



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PROPOSTA DE LEI Nº 60/XIV/2.ª – APROVA AS GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2021

PROPOSTA DE LEI Nº 61/XIV/2.ª – APROVA O ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2021

PARECER SECTORIAL

ÁREA DA PRESIDÊNCIA

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República, em 12 de outubro de 2020, a Proposta de Lei n.º 60/XIV/2.ª – “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2021” e a Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2021”.

Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, ambas as iniciativas baixaram à Comissão de Orçamento e Finanças e às restantes comissões parlamentares permanentes 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 Presidência. O presente parecer sectorial refere-se à área da Presidência

A discussão e votação na generalidade das Grandes Opções do Plano e do Orçamento do Estado para 2021 encontra-se agendada para as reuniões plenárias de 27 e 28 de outubro de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2020, seguindo-se, posteriormente, a apreciação na especialidade (de 29 de outubro a 26 de novembro) que compreenderá audições sectoriais aos Ministros e Ministras, estando a audição da Senhora Ministra de Estado e da Presidência prevista para o dia 6 de novembro, às 09.00 horas.

A discussão e votação na especialidade das Propostas de Lei nºs 60 e 61/XIV/2ª (GOV) decorrerá entre os dias 20 e 25 de novembro, estando agendados o encerramento e a votação final global para o dia 26 de novembro de 2020.

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

- **GRANDES OPÇÕES DO PLANO – PPL 60/XIV/2ª**

Uma nota prévia para salientar, nas Grandes Opções do Plano, a análise e contextualização prévia da situação atual provocada pela crise pandémica, que se afigura, contudo, parca e sintética.

As opções de política económica estão expressas no artigo 3º e são construídas em torno de quatro grandes agendas estratégicas: (1) As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdades; (2) Digitalização, inovação, e qualificações como motores do desenvolvimento; (3) Transição climática e sustentabilidade dos recursos, e (4) Um país competitivo externamente e coeso internamente.

A área governativa da Presidência tem a incumbência de promover a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais, assim como de formular, conduzir, executar e avaliar uma política global e coordenada nas áreas da cidadania e da igualdade, incluindo a área da prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, e nas áreas das migrações. Trata-se de áreas de governação que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

obrigatoriamente convocam uma estratégia transversal e encontram concretização em qualquer uma das quatro agendas estratégicas do governo.

De forma a melhorar a qualidade da democracia, e como medida para renovar, diversificar e qualificar os titulares de cargos políticos, o Governo propõe alargar a lei da paridade a todas as eleições, abrangendo as eleições regionais, nos termos constitucionais e respeitando a reserva de iniciativa das Assembleias Legislativas Regionais.

Tendo como objetivo valorizar as funções de soberania, pretende o Governo valorizar e reconhecer de forma contínua a centralidade das pessoas para a construção das Forças Armadas, em estrito cumprimento dos princípios constitucionais da igualdade e não discriminação, através da melhoria contínua da sustentabilidade do modelo de prestação de serviço, do aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio às famílias dos militares e da conciliação do trabalho com a vida pessoal e da execução do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade.

Na área da Justiça, e de forma a torná-la mais próxima do cidadão, mais eficiente, moderna e acessível o Governo pretende melhorar a formação inicial e contínua dos magistrados, de forma desconcentrada e descentralizada, com especial enfoque na matéria da violência doméstica e dos direitos fundamentais.

Mas é sobretudo na agenda estratégica “As pessoas primeiro” que se encontram expressos os objetivos de atuação do governo para a promoção da igualdade, para o combate à discriminação e à violência assim como para uma estratégia de acolhimento e integração de migrantes.

Este eixo de intervenção encontra-se organizado em três subdomínios estratégicos: 1)Sustentabilidade demográfica; 2)Luta contra a exclusão e pobreza e 3)Promoção da igualdade de oportunidades.

No primeiro destes subdomínios é expressa a necessidade da promoção da natalidade por via,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

entre outras condições, da melhoria da estabilidade laboral, da elevação dos salários e rendimentos e de um melhor acesso das famílias a serviços e equipamentos sociais de qualidade por forma a proporcionar condições para a concretização dos projetos de vida familiar.

Contudo, como salienta o parecer do CES¹, ficam ausentes deste objetivo, políticas públicas de promoção da igualdade de género e medidas efetivas de conciliação entre vida profissional e familiar, sendo apenas referida a intenção do governo aprovar um acordo no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social sobre medidas de promoção da conciliação entre o mundo do trabalho e a esfera pessoal e familiar dos trabalhadores sem que se detalhe os termos, objetivos ou prazos desse acordo.

Neste subdomínio é ainda salientado que “reforçar a política de acolhimento de refugiados e beneficiários de proteção internacional e promover uma gestão ativa dos fluxos migratórios e a integração dos imigrantes na sociedade portuguesa se constitui como uma prioridade para a sustentabilidade demográfica e económica”.

Para esse efeito, o governo afirma que os fluxos migratórios se devem processar por via de canais legais de migração através da assinatura de acordos bilaterais e propõe-se “desburocratizar, aprofundar e simplificar os mecanismos e procedimentos de regularização da situação dos imigrantes que já se encontrem em Portugal, designadamente através de ações de proximidade junto da comunidade escolar e aprofundando o Programa “SEF em Movimento”, assim como promover a aprendizagem da língua portuguesa pelos cidadãos estrangeiros e proceder ao lançamento de um programa nacional de integração das crianças imigrantes nas escolas.

No segundo subdomínio, “luta contra a exclusão e pobreza” é dado relevo ao contexto atual de crise que se atravessa a nível global e à agudização das desigualdades de impacto relevante, em especial, no que respeita a grupos vulneráveis, não se detetando contudo, referência ao

¹ Parecer do CES sobre as Grandes Opções do Plano 2021-2023, versão aprovada em plenário de 06/10/2020, pg.11.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

expectável agravamento das desigualdades de género e às especiais consequências da crise nas condições de vida das mulheres, em especial no que respeita ao agravamento da vulnerabilidade à exclusão social e à pobreza. Consequentemente, não são estabelecidas medidas concretas que visem responder a estas necessidades.

O terceiro subdomínio da agenda “As pessoas primeiro” inicialmente designado Promoção da Igualdade de Oportunidades surge, no corpo do documento, renomeado como Combate às Desigualdades e à Discriminação.

É neste subdomínio que são salientadas as consequências diferenciadas da crise para mulheres e para homens, com particulares impactos sobre as primeiras. Surge como justificação para a intenção do Governo de apoiar projetos de investigação que estudem o impacto da pandemia no agravamento das desigualdades de género, a possibilidade de os mesmos permitirem desenhar medidas específicas que minorem o impacto de género na atual crise sem que sejam, contudo, explicitados de que projetos se trata, em que instituições e com que financiamento.

É ainda afirmada a necessidade de dar “continuidade às políticas estruturantes de promoção da igualdade entre mulheres e homens, das quais se destaca o acompanhamento e a avaliação da aplicação da Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto, que visa promover a igualdade remuneratória entre mulheres e homens por trabalho igual ou de igual valor, bem como a promoção de condições de conciliação da vida profissional, pessoal e familiar” ou ainda a “prioridade de combater os estereótipos de género que associam mulheres e homens a diferentes perfis profissionais e que limitam as opções educativas e formativas de muitos jovens”. Para tal, o Governo pretende alargar progressivamente o programa de desconstrução de estereótipos, lançado na legislatura passada, junto de alunos e alunas.

O combate à Violência Doméstica é tratado num parágrafo único sendo afirmada a intenção do Governo de continuar a avaliar o impacto da crise nas vítimas e potenciais vítimas de violência contra as mulheres. Não são explicitadas as linhas de ação para essa avaliação. É igualmente afirmada a intenção da concretização das recomendações da Comissão Técnica Multidisciplinar inscritas na RCM n.º 139/2019, de 19 de agosto, nomeadamente a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

implementação dos “novos instrumentos em matéria de prevenção primária e secundária, de formação e de atuação nas primeiras 72 horas após a denúncia”, e a concretização da “Base de Dados de Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica, que centralizará e harmonizará dados e indicadores recolhidos pelos diferentes intervenientes nesta matéria”. Para além disso, “o Governo irá ainda reforçar as respostas de apoio às vítimas, continuando a promover o alargamento e a especialização da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica bem como promover o reforço dos serviços de atendimento e o apoio à autonomização das vítimas.”

No combate ao racismo e à discriminação racial o documento em análise informa que o Governo se encontra a promover ações concretas de combate a este tipo de discriminações, nomeadamente, a “desenvolver um plano de ação específico e a concretizar a autonomização institucional desta matéria das questões migratórias, através da reorganização do Alto Comissariado das Migrações e da CICDR”. Para além disso “irá também promover um maior conhecimento sobre fenómenos de discriminação e de discurso de ódio, através do apoio a projetos e da criação do Observatório do Racismo e da Xenofobia. E continuará a desenvolver iniciativas ao nível da prevenção, designadamente em matéria de sensibilização, formação e promoção de literacia de direitos, sobretudo, no contexto escolar e de associativismo juvenil.”

Importa notar, a propósito do subdomínio do Combate às Desigualdades e à Discriminação, a ausência de referência a quaisquer medidas de combate à discriminação baseada na orientação sexual ou na identidade de género assim como ao tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual.

- **ORÇAMENTO DE ESTADO – PPL 61/XIV/2ª**
- **Relatório para o OE 2021**

A Proposta de Orçamento de Estado para 2021 assume que o Governo irá prosseguir uma política de promoção da igualdade e não discriminação, designadamente através do reforço das respostas de apoio às vítimas de violência contra as mulheres e às vítimas de violência



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

doméstica, através da concretização das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros nº 139/2019, de 19 de agosto, através da prossecução de uma política de desagregação por sexo dos dados administrativos produzidos pela Administração Central, através da formação de trabalhadores em matéria de igualdade e não discriminação e pela criação de mecanismos que garantam que o teletrabalho não agudiza as assimetrias sociais de género preexistentes. De referir ainda a renovação do “Programa 3 em Linha – Programa para a Conciliação da Vida Profissional, Pessoal e Familiar”, a prossecução do processo dos orçamentos com perspetivas de género, através da identificação de indicadores de impacto específicos em várias áreas governativas e ainda a promoção da inclusão digital das mulheres e respetiva participação nas tecnologias de informação e comunicação.

No que respeita à área das Migrações e Integração o Governo aposta, entre outras, na plena inclusão dos cidadãos imigrantes, refugiados e portugueses ciganos na sociedade, no acolhimento e integração das pessoas imigrantes, e na continuação e priorização do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. O programa “Português Língua de Acolhimento” apresenta-se como forma de concretizar a aprendizagem da língua portuguesa e o Governo pretende ainda proceder à revisão do regime de apoio ao associativismo imigrante e capacitar e apoiar as associações de pessoas ciganas, imigrantes e refugiadas.

Não obstante o detalhe das medidas contidas no Relatório para o Orçamento de Estado de 2021, não se encontram explicitadas as verbas respetivas, pelo que não é possível apresentar previsões orçamentais precisas para as políticas referidas.

○ **Articulado da Proposta de Lei nº 61/XIV/2ª**

Na área sob a tutela da Ministra do Estado e da Presidência e do articulado da Proposta de Lei nº 61/XIV/2ª, são de destacar os seguintes preceitos:

“Artigo 8.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Alterações orçamentais

(...)

6 - O Governo fica autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da integração e migrações e das finanças ou pelas áreas das finanças e da administração interna, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da dotação centralizada do Ministério das Finanças, referida no n.º 4, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 25 % das despesas elegíveis de projetos de entidades privadas, cofinanciados pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), respetivamente, para o orçamento do Alto Comissariado para as Migrações, I. P. (ACM, I. P.), quando os projetos sejam destinados a melhorar as condições dos migrantes ou a garantir o acolhimento de refugiados, ou para o orçamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), quando estejam em causa projetos em matéria de asilo, de gestão de fluxos migratórios, designadamente de recolocação ou reinstalação, e de processo de retorno, ficando, igualmente, autorizado, mediante proposta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da cidadania e da igualdade e das finanças, a proceder às alterações orçamentais decorrentes da afetação da mesma dotação centralizada para o orçamento da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, para pagamento da contrapartida pública nacional, no valor correspondente a 15 % das despesas elegíveis de projetos, cofinanciados pelo MFEED 2014-2021, no âmbito do «Programa Conciliação e Igualdade de Género» a que se refere a Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2020, de 28 de fevereiro.

(...)

18 - O Governo fica autorizado, através do membro do Governo responsável pela área das finanças, a proceder às alterações orçamentais necessárias para assegurar as despesas inerentes à melhoria dos dados oficiais sobre violência contra as mulheres e violência doméstica, nos termos do previsto na alínea *a*) do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, que aprova medidas de prevenção e combate à violência doméstica, ficando disponíveis as dotações inscritas na medida 082 «Segurança e Ação social — Violência Doméstica — Prevenção e proteção à vítima», afetadas a atividades e projetos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

relativos à política de prevenção da violência doméstica ou à proteção e à assistência das suas vítimas, enquadradas no âmbito do artigo 80.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.

Artigo 14.º

Orçamento com perspetiva de género

- 1 - O orçamento dos serviços e organismos incorpora a perspetiva de género, identificando os programas, atividades ou medidas a submeter a análise do respetivo impacto na concretização da igualdade entre mulheres e homens em 2021.
- 2 - No âmbito dos respetivos programas, atividades ou medidas desenvolvidas em 2021, os serviços e organismos promovem a publicitação de dados administrativos desagregados por sexo.

Artigo 46.º

Reforço da formação para o combate à violência doméstica

Em 2021, o Governo procede à implementação do plano anual de formação conjunta em matéria de combate à violência doméstica, pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da cidadania e da igualdade, da administração interna, da justiça, da educação, do trabalho, solidariedade e segurança social e da saúde.

Artigo 143.º

Financiamento do «Programa Escolhas»

Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos do ACM, I. P., aprovados em anexo à Portaria n.º 227/2015, de 3 de agosto, o «Programa Escolhas» é integrado no orçamento do ACM, I. P., sendo o respetivo financiamento assegurado de acordo com o previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2020, de 15 de setembro, que procede à renovação do «Programa Escolhas» para o período de 2021 a 2022.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ANEXO I

Mapa de alterações e transferências orçamentais

(a que se refere o artigo 7.º)

Diversas alterações e transferências

34. Transferência de verbas inscritas no orçamento do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., para o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I. P.), nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do trabalho, solidariedade e segurança social e da integração e migrações.

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

64. Transferência de verbas inscritas no orçamento do SEF, para o financiamento de 25% das despesas elegíveis até um montante máximo de € 2 500 000,00 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.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A relatora 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República, em 12 de outubro de 2020, a Proposta de Lei n.º 60/XIV/2.ª – “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2021” e a Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª – “Aprova o Orçamento do Estado para 2021”;
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 Presidência;
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que as Propostas de Lei n.ºs 60/XIV/2.ª e 61/XIV/2.ª, no que se respeita às políticas de Igualdade e Não Discriminação e às Políticas de Migração, 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, 19 de outubro de 2020

A Deputada Relatora

(Sandra Cunha)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)