

PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

CONSULTA PÚBLICA

CONTRIBUTO DA TI-PT

março 2021

Tendo presente a [Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030](#), da autoria do Professor António Costa Silva, endossada pelo atual governo através da aprovação da [Estratégia Portugal 2030](#) a 29 de outubro de 2020.

Considerando que a Estratégia Portugal 2030 materializa a visão governativa para os próximos dez anos, constituindo o referencial para os mais diversos instrumentos de política pública, nomeadamente para potenciar a recuperação económica e social no pós-pandemia COVID-19.

Considerando que a boa utilização de fundos europeus é fundamental para assegurar o desenvolvimento sustentável do nosso país, seja no quadro comunitário de apoio 2021-27 (Quadro Financeiro Plurianual Portugal 2030) e do [Next Generation EU](#), instrumento europeu temporário - onde se inserem os Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) nacionais concebidos para mitigar os efeitos da crise pandémica.

Perspetivando-se o aumento exponencial dos riscos de corrupção e de desvio de fundos públicos associados ao facto de este ser o maior pacote de medidas de estímulo alguma vez financiado pelo orçamento da União Europeia a Portugal em períodos idênticos, num montante global de apoio de cerca de 50 mil milhões de euros (M€) em subvenções (a fundo perdido), a que poderão somar-se previsivelmente cerca de 14,2 M€ na modalidade de empréstimos.

Tendo presente [a fraca performance do nosso país na prevenção e mitigação destes riscos, nomeadamente na área da contratação pública](#), e a necessidade de se reduzirem os [índices elevados de perceção de corrupção no setor público](#) por parte dos portugueses, incrementando os níveis de confiança dos cidadãos e empresas.

A Transparência e Integridade, Associação Cívica submete à apreciação do governo as seguintes considerações, no âmbito do processo de discussão e auscultação pública do [documento síntese – Recuperar Portugal, Construindo o Futuro](#) da [versão preliminar Plano de Recuperação e Resiliência \(PRR\)](#) apresentado pelo governo à Comissão Europeia.

DA LIMITAÇÃO DA CAPACIDADE DE ESCRUTÍNIO E DE VERDADEIRA PARTICIPAÇÃO CÍVICA

Como anunciado na nota introdutória do documento colocado a discussão pública, este “constitui uma síntese da versão atual do PRR e tem como principal objetivo servir de suporte a uma nova audição pública e dos principais stakeholders, previamente à submissão formal do Plano à Comissão Europeia. Esta síntese contempla a globalidade dos elementos da versão mais atual do PRR com exclusão de alguns elementos técnicos ainda em elaboração, nomeadamente os relativos aos custos e a alguns marcos e metas” (pp.1), e por efeito não nos é possível tecer quaisquer considerações adicionais sobre o mérito e a razoabilidade das prioridades políticas e medidas aí inscritas, dado que não se encontram disponibilizadas análises de custo-benefício.

Esta é, de resto, um padrão que vimos reproduzido em outras iniciativas similares: a limitação da capacidade de escrutínio e de participação cívica pela “curadoria” de informação disponibilizada, ou seja, a seleção de dados e conceitos de carácter geral baseados em *wishful thinking* e resultados esperados, em detrimento de dados específicos, nomeadamente sustentados em relatórios de execução e avaliações prévias, que consolidam a falta de transparência para que vimos sucessivamente alertando, impeditiva do verdadeiro debate público.

É certo que o processo de elaboração da *Estratégia Portugal 2030* contemplou a audição de inúmeros stakeholders, e que a versão preliminar Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) identifica já um conjunto de investimentos mensurados e distribuídos temática e geograficamente, todavia, importa assinalar-se que a *Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030* prossegue enferma de uma mesma lógica programática, sem cuidar de apresentar o detalhe do “Estado da Arte”, alicerçado em documentos e dados técnicos, indispensável para a avaliação e monitorização de políticas públicas.

Ora, o acesso à informação é um direito nuclear no exercício da cidadania e um instrumento fundamental para incremento da participação cívica e prevenção de fenómenos como as *Fake News* e o Populismo.

Em Portugal, o acesso e reutilização de dados administrativos e ambientais constitui tanto um desafio como uma oportunidade, demandando o envolvimento ativo de todos os agentes sociais, económicos e políticos, razão pela qual o reforço do regime de acesso a informação administrativa e ambiental, instituído pela [Lei 26/2016, de 22 de agosto](#), foi inscrito no [Plano Nacional de Administração Aberta 2018-2020](#).

Daqui decorre, pois, a primeira das nossas considerações, recomendando-se:

Acesso à Informação

1. Reforço do regime de acesso à informação administrativa e ambiental, tal como inscrito no [Plano Nacional de Administração Aberta \(Compromisso #7\)](#) e extensão do direito de ação popular para matérias relativas à falta do cumprimento dos deveres de transparência por parte de todas as instituições ou organizações que exercem funções públicas.

2. Alterações ao atual Regime de acesso a Informação Administrativa e Ambiental, para que os pareceres da Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (CADA) se tornem vinculativos, não obstante passíveis de recurso pelas entidades requeridas.

3. A definição e publicitação de métricas de avaliação do grau de cumprimento da execução do PRR e implementação de ferramentas de suporte abertas e facilmente acessíveis que permitam a monitorização permanente da aplicação dos fundos do PRR, respetiva mensuração dos benefícios obtidos e sua comparação com os objetivos inicialmente estabelecidos

Quanto ao restante, por falta de elementos, não nos resta senão subentender o enquadramento das propostas enunciadas, focando as nossas considerações exclusivamente num conjunto selecionado de medidas.

CONSIDERAÇÕES EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Contratação Pública

Tal como consta do [último relatório do Semestre Europeu relativo Portugal](#), datado de 26 de fevereiro de 2020, o nosso país denota deficiências na fase de coordenação, governo e planeamento continuam a prejudicar a eficiência e a concorrência a nível dos contratos públicos. Em concreto, salientam-se:

- a falta de planos adequados, estruturados e quantificados que permitam às entidades adjudicantes reforçar os mecanismos de controlo *ex ante*;
- a ausência de uma formação e profissionalização adequadas que permitam a utilização de processos de concurso mais sofisticados;

- a falta de adoção de instrumentos de planeamento específicos em matéria de contratação pública, a profissionalização dos adquirentes públicos e a formação de gestores de contratos para melhorar a sua capacidade de acompanhar a execução dos contratos
- deficiências na transparência e fiabilidade dos dados relativos aos contratos públicos
- a morosidade na implementação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020), que ainda não conseguiu operacionalizar a integração de critérios ambientais nos contratos públicos

Não obstante os problemas identificados, [propôs o governo alterar o Código dos Contratos Públicos](#), sob a capa da simplificação, flexibilização e aceleração dos procedimentos administrativos de contratação pública.

[Tal proposta de alteração escancara a porta ao despesismo, ao favorecimento e aos conflitos de interesses, deitando por terra o compromisso do Governo com a luta anticorrupção neste domínio.](#)

Assim, recomendamos:

4. A suspensão da [proposta do governo estabelecendo medidas especiais de contratação pública e alterando o Código dos Contratos Públicos](#), atualmente em discussão na Assembleia da República.

5. O reforço da transparência na contratação pública, tal como inscrito no [I Plano Nacional de Administração Aberta \(Compromisso #8\)](#).

6. O estabelecimento de um regime sancionatório para violações ao Código dos Contratos Públicos em matéria de transparência, nomeadamente no que se refere à falta de publicação no Portal Base, incluindo responsabilidade civil, disciplinar e financeira efetiva para os dirigentes superiores da Administração Pública.

7. A adoção de [Pactos de Integridade](#), [dados abertos de contratação pública](#) e de outros instrumentos e metodologias que estimulam a participação e a monitorização cívicas, ao mesmo tempo que concorrem para a mitigação dos riscos de corrupção nesta área.

8. O cumprimento escrupuloso das recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção no domínio da contratação pública e a publicação das respetivas avaliações de impacto.

9. A implementação de mecanismos de controlo e de incompatibilidades específicos no acesso aos fundos do PRR de forma a evitar a utilização abusiva dos mesmos por pessoas que tenham acesso a informação privilegiada de forma direta ou indireta ou possam beneficiar do acesso redundante aos mesmos benefícios enquanto representantes de entidades diferentes.

10. A disponibilização de ferramentas informáticas que permitam a analisar de forma estatística em linha e em tempo real a evolução da aplicação dos fundos e facilitem a interação automática com a informação disponível no Base.Gov e RCBE à medida em que se navega no detalhe da informação estatística.

Gestão eficiente dos recursos públicos e capacitação da administração pública

Por forma a garantir-se todo o potencial de otimização da gestão eficiente dos recursos públicos e da libertação de recursos para a promoção do investimento público, recomendamos igualmente:

11. A publicação de relatórios anuais de motorização da implementação dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, elaborados e implementados nos termos definidos pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

12. O desenvolvimento de planos de formação e sensibilização anuais sobre riscos de corrupção e infrações conexas.

13. A rápida transposição da Nova Diretiva de Proteção de Denunciantes para a legislação nacional, antecipando-se ao prazo estipulado de 31 de dezembro de 2021.

14. A definição de métricas objetivas e claras para a avaliação da execução dos projetos financiados e disponibilização aberta da apreciação dos relatórios de execução pelo ente público responsável pela aprovação e certificação da execução daqueles.

Governança e implementação

Subscrevendo os princípios enunciados para implementação do PRR, consideramos todavia que o modelo de governança carece de desenvolvimento substancial.

Em matéria de combate à corrupção, salientamos a ausência de um mecanismo independente e especializado, pelo que propomos

15. A criação de uma agência anticorrupção com amplos poderes especiais (*maxime*, executivos, de supervisão e sancionatórios) e sustentável no longo-prazo, ou seja, com autonomia orçamental e assente num compromisso político-partidário amplo.

16. A constituição de um Provedor ou de outra figura jurídica para a qual seja possível recorrer de forma independente para o caso de uma pessoa ou entidade se sentir prejudicada no acesso ao PRR.

No que concerne à Estrutura de missão “Recuperar Portugal” e à Comissão Nacional de Acompanhamento, não havendo ainda detalhe sobre o modo como serão criadas, o seu funcionamento e afetação de recursos, recomendamos:

17. O reforço do enquadramento normativo para prevenção de conflitos de interesses, identificando-os exaustivamente (reais, potenciais ou aparentes) e estabelecendo correspondentes medidas e planos de mitigação, incluindo a indispensabilidade de declaração pública de conflitos eventuais.

18. A publicação de todos os atos e relatórios de atividade.

Relativamente ao Portal da Transparência, disponibilizando “informação individualizada sobre cada investimento financiado bem como o seu tratamento por agregados de natureza diversa”, sendo de saudar a iniciativa de tornar pública a informação sobre os investimentos realizados, continua a não ser claro o modo como tal portal será operacionalizado e, desde logo, a sua complementaridade com o Portal BASE.

Assim, e ainda que em falta de elementos de análise suficientes, recomendamos:

19. A disponibilização de informação em formato aberto (*open data*) e exportável e legível por sistemas automatizados (*machine-readable*), para que possa ser livremente e em tempo útil trabalhada por jornalistas, académicos, organizações da sociedade civil e público em geral.

20. A publicação de toda a informação sobre os investimentos contratualizados, desde a fase de avaliação das necessidades até aos resultados de execução, ou seja, todos os documentos suportando o investimento público (diagnósticos de necessidades, processo de seleção, relatórios de monitorização e avaliação, e auditorias).

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

Transparency International Portugal

Av. Rio de Janeiro, 3A – Piso 1
1700-336 Lisboa
Portugal

Telefone: +351 21 8873412

secretariado@transparencia.pt

www.transparencia.pt

facebook.com/transparenciapt

twitter.com/transparenciapt

youtube.com/user/transparenciapt