovação e Internacionalização;
- Regeneração e revitalização urbana, permitindo a construção de novas centralidades nas cidades, oferecendo soluções de mobilidade suave nos centros urbanos e entre as cidades e as zonas rurais, valorizando centros históricos e ribeirinhos e convertendo antigas zonas industriais abandonadas em polos atrativos, tendo também em atenção a melhoria do desempenho energético;
- Mobilidade das pessoas dentro de territórios de interior (e.g. novas redes de transporte a pedido) e na sua ligação ao resto do país, como instrumento fundamental de coesão social;

- Conectividade digital nestes territórios, garantindo uma cobertura de banda larga fixa e móvel em todo o país, de forma a garantir não só a acessibilidade das populações, mas também uma vantagem competitiva para a atração de investimento empresarial em atividades relacionadas com serviços e desenvolvimento digitais.

### **Atrair investimento para os territórios do interior/baixa densidade**

De acordo com o Governo, a «atração de investimento que crie emprego e permita fixar populações, assegurando saldos migratórios positivos», é uma condição indispensável para os territórios do interior/territórios de baixa densidade.

Nesse âmbito, para o Governo, é necessário «criar um ambiente favorável ao investimento e colmatar falhas de mercado, associadas à menor provisão de bens e serviços, a custos de contexto acrescidos e a outras desvantagens estruturais. Importa, pois, mobilizar apoios e incentivos suficientemente atrativos, quer ao investimento, quer à criação e atração de emprego, assentes nos fatores competitivos das regiões, nomeadamente nas suas características e ativos existentes».

Com este propósito, o Governo irá:

- Apostar no potencial competitivo destes territórios, para acolher investimento empresarial inovador e competitivo, reposicionando o interior de Portugal como espaço de uma nova atratividade;
- Reforçar o diferencial de incentivos para investimentos direcionados para as regiões de baixa densidade, aprofundando os mecanismos de majoração de apoios nas políticas de estímulo ao investimento e nas políticas ativas de emprego;
- Eliminar ou simplificar processos burocráticos que atualmente constituem um entrave à fixação da atividade económica, reduzindo os custos de contexto e de transação que as empresas têm por estarem ou se instalarem no interior;
- Impulsionar o Programa de Captação de Investimento para o Interior, com ações de divulgação do potencial de acolhimento de investimento destes territórios e dos apoios majorados disponíveis, designadamente através de roadshows e de um acompanhamento muito próximo das intenções de investimento e sua posterior realização;
- Lançar um programa de mobilização da diáspora, incentivando os nossos emigrantes e lusodescendentes a investir no interior;
- Agregar competências e mecanismos de orientação dirigidos às empresas, através de centros de apoio e estruturas partilhadas que, em *backoffice*, facilitem o desenvolvimento das atividades económicas;
- Promover o espírito e a cultura empreendedora, fomentando dinâmicas orientadas para o apoio à geração de novas iniciativas empresariais otimizando os parques tecnológicos e centros de inovação instalados no Interior do país para incentivar negócios com forte componente na transição digital.

### **Diversificar e qualificar o tecido produtivo nos territórios de baixa densidade/interior**

Para o Governo, «no contexto dos territórios de baixa densidade, a falta de competitividade e produtividade dos produtos e serviços dificulta o desenvolvimento e crescimento económico».

Assim, neste âmbito, de acordo com o documento, é crucial promover a qualificação do tecido produtivo, a diversificação das atividades económicas, a atração de ativos qualificados, em especial jovens, e a incorporação de conhecimento e inovação, tirando partido das novas tecnologias e de métodos mais sustentáveis e eficientes, a fim de desenvolver novas capacidades aos produtos e serviços e, aumentando-lhes a cadeia de valor.

Para atingir estes objetivos, o Governo irá:

- Promover a obtenção de escala e a abertura de novos mercados para os produtos e serviços, em especial aqueles com maior dimensão económica, garantindo assim maiores rentabilidades;
- Promover a contratação de trabalhadores qualificados, em especial jovens, no interior;
- Apoiar o aumento da capacidade de incorporação de inovação e conhecimento por parte das empresas, estimulando o investimento na transferência de tecnologia, na inovação social, na ecoinovação ou em

aplicações de interesse público, através de especialização inteligente;

- Estreitar as relações entre empresas e entidades do sistema científico e tecnológico nacional, explorando as sinergias entre o tecido empresarial, as instituições de ensino superior e os centros de investigação e desenvolvimento;
- Apoiar o desenvolvimento dos Laboratórios Colaborativos no interior, potenciando a sua integração na rede de suporte ao desenvolvimento tecnológico, inovação e digitalização do território em que se integram;
- Valorizar o papel dos institutos politécnicos, designadamente na oferta de formações curtas e intensivas, orientadas para a qualificação das atividades produtivas da região;
- Estabelecer mecanismos de apoio ao empreendedorismo sénior.

### **Aproveitar o potencial endógeno dos territórios de baixa densidade/interior**

De acordo com o atual Governo, o «reconhecimento das zonas de baixa densidade como espaços de oportunidades, constitui um imperativo na definição de estratégias de desenvolvimento sustentável, aproveitando o ‘capital territorial’ e os recursos distintivos de cada região», constituindo assim, fatores de diferenciação, de modo a permitir valorizar as produções locais de excelência através de projetos inovadores, mas inspirados nas tradições e no legado histórico e paisagístico.

Para tal, o Governo irá:

- Qualificar e promover os produtos locais e/ou artesanais de excelência, com elevado potencial de inserção em mercados de diferente escala;
- Incentivar o surgimento de novos produtos e serviços associados aos recursos endógenos, e ajudar a consolidar outros já existentes que permitam acrescentar valor ao território;
- Promover projetos de inovação, quer na conceção de novos produtos, quer na valorização e dinamização das cadeias de valor (e.g. *design* ou *marketing* inovador);
- Incentivar o empreendedorismo e os *clusters* de inovação ligados ao território e à capacidade instalada;
- Promover a qualificação e a valorização dos recursos endógenos, através da aposta na I&D e na internacionalização;
- Instituir mecanismos de pagamento pelos serviços dos ecossistemas, como forma de compensar o mundo rural pelas utilidades que presta ao todo nacional;
- Valorizar o património natural das áreas protegidas, tendo em conta a procura crescente de visita destes territórios e com vista à promoção dos valores naturais presentes e da segurança, do conforto e da qualidade da visita;
- Difundir o turismo de natureza.

### **Promover a fixação de pessoas nos territórios do interior/baixa densidade**

O Governo menciona que, apesar da utilização de fundos da União Europeia direcionados para a revitalização da economia e modernização do tecido empresarial, para a qualificação e a coesão social e para a dotação de infraestruturas e acessibilidades, algumas regiões continuam a apresentar vulnerabilidades que carecem de medidas específicas para assegurar a sua sustentabilidade.

Neste âmbito, o Governo irá:

- Reforçar, em diálogo com os parceiros sociais, os incentivos à mobilidade geográfica no mercado de trabalho;
- Adotar políticas ativas de repovoamento do interior, com vista à fixação e à integração de novos residentes, nomeadamente através da atração de imigrantes;
- Criar um programa de mobilidade de estudantes entre instituições de ensino do litoral e do interior;
- Lançar um programa de Regresso ao Interior, estimulando o regresso de quem saiu do interior para as cidades e aí vive atualmente com menor qualidade de vida;
- Facilitar a mobilidade habitacional e territorial dos agregados familiares, em especial jovens, avançando

com novas soluções além do já existente programa Chave na Mão;

- Implementar o programa Reabilitar para Povoar, com o objetivo de alargar a oferta de habitação nos territórios do interior a preços acessíveis e apoiar os agregados familiares em matéria de acesso à habitação;
- Promover a habitação jovem no interior, através de bolsas de casas para arrendamento por jovens quadros nas cidades médias e incentivos à recuperação de casas em territórios despovoados;
- Apoiar a reabilitação do edificado abandonado das vilas e aldeias, colocando-o no mercado para novos residentes ou para novas funções económicas, turísticas, sociais ou culturais;
- Promover a reabilitação das construções tradicionais e de interesse patrimonial e paisagístico.

### **Afirmar os territórios transfronteiriços**

De acordo com o indicado nas Grandes Opções do Plano 2020, «ao contrário da generalidade da Europa, onde historicamente as zonas mais populosas e prósperas são as de fronteira, as regiões transfronteiriças entre Portugal e Espanha consistem em territórios predominantemente rurais caracterizados por um acentuado despovoamento e pelo envelhecimento».

Para o Governo, estas dinâmicas estruturais apelam a uma ação conjunta, que assegure a sustentabilidade futura dos territórios de fronteira, tornando-os mais atrativos para viver, trabalhar e investir.

Como tal, o Governo irá:

- Desenvolver com Espanha uma Estratégia de Desenvolvimento Integrado das Regiões de Fronteira, no âmbito do próximo Quadro Financeiro Pluriannual;
- Apostar na redução de custos de contexto, criando um Simplex Transfronteiriço/Ibérico;
- Criar incentivos ao investimento nas áreas territoriais fronteiriças;
- Garantir infraestruturas rodoviárias de proximidade;
- Promover a mobilidade transfronteiriça, mediante serviços de transporte flexível entre regiões de fronteira, nomeadamente disponibilizando, em territórios com menor densidade demográfica, serviços de transporte a pedido, em especial para pessoas com necessidades de mobilidade específicas;
- Assegurar um planeamento integrado e uma articulação efetiva da rede de oferta de serviços de saúde (assim como em outros domínios considerados prioritários pelos municípios) em ambos os lados da fronteira, evitando assim redundâncias e desperdícios;
- Promover a mobilidade entre trabalhadores de ambas as administrações, sob a forma de estágios, trabalho colaborativo em projetos partilhados, intercâmbios, destacamentos, entre outros;
- Criar programas de mobilidade transfronteiriça para estudantes;
- Promover redes de investigação transfronteiriça;
- Lançar um programa comum de recuperação do património transfronteiriço, nomeadamente das fortificações abaluartadas;
- Harmonizar a sinalética turística, que permita a criação de rotas transfronteiriças;
- Melhorar e reforçar a coordenação bilateral em domínios críticos da ação fronteiriça, relativos à gestão de recursos hídricos, de espaços florestais e de áreas protegidas;
- Dinamizar a cooperação ao nível das Reservas das Biosferas Transfronteiriças.

### **Assegurar serviços de proximidade em todos os territórios**

De acordo com o mencionado pelo documento, «a escassez da procura e de escala não favorece o desenvolvimento de respostas adequadas ao perfil dos territórios de baixa densidade, conduzindo muitas vezes ao encerramento de espaços comerciais e de serviços privado», implicando deslocações a aglomerados populacionais de hierarquia superior para aquisição de bens e serviços públicos, muitos deles de primeira necessidade.

Neste contexto, o Governo irá:

- Garantir serviços e estruturas adequados aos contextos socioterritoriais de baixa densidade, com características de flexibilidade na sua gestão e utilização, e de proximidade, seja pela criação de centralidades

locais (microcentralidades), seja através de serviços móveis ou a pedido, nos domínios da saúde, de apoio social e de bem-estar pessoal e comunitário e outros serviços públicos;

- Reforçar os equipamentos e serviços de apoio às famílias nos territórios onde a acessibilidade a esses serviços é mais deficitária, através de um maior equilíbrio entre a intervenção do setor público e do setor social;
- Combater o isolamento social da população mais velha nos territórios de baixa densidade, reforçando a cobertura e a adequação dos equipamentos e serviços direcionados para este público, numa cooperação reforçada entre a Segurança Social, o SNS, e o setor social e solidário;
- Prestar cuidados de saúde e de bem-estar multidisciplinares de natureza preventiva, de promoção, de tratamento, de reabilitação e de apoio social a pessoas em situação de isolamento (social e/ou geográfico) ou com elevado grau de dependência, essencialmente idosos e pessoas em idade ativa com patologia mental.

#### ➤ **Capítulo 8: Agenda estratégica: transição digital e uma sociedade de inovação**

##### **Estimular o trabalho à distância**

Para o atual Governo, o trabalho à distância é uma realidade cada vez mais presente em muitos setores de atividade, permitindo fixar postos de trabalho em regiões menos populosas, designadamente no interior do país. O Governo vê aqui também uma oportunidade de promover a desconcentração e descentralização gradual da Administração Pública.

A este propósito, o Governo irá:

- Potenciar o recurso ao teletrabalho, não apenas como tipo de contrato autónomo, mas como meio de flexibilidade da prestação de trabalho e como possibilidade de maximizar o uso das tecnologias no âmbito de outras formas contratuais, por exemplo para a conciliação entre trabalho e vida familiar ou para melhor gestão do tempo por parte dos trabalhadores;
- Estimular o aparecimento de funções em regime misto de trabalho presencial e teletrabalho;
- Tornar mais atrativo o recurso ao teletrabalho, garantindo vantagens para esta forma de contratação para funções que possam ser prestadas fora dos grandes centros populacionais;
- Estabelecer incentivos para a deslocalização de postos de trabalho para zonas do interior ou fora dos grandes centros urbanos;
- Criar condições, junto das estruturas locais existentes, autarquias ou outras instituições do Estado, para que possam ser criados centros de apoio, ou de teletrabalho, no interior do país, designadamente através da disponibilização de espaços de trabalho partilhados (*co-work*);
- Dotar os organismos e serviços públicos de capacidade para acolhimento e implementação desta opção de trabalho;
- Experimentar o trabalho remoto a tempo parcial em serviços-piloto da Administração Pública;
- Fixar objetivos quantificados para a contratação em regime de teletrabalho na Administração Pública.

##### **Dar o salto tecnológico, apoiando o uso de tecnologias emergentes**

O Governo defende «a experimentação, a aplicação e a disseminação de tecnologias emergentes como uma forma de potenciar a inovação e de promover a transição para uma verdadeira sociedade digital», para tal, é preciso preparar a sociedade e as instituições para estas realidades, garantindo os direitos fundamentais dos cidadãos.

A este propósito, o Governo irá:

- Apoiar projetos-piloto que, recorrendo ao uso destas tecnologias, demonstrem real valor para a economia e para os serviços que o Estado presta às empresas e aos cidadãos, nomeadamente através do aprofundamento da utilização destas tecnologias no âmbito das políticas de modernização administrativa;
- Promover a criação de programas e de laboratórios de experimentação destas tecnologias, na Agência Nacional de Inovação, abertos ao Estado e às empresas;

- Agilizar a disponibilização de fundos e programas de financiamento para a instalação de provas de conceito e projetos-piloto nestas áreas;
- Fomentar a participação e celebração de protocolos de cooperação europeia, entre todos os Estados-Membros, para a criação, avaliação, estandardização e regulamentação de serviços e tecnologias baseados em *blockchain*;
- Garantir que Portugal se encontra na linha da frente da execução do Programa Europa Digital, com ele potenciando as áreas de: Advanced Program – competências digitais avançadas, Cibersegurança, Inteligência Artificial, HPC – computação de alta *performance* e Interoperabilidade – governo e empresas;
- Dinamizar e apoiar a criação de mecanismos de compensação inteligente de créditos entre empresas, que permitam melhorar a sua solidez económica.

## 8.2 – Modernização Administrativa

A estratégia do Governo para prosseguir a modernização da Administração Pública combina tecnologia, pessoas e gestão, para tal, é necessário aprofundar o processo de transformação digital do Estado, porque o Estado ocupa um papel central no desenvolvimento socioeconómico do país, alavancando as oportunidades da sociedade digital para melhor servir as pessoas e as empresas.

Segundo o Governo, «o setor público deve ser precursor e incentivador do uso de canais digitais mais práticos e acessíveis a todos os cidadãos, suportados por uma cultura de simplificação, o que permite aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. É igualmente necessário reforçar as competências dos trabalhadores públicos, preparando-os para o futuro do trabalho num mundo cada vez mais digital, e alavancar a sua motivação para participar no processo de transformação contínua da administração pública».

Mais, de acordo com o documento, «as equipas de trabalhadores e dirigentes constituem a peça chave da capacidade adaptativa da Administração Pública, que garante resposta pronta e desenvolvimento proativo de soluções para os desafios que se perspetivam».

Assim, articulando o investimento estratégico na tecnologia, a aposta clara na capacitação de trabalhadores e das suas lideranças e em modelos de gestão inovadores, o Governo reforçará a capacidade de transformação da administração pública para corresponder aos desafios complexos do presente e do futuro.

### Simplificar ainda mais a atividade administrativa

O Governo continuará a promover a simplificação administrativa, assumindo a continuidade da renovação do programa SIMPLEX, o qual, nas sucessivas edições anuais, promoverá o surgimento de medidas sempre mais ambiciosas, inovadoras e disruptivas.

Neste âmbito, o Governo irá:

- Continuar a eliminar a necessidade de licenças, autorizações e atos administrativos desnecessários, numa lógica de licenciamento zero;
- Simplificar os procedimentos administrativos de contratação pública e assegurar que os concorrentes podem conhecer os anúncios, submeter as suas propostas e acompanhar os procedimentos pré-contratuais através de um website público de acesso gratuito, sem prejuízo da possibilidade de utilização de plataformas eletrónicas disponibilizadas por empresas privadas para beneficiarem de serviços adicionais que pretendam contratar, mas que não condicionem o acesso à contratação pública;
- Criar um programa nacional de eliminação de procedimentos e intervenções administrativas inúteis que não dependam de intervenção legislativa;
- Lançar o programa «Uniformiza», garantindo a homogeneização de práticas e a divulgação dos entendimentos nos vários serviços da Administração Pública, de forma a assegurar que estes dispõem dos mesmos procedimentos, independentemente do local do país em que se encontrem e sem prejuízo das autonomias regionais e locais;
- Assegurar que aos cidadãos e empresas não é solicitada ou sugerida a entrega de certidões e documentos que a Administração Pública já possui;

- Adotar um programa de aumento do prazo de validade de documentos e certificados, garantindo que os cidadãos não precisam de os renovar tantas vezes;
- Criar o gestor de cidadão, enquanto projeto-piloto de disponibilização aos cidadãos de um agente dedicado a auxiliá-lo no seu relacionamento com o Estado;
- Redinamizar os balcões únicos e serviços que são imagem de marca do SIMPLEX, como os balcões «Empresa na Hora», «Casa Pronta», «Nascer Cidadão», disponibilizando mais e melhores serviços;
- Criar novos serviços em balcão único, evitando a deslocação a vários serviços administrativos em áreas como, por exemplo, a agricultura e a imigração;
- Rever e ajustar o catálogo de serviços garantidos pelos Espaços Cidadão, reforçando o seu papel enquanto agentes de prestação de serviços públicos de proximidade e reforçando a oferta em função da procura de cada território;
- Identificar de forma clara as exigências burocráticas e administrativas que, por força da intervenção da União Europeia, criaram novos custos e procedimentos burocráticos para os cidadãos e as empresas (como o certificado energético obrigatório e os calendários de renovação das cartas de condução) e agir junto da União Europeia para eliminá-los;
- Simplificar e desburocratizar os procedimentos administrativos referentes a meios e candidaturas aos apoios de diferente índole, incluindo os fundos europeus;
- Uniformizar diversas ferramentas eletrónicas de candidatura ou licenciamento, com a disponibilização de informação obedecendo a um corpo comum, evitando a reintrodução de elementos existentes ou presentes noutros corpos da Administração Pública;
- Criar o sistema de informação cadastral simplificada, com vista à adoção de medidas para identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos;
- Alargar e consolidar o Balcão Único do Prédio que visa agregar a informação registal, matricial e georreferenciada relacionada com o prédio (pressupondo a criação do Número Único do Prédio onde agrupa informação do registo predial, do cadastro e da matriz) bem como definir a plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito dos seus prédios;
- Implementar um Sistema Integrado do Atendimento nos Registos, promovendo a melhoria do acesso, qualidade e eficiência do atendimento, no contexto presencial, telefónico e *online*;
- Prosseguir a renovação dos diversos sistemas de informação de suporte aos Registos, articulando-os com novos desafios, nomeadamente, o relativo ao Registo Predial com o novo regime simplificado de propriedade rústica (BUPi – Balcão Único do Prédio), garantindo a sua atualização, maiores níveis de segurança e qualidade de dados;
- Promover o redesenho da oferta dos serviços *online* dos Registos, tornando-os mais acessíveis, comprehensíveis e fáceis de utilizar, integrados e potenciados pela Plataforma de Serviços Digitais da Justiça;
- Concretizar a declaração mensal de remunerações única, reduzindo para um único ato os atos mensais de comunicação/declaração/pagamento de remunerações realizados pelas empresas para a Segurança Social e a Autoridade Tributária;
- Alargar e intensificar os programas atualmente desenvolvidos no âmbito do projeto LabX, visando melhorar os serviços públicos e o dia-a-dia dos cidadãos e das empresas;
- Disponibilizar aos utilizadores de determinados serviços públicos uma comunicação simplificada do custo real do serviço prestado, apenas para informação do utente;
- Garantir que todas as informações, comunicações ou notificações feitas pela Administração Pública e dirigidas aos cidadãos se encontram redigidas em linguagem clara e percutível;
- Desenvolver a criação de indicadores públicos, disponíveis *online*, para a medição do sucesso da implementação das políticas públicas, mediante indicadores de resultado aptos a medir a consecução de cada medida;
- Disponibilizar um catálogo de serviços públicos digitais destinado a cidadãos residentes no estrangeiro, equivalente ao oferecido aos cidadãos residentes em território nacional.

### Apostar na transformação digital dos serviços da Administração Pública

Assumido o compromisso do Governo de promover um maior uso das tecnologias de informação em todos

os organismos públicos e nos diversos serviços que estes disponibilizam, é necessário assegurar a reconversão de processos para o universo digital, bem como apostar na formação e valorização dos trabalhadores da Administração Pública.

Para este efeito, o Governo irá:

- Materializar a execução de, pelo menos, um projeto estruturante de transformação digital focado na missão base de cada um dos dezanove ministérios;
- Assegurar que os 25 serviços administrativos mais utilizados pelos cidadãos e pelas empresas são desmaterializados, simplificados e acessíveis *online*;
- Concretizar, em todas as áreas de atuação administrativa, o princípio «digital por omissão»;
- Intensificar os acessos e serviços prestados pelo Estado, privilegiando, sempre que possível, os canais digitais;
- Implementar um novo Sistema Integrado para a Nacionalidade, permitindo a tramitação e resposta desmaterializada de todos os pedidos de nacionalidade Portuguesa, de forma a garantir acesso, qualidade e eficiência aos desafios societais;
- Aplicar o mecanismo de «direito ao desafio», permitindo a organizações (escolas, hospitais, autarquias locais e outras entidades públicas) ficarem isentas do cumprimento de determinados regimes, durante determinado período, a fim de experimentarem um novo procedimento que, após a devida avaliação, possa ser estendido às restantes entidades nas mesmas condições;
- Promover uma melhor divulgação e facilitar o acesso aos serviços públicos digitais já existentes, como o Portal de Serviços Públicos ([ePortugal.gov.pt](http://ePortugal.gov.pt)), o Portal do Serviço Nacional de Saúde ([sns.gov.pt](http://sns.gov.pt)) e a Plataforma Digital da Justiça ([justica.gov.pt/](http://justica.gov.pt/)), compilando e disponibilizando indicadores de uso e de impacto;
- Melhorar a qualidade e a celeridade do serviço prestado, quer em ambiente digital quer em ambiente presencial, nomeadamente na área dos registos públicos e da propriedade industrial, através da modernização dos sistemas de informação e equipamentos tecnológicos de suporte à respetiva atividade;
- Adotar um modelo comum (*framework*) de *standards* e boas práticas internacionais no desenho e desenvolvimento de serviços para cidadãos e empresas, que inclua linhas de orientação sobre a estrutura – modelo de entrada (*onboarding*), os princípios de acesso ao serviço (através dos meios digitais de autenticação – Chave Móvel Digital) e níveis de serviço e de suporte de qualidade;
- Incentivar o uso de autenticação de acesso universal através da Chave Móvel Digital, promovendo a sua adoção generalizada associada ao processo de emissão ou renovação do cartão de cidadão;
- Simplificar a introdução de dados para os utilizadores e dispensar aprovações ou revisões por parte dos serviços caso a informação seja igual à constante do sistema em questão, fomentando a utilização de tecnologias de preenchimento automático de informação com base nos dados já existentes;
- Disponibilizar formas mais simples mas igualmente fiáveis de os contribuintes se relacionarem com a Administração Fiscal, que deverá continuar a sua progressiva adaptação ao digital, nomeadamente na oferta de serviços *online*, na simplificação e melhoria do apoio ao contribuinte, na utilização das novas tecnologias como instrumento de combate à fraude e evasão, na adaptação e simplificação da linguagem fiscal nas comunicações com os contribuintes, bem como na desmaterialização de procedimentos burocráticos;
- Apoiar a criação de pelo menos um serviço público que recorra ao uso de *blockchain*, como forma de estimular e testar o uso desta tecnologia;
- Dinamizar o recrutamento centralizado de trabalhadores em funções públicas, através de uma plataforma digital para agilizar e simplificar os processos de recrutamento na Administração Pública (adaptando, para o efeito, todas as fases do processo), assegurando os padrões de qualidade, transparência, isenção e igualdade de oportunidades;
- Aumentar o número de horas de formação em ferramentas digitais, abrangendo todos os funcionários públicos, e criar meios de autoformação com base em recursos multimédia que facilitem a aprendizagem;
- Testar novas tecnologias na Administração Pública, criando plataformas de inovação temáticas com vista a recolher respostas para problemas concretos que esta enfrenta, bem como sugestões de melhoria;
- Implementar e prototipar novos serviços, nomeadamente através do Hub Justiça em articulação com outras entidades e serviços, promovendo a aprendizagem e a capacitação em novas metodologias que promovam a inovação e modernização na justiça;

- Prosseguir a renovação dos equipamentos tecnológicos de suporte à atividade registal nas conservatórias, nomeadamente no que se reporta ao cartão de cidadão e passaporte;
- Promover projetos e iniciativas de inovação associados, nomeadamente, ao cartão de cidadão e a mecanismos seguros de identidade eletrónica;
- Aprofundar e articular a cooperação com as instituições de ensino superior e as redes de parques tecnológicos para uma introdução mais rápida de tecnologia no Estado, assumindo o compromisso de lançar desafios, de avaliar conjuntamente o seu potencial e, para os projetos selecionados, assegurar a concretização de projetos-piloto, a elaboração de casos de uso e, caso se justifique, a sua implementação efetiva.

### **Expandir a informação pública de fonte aberta**

«O grande volume de dados produzidos por diversos agentes e instituições públicas e privadas tem um potencial transformador, com potencial para garantir uma maior transparência, aumentando significativamente as fontes de informação disponíveis, com vista a uma tomada de decisão mais informada e esclarecida». Deste modo, para o Governo, importa «garantir uma maior disseminação e acesso a dados de interesse público, estimulando a partilha desses dados, para melhor informar os cidadãos, desenhar políticas públicas mais eficazes, prestar serviços de qualidade que respondam às necessidades das pessoas e incentivar o aparecimento de novas fontes e modelos de negócio. Porque, num mundo global e colaborativo, o livre acesso à informação é essencial para o desenvolvimento e a tomada de decisão».

Deste modo, o Governo pretende:

- Garantir a publicação de código de fonte aberta para aplicações e certos serviços de relevo disponibilizados pelo Estado;
- Ampliar a novos organismos do Estado a publicação de informação estatística sobre a sua atividade;
- Garantir que as comunidades científica e empresarial têm acesso a mais conjuntos de dados e a séries estatísticas, ainda que, em certos casos, de forma anonimizada;
- Reforçar o modelo «Governo como Plataforma – Government as a Platform», ou seja, mais do que simplesmente disponibilizar modelos de dados abertos, assegurar a criação de um modelo em que governo funciona como facilitador da disponibilização de serviços públicos também por entidades não governamentais;
- Fomentar a apresentação e a agregação de dados e a sua consequente publicação em portais, por forma a garantir o aparecimento de novos serviços;
- Ampliar o catálogo central de dados abertos em Portugal e estimular o seu uso e consumo.

### **Explorar as potencialidades do sistema de informação da organização do Estado**

«O Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE+), instrumento que permite conhecer, com precisão, a realidade das entidades e serviços do Estado, bem como os seus recursos humanos, é um sistema fundamental, uma vez que recolhe, trata e disponibiliza dados agregados que são vitais para caracterizar a nossa Administração Pública». Contudo, de acordo com o Governo, assume-se manifestamente insuficiente para as necessidades de planeamento das políticas de recursos humanos.

Para superar este desafio, o Governo irá:

- Concentrar progressivamente, num único sistema de informação, todos os dados relativos à caracterização das entidades públicas e do emprego no setor público, abrangendo todos os órgãos, serviços e outras entidades que integrem o universo do setor público em contas nacionais;
- Simplificar, melhorar e agilizar a recolha de dados sobre os empregadores e o emprego público, não onerando nem as entidades administrativas nem os trabalhadores do setor público com múltiplas obrigações de reporte de informação;
- Gerar automaticamente relatórios, designadamente para efeitos de cumprimento de diversos deveres legais de informação do setor público no âmbito das estatísticas do mercado de trabalho;

- Dispor de dados que permitam análises e estudos aprofundados, com base em indicadores estatísticos e de gestão que impliquem o cruzamento de diversas variáveis de caracterização do emprego público, garantindo sempre o respeito pela proteção de dados pessoais;
- Conhecer, com rigor, as capacidades e competências instaladas na Administração Pública, de forma a potenciar o seu pleno aproveitamento.

### **Uma Administração Pública capacitada e com novos modelos de gestão**

A Administração Pública dispor de um quadro de gestão e responsabilização de nova geração, assume grande relevância para incrementar a eficiência na utilização de recursos e com ênfase na qualidade dos resultados obtidos.

Para cumprir este objetivo, o Governo propõe:

- Incentivar a utilização de instrumentos de gestão coerentes entre si e adaptados à Administração Pública, alinhados num ciclo de gestão orçamental orientado por prioridades de atuação claras desde o início da legislatura;
- A orçamentação por programas incentivará um ciclo de definição estratégica que alinhará projetos e ações ao longo dos próximos quatro anos, programando-os e projetando-os num quadro de racionalidade plurianual, alimentando-se a concretização dos resultados chave projetados, com tradução anual nos planos e relatórios de gestão;
- Serão alinhados os instrumentos financeiros e não financeiros, que devem ser utilizados por dirigentes e gestores competentes, responsáveis, orientados e comprometidos com resultados;
- Será assegurado o recrutamento para perfis qualificados, que irão dotar todas as áreas governativas de núcleos de apoio à gestão nas áreas financeira e de recursos humanos, promovendo-se o trabalho em rede;
- Será reforçada a capacitação de trabalhadores e dirigentes para abordar os desafios do presente e preparar o futuro do trabalho, reforçando os seus perfis de competências através de uma oferta de vários instrumentos e mecanismos de aprendizagem permanente e colaborativa;
- Investir na elevação dos níveis de motivação dos trabalhadores, nomeadamente através de novos incentivos à eficiência e à inovação, da avaliação dos serviços com distinção de mérito associada aos melhores níveis de desempenho e mecanismos para refletir essa distinção em benefícios para os respetivos trabalhadores, garantindo assim o alinhamento das dimensões individual e organizacional.

#### **1.2 – Contributo de entidades que se pronunciaram**

Para o Conselho Económico e Social (CES), o documento «Grandes Opções do Plano para 2020-2023», segue de perto «a estratégia apresentada no Programa do Governo, o que constitui um bom princípio para a credibilidade e legitimidade das políticas de estratégia de desenvolvimento económico e social».

Contudo, o parecer do CES alerta para uma potencial inconsistência entre a política orçamental que se traduz na ausência do «Contexto e Cenário Macroeconómico», não existindo qualquer referência à programação orçamental plurianual, nomeadamente no que se refere ao investimento público, o que não permite a avaliação de um ponto relevante das GOP relativo à melhoria da qualidade dos serviços públicos, apresentado na proposta pelo sugestivo título «Investir na qualidade dos serviços públicos».

Segundo o CES, a proposta das GOP 2020-2023 apresenta uma estrutura diferente das propostas anteriores, «especialmente porque reconhece que as agendas estratégicas (referidas em anteriores propostas por ‘pilares’) só podem ser concretizadas se se investir no modelo de governação e de funcionamento da administração pública (com mais descentralização e modernização) e na própria orgânica do Governo (o que nas GOP é designado pelos referidos ‘Domínios de intervenção’, com caráter transversal)».

O CES menciona ainda que «as questões abordadas de coesão social, económica e territorial apresentadas na proposta das GOP merecem, em geral, especial consideração por parte do CES».

Como tal, considera preocupante a continuação da existência de uma parte da população (17,2%) em risco de pobreza, pelo que se realça a indicação de políticas públicas, com a devida prioridade para a resolução deste grave problema na sociedade portuguesa.

Mais, o CES alerta que «a desigualdade de oportunidades verificada em termos sociais e económicos e ao longo do território, também referida nas GOP, deve merecer igualmente o foco das políticas públicas», sendo que, neste último caso, o «CES recomenda que se proceda ao estudo da implantação territorial de serviços públicos, cuja retirada do interior, contribuiu para o abandono do mesmo».

Para finalizar, o CES sublinha a importância das alterações introduzidas na sociedade e na economia pela transição digital e outros processos inovadores, tratando-se de uma oportunidade para o desenvolvimento do país e para a melhoria das condições de vida da população.

Segundo o CES, «não se pode, contudo, passar ao lado dos efeitos dessa mudança ao nível do emprego e da organização do trabalho, devendo-se potenciar os efeitos da ciência e da técnica em prol do bem comum».

De salientar ainda que no parecer do CES consta em anexo a declaração de voto da CGTP-IN.

Foi promovida pelo Sr. Presidente da Assembleia da República, em 16 de dezembro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira e da Região Autónoma dos Açores.

## **PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A Deputada autora do presente parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa em Plenário, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, que será apresentada pelo seu Grupo Parlamentar.

## **PARTE III – CONCLUSÕES**

Em face do exposto, a Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local conclui o seguinte:

1 – A Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, que «Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020» foi admitida a 16 de dezembro de 2019, reunindo todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais do Regimento da Assembleia da República;

2 – Nos termos do n.º 3 do artigo 205.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 206.º do Regimento da Assembleia da República, compete à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local emitir parecer sobre a Proposta de Lei em apreço, relativamente às matérias do seu âmbito de intervenção;

3 – O presente parecer incide, em exclusivo, sobre as matérias relativas à administração pública, à modernização administrativa, à descentralização e ao poder local, no âmbito das matérias a que respeita esta Comissão Parlamentar;

4 – A Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local considera que estão reunidas as condições para que a proposta de lei em análise possa ser apreciada em Plenário;

5 – A Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local dá por concluído o processo de emissão de parecer da Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2020, o qual deve ser remetido à Comissão de Orçamento e Finanças, a comissão competente, para efeito de elaborar o relatório final.

Palácio de São Bento, 3 de janeiro de 2020.

A Deputada autora do parecer, Carla Borges — O Presidente da Comissão, Fernando Ruas.

Nota: O parecer foi aprovado, por unanimidade, na reunião da Comissão de 6 de janeiro de 2020, tendo-se registado a ausência do CDS-PP e do IL.



PONTA DELGADA, 7 de janeiro de 2020.

**ASSUNTO: PROPOSTA DE LEI N.º 4/XIV/1.ª (GOV) - APROVA AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2020**

Encarrega-me S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente do Governo de acusar a receção da Proposta em referência à qual o Governo dos Açores emite parecer favorável, tendo em conta o seguinte:

Nos termos do Estatuto da Autonomia Regional, e tendo em conta a intervenção dos órgãos de governo próprio da Região no processo de desenvolvimento social e económico dos Açores, a abordagem ao documento que expressa as Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo Constitucional tem uma importância específica no quadro da compatibilização e necessária complementaridade entre as grandes linhas de orientação estratégica regional, com os desígnios propostos a nível nacional.

Para uma economia como a dos Açores, de pequena dimensão e com grau elevado de abertura, a apresentação de um cenário macroeconómico para o conjunto do país que aponte para crescimentos anuais reais do produto interno (1,9%), o qual ocorre pelo sétimo ano consecutivo, uma previsão de crescimento em volume das exportações (3,8%) e do investimento (4,9 a 5,3%), com estabilidade dos preços e a manutenção do desemprego a um nível aceitável (6,3 a 6,6%), num quadro de equilíbrio financeiro, expressa uma envolvente favorável para o esforço regional no processo de desenvolvimento económico, do bem estar e da qualidade de vida no arquipélago.

As Grandes Opções do Plano 2020-2023 (GOP) centram-se em 4 grandes agendas estratégicas – as alterações climáticas e a valorização dos recursos; a sustentabilidade demográfica e melhor

emprego, a desigualdade e a coesão territorial; a transição digital e uma sociedade da inovação, as quais estão em sintonia com os grandes desafios que se colocam à Região Autónoma dos Açores.

Acresce a este enquadramento, algumas referências específicas aos interesses da Região Autónoma dos Açores.

Na verdade, destacamos a referência, no quadro da melhoria da qualidade da democracia, ao objetivo de «Potenciar a autonomia regional», através da proposta de criação de um «Conselho de Concertação com as Autonomias Regionais», para melhorar a articulação sobre as questões da subsidiariedade e do reforço das funções próprias e da articulação das competências estatais nas regiões, incluindo mecanismos de colaboração nas políticas públicas, destacando a intervenção regional em sede de gestão e exploração dos espaços marítimos respetivos.

Por outro lado, acresce, no âmbito da «economia azul», a instalação do Observatório do Atlântico, concretizando as parcerias internacionais com centros de investigação, em coordenação com o AIR Center.

Finalmente, no contexto particular que se coloca em termos dos fundos comunitários, caracterizado pela transição entre os períodos de programação e dos respetivos quadros financeiros plurianuais, cuja negociação envolve articulação com o Programa Nacional de Reformas, mas acima de tudo a defesa dos montantes financeiros necessários ao prosseguimento do processo de desenvolvimento e de coesão, no texto das GOP é mencionado «a discriminação positiva das regiões ultraperiféricas», o que vem de encontro ao que o próprio Tratado de Funcionamento da União Europeia expressa, no seu artigo 349.º, quando recomenda a necessidade de implementar medidas e apoios diferenciados, como foram de mitigação dos efeitos dos *handicaps* permanentes que afetam estas regiões.

O Chefe do Gabinete, em exercício, Guilherme Marinho.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER

---

**PROPOSTA DE LEI N.º 4/XIV/1.<sup>a</sup> (GOV)**

APROVA AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2020

PONTA DELGADA  
7 DE JANEIRO DE 2020



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

---

### TRABALHOS DA COMISSÃO

---

A Comissão Permanente de Economia analisou a **Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.ª (GOV) - Aprova as Grandes Opções do Plano para 2020** e emitiu o respetivo parecer.

---

### 1º. CAPÍTULO – ENQUADRAMENTO JURÍDICO

---

A apreciação da presente Proposta de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

---

### 2º. CAPÍTULO - APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

---

A presente Proposta de Lei visa aprovar as Grandes Opções do Plano para 2020.

O proponente começa por referir que «As Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo Constitucional apresentam, para o horizonte da legislatura, uma política económica e social sustentada no crescimento e na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses.»

Acrescentando-se, seguidamente, que «A recuperação da confiança, a sustentabilidade das finanças públicas, a dinamização da atividade económica e a manutenção de um elevado nível de emprego continuam a constituir a base da estratégia de sustentabilidade de longo prazo. Baseada na promoção do investimento, das exportações e assegurando a estabilidade do sistema financeiro e o reforço da coesão económica e social no território nacional, a estratégia

de desenvolvimento será organizada em torno de um conjunto coerente de agendas e domínios transversais de intervenção.»

Por fim, refere o proponente que «As Grandes Opções do Plano estão organizadas em torno de quatro grandes agendas estratégicas: o combate às alterações climáticas, a sustentabilidade demográfica e o emprego, as desigualdades e a coesão territorial, e a transição digital e a inovação.»

---

### **3º. CAPÍTULO – POSIÇÃO DOS PARTIDOS**

---

O **Grupo Parlamentar do PS/Açores** emite **parecer favorável** à presente Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2020, uma vez que a mesma dá continuidade aos objetivos políticos centrais do Governo da República: aposta no crescimento e, simultaneamente, na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses.

O Grupo Parlamentar do **PSD/Açores** emite **parecer desfavorável** à presente Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2020.

O **Grupo Parlamentar do CDS/Açores** emite **parecer desfavorável** à presente Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2020.

O **Grupo Parlamentar do BE/Açores** emite **parecer de abstenção** à presente Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2020.

---

### **4º. CAPÍTULO - PARECER**

---

A Comissão de Economia **deliberou**, por maioria, com os votos a favor do PS, os votos contra do PSD e CDS e a abstenção do BE, dar **parecer favorável** à presente Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2020.

Ponta Delgada, 7 de janeiro de 2020.

O Relator



Carlos Silva

O presente relatório **foi aprovado por unanimidade**.

Ao presente relatório anexam-se as declarações de voto.

A Presidente



Bárbara Torres Chaves

### **Declaração de Voto do PS/Açores**

O Grupo Parlamentar do PS/Açores emite **parecer favorável** à presente Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano para 2020, uma vez que a mesma dá continuidade aos objetivos políticos centrais do Governo da República: **aposta no crescimento e, simultaneamente, na melhoria dos rendimentos e das condições sociais dos portugueses.**

Na Proposta de Lei das Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo Constitucional, destacamos ainda a **Reforma da Autonomia; o Concelho de Concertação com as Autonomias Regionais; e a alteração da Lei de Bases da Política de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional.**

**Declaração de Voto do PSD/Açores**

O Grupo Parlamentar do PSD/Açores dá parecer desfavorável à Proposta de Lei nº 4 /XIV/1<sup>a</sup> (GOV), com os seguintes fundamentos:

Em termos de políticas macroeconómicas, a proposta persiste no essencial nas mesmas estratégias de anos anteriores, cujos resultados, apesar de todas as envolventes externas muito positivas, designadamente com as taxas de juro historicamente baixas, não tem permitido o crescimento da economia portuguesa ao ritmo que tem registado os restantes países da EU em processos de convergência.

A absoluta necessidade da implementação de reformas estruturais que permitam o aumento da competitividade da economia portuguesa, nomeadamente pela via fiscal e pela reforma do Estado, estão ausentes da Opções do Plano, condicionando assim o crescimento do País.

**Declaração de Voto do CDS-PP/Açores**

“Considerando que as Grandes Opções do Plano têm enquadramento orçamental no Orçamento do Estado de 2020;

Considerando que as prioridades estabelecidas no âmbito das Grandes Opções do Plano para 2020-2023 assentam em pilares estratégicos fundamentais para o desenvolvimento da Região, nomeadamente as alterações climáticas, a coesão territorial, a valorização das funções de soberania e a melhoria da qualidade das infraestruturas, sem que esteja previsto, com a devida cabimentação no Orçamento do Estado de 2020, qualquer investimento a aplicar na Região Autónoma dos Açores no âmbito das prioridades estabelecidas, concretamente no que concerne à implementação da rede de radares meteorológicos, à ampliação do aeroporto do Faial, à construção do Estabelecimento Prisional de São Miguel e ao processo de descontaminação dos solos e aquíferos da ilha Terceira.

Face ao exposto e em consequência, o Grupo Parlamentar do CDS-PP Açores emite parecer desfavorável à presente proposta de Grandes Opções do Plano para 2020-2023, por entender que o referido documento não responde aos desafios inadiáveis do desenvolvimento e coesão económica e social da Região.”.



**REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
2<sup>a</sup> Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo**

**Proposta de Lei n.º 4/XIV/1.<sup>3</sup> (GOV)**

**"Aprova Grandes Opções do Plano para 2020"**

**Parecer**

Por solicitação do Gabinete do senhor Presidente da Assembleia da República, reuniu a 2.<sup>a</sup> Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo, aos 07 dias de janeiro do corrente ano, pelas 15:00 horas, a fim de analisar e emitir parecer relativo à Proposta de Lei em epígrafe, no âmbito da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 229.<sup>º</sup> da Constituição da República Portuguesa e no artigo 142.<sup>º</sup> do Regimento da Assembleia da República.

Cabe à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, de acordo com a lei, dar o seu o parecer referente à proposta para as Grandes Opções do Plano, apresentada pelo Governo da República.

O Governo da República, no inicio do seu mandato, define, nesta proposta, as suas linhas de orientação para o quadriénio que temos pela frente.

Essas linhas de orientação estão sistematizadas em quatro agenda estratégicas: o combate às alterações climáticas; a sustentabilidade demográfica e o emprego; as desigualdades territoriais e a coesão territorial; a transição digital e a inovação.

Em matéria referente às Autonomias, o governo nacional apresenta uma inovação sobre a qual pouco desenvolve e explica. Apresenta a criação de um Conselho de Concertação das Autonomias cujas competências estão parcamente estabelecidas, resultando num aglomerado de generalidades subjetivas.

Estando a Autonomia Política consagrada na Constituição da República Portuguesa quem em paralelo com os Estatutos Político-administrativos, enquadram o relacionamento entre os diferentes órgãos de governo próprio, revela-se inaudita e despropositada a criação de um qualquer organismo intermédio que resultará numa força de bloqueio e num obstáculo ao normal funcionamento das instituições.

Potenciar as autonomias e normalizar o relacionamento com os órgãos de governo nacionais passa, essencialmente, por uma mudança de atitude destes em relação aos assuntos autonómicos. Tem mais a ver com o respeito pelos direitos dos portugueses residentes nas regiões autónomas, sem interpretações abusivas dos preceitos constitucionais e estatuários, do que pela criação de estruturas híbridas e sem sentido.

Aliás, esta proposta de lei em todo o texto que se segue ao capítulo sobre as Autonomias, revela a postura habitual que o Estado tem para com o Portugal insular:

- Refere exaustivamente o apoio e o incentivo à mobilidade dos cidadãos, mas apenas considera investimentos nos transportes rodoviários, ferroviários e fluviais. Não apresenta uma única palavra em relação ao transporte marítimo, mais especificamente, o apoio á linha marítima de passageiros e carga entre a Madeira e Portugal Continental.

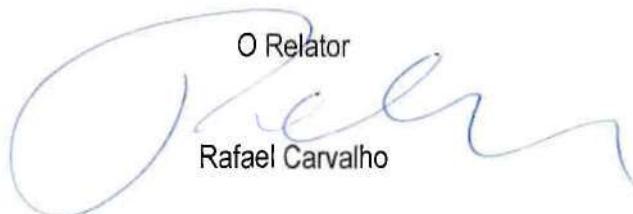
- Ainda na mobilidade, aponta várias medidas de apoio ao Metro de Lisboa, do Porto, do Mondego ou à CP, no entanto, não existe uma referencia á regulamentação das alterações ao subsidio social de mobilidade e os constrangimentos e prejuízos que esse imobilismo significa para as famílias madeirenses,

- A Agenda estratégica da coesão territorial apenas está dirigida para as regiões do interior e fronteiriças. Está escrito que a coesão territorial é uma "*questão de justiça social e aproximação entre todos os portugueses, visando mitigar as assimetrias e reforçar o sentimento de pertença a um desígnio comum.*" A questão que esta Assembleia coloca é que forma pretende o estado realizar o que anuncia de forma tão solene, quando se recusa a implementar as alterações aprovadas ao subsidio social de mobilidade e garantir uma ligação marítima entre o Continente e a Madeira.

A Proposta de Lei em apreço, pelo facto de apresentar de forma unilateral, não consensual e extemporânea organismos desnecessários ao relacionamento entre os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e o Estado português e por desconsiderar de forma tão gritante os direitos dos portugueses insulares, excluindo-os dos próprios lançados pelas quatro agendas estratégicas, merece o parecer negativo desta Assembleia.

Este parecer foi aprovado por maioria, com os votos a favor do PSD e CDS/PP e os votos contra do PS.

Funchal, 07 de janeiro de 2020

O Relator  
  
Rafael Carvalho

Em anexo: Declaração de voto apresentada pelo Grupo Parlamentar do PS



## Grandes Opções do Plano para 2020

Os deputados do Partido Socialista vêm manifestar a sua posição relativamente às Grandes Opções do Plano para 2020, no âmbito da 2ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo, para parecer solicitado pela Assembleia da República sobre o Orçamento de Estado e Grandes Opções do Plano para 2020.

As Grandes Opções do Plano para 2020-2023, cumprindo os objetivos do Programa do XXII Governo Constitucional, enquadram-se na estratégia de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas e estão organizadas em torno de quatro grandes agendas estratégicas:

- a) Alterações Climáticas E Valorização Dos Recursos;
- b) Sustentabilidade Demográfica E Melhor Emprego;
- c) Menos Desigualdades E Um Território Mais Coeso;
- d) Transição Digital E Uma Sociedade Da Inovação.

Mantendo a descentralização política e em cumprimento com o princípio da subsidiariedade e de boa governação, entende o Governo da República reforçar o papel das regiões autónomas no exercício de funções próprias e do Estado nas situações em que se afigure possível, como no caso da eficácia do exercício das funções do Estado nas regiões autónomas.

- Criar o Conselho de Concertação com as Autonomias Regionais, composto por membros dos Governos da República e Regionais, com o objetivo de valorizar o papel das regiões autónomas no exercício das funções do Estado, seja pela participação e

colaboração no exercício das competências estatais nessas regiões, seja pelo estabelecimento, quando necessário, de mecanismos de colaboração nas respetivas políticas públicas;

- Assegurar que a existência das autonomias regionais não significa, por si só, a ausência, a abstenção ou o menor cuidado do Estado quanto aos serviços que cumprem as suas próprias funções nas regiões autónomas ou quanto ao cumprimento, nesses territórios, de objetivos e fins do Estado;
- Promover a contratualização, as parcerias e a ação conjunta que suscite a intervenção direta e mais próxima dos entes regionais em matérias essenciais ao funcionamento dos serviços do Estado nas regiões autónomas;
- Reforçar a cooperação e a intervenção, legal ou contratualizada, dos órgãos regionais no cumprimento de objetivos e fins do Estado que, nos Açores e na Madeira, são prosseguidos pelos órgãos regionais, uma vez que, pela proximidade e conhecimento que têm, estes se afiguram como um elemento potenciador da eficácia da ação pública;
- Concretizar uma maior intervenção das regiões autónomas em sede de gestão e exploração dos espaços marítimos respetivos, através da alteração da Lei de Bases da Política de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional.

Todas estes grandes objetivos estratégicos vão de encontro às ambições autonómicas da Região, e que devem ser desenvolvidas em medidas específicas, tendo em conta também o novo quadro comunitário de apoio 2021-2027, e devem ser alvo de um profícuo trabalho conjunto entre o Governo Regional e o Governo da República, de modo a operacionalizar as opções políticas tendo em vista a melhoria das condições socioeconómicas dos cidadãos da

Região Autónoma da Madeira, bem como do seu tecido empresarial.

Funchal, 7 de janeiro de 2020

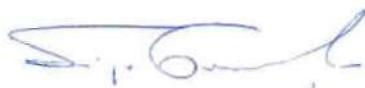
Os Deputados,



José Miguel Mafra Iglésias



Luís Miguel Paixão Brito



Sérgio Miguel Sousa Gonçalves



Beto Ramos Mendes