

Mecanismo Independente de Avaliação

Revisão do Plano de Ação:
Portugal 2021–2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introdução

A partir de janeiro de 2021, o IRM começou a lançar os novos produtos que resultaram do processo de Atualização do IRM (Refresh).¹ A nova abordagem utiliza as lições obtidas de mais de 350 avaliações independentes robustas e baseadas em evidências levadas a cabo pelo IRM, assim como os contributos da comunidade OGP. O IRM pretende apresentar produtos simples, oportunos, adequados à finalidade e orientados para a obtenção de resultados, que contribuam para a aprendizagem e a prestação de contas em momentos chave do ciclo do plano de ação da OGP.

Os novos produtos IRM são:

1. O **briefing de cocriação**: contém as lições obtidas dos planos de ação anteriores, tem uma finalidade de aprendizagem e informa o planeamento e a conceção da cocriação. O lançamento deste produto está previsto para fins de 2021, começando com a cocriação dos planos de ação 2022–2024 pelos países.
2. A **revisão do plano de ação**: uma rápida revisão técnica independente do plano de ação e dos pontos fortes e desafios que o IRM identifica, destinada a informar um processo de implementação mais robusto. Este produto será lançado em inícios de 2021, começando com os planos de ação 2020–2022. As revisões dos planos de ação são produzidas 3 a 4 meses após a apresentação do plano de ação.
3. O **relatório de resultados**: uma avaliação global da implementação centrada nos resultados a nível de políticas e em como as mudanças acontecem. Verifica também a conformidade com as regras da OGP e informa a prestação de contas e a aprendizagem a longo prazo. Prevê-se que o lançamento deste produto tenha lugar numa fase de transição em inícios de 2022, começando com os planos de ação 2019–2021 cuja implementação termina a 31 de agosto de 2021. O relatório de resultados é apresentado até quatro meses após o fim do ciclo de implementação.

O presente produto consiste numa revisão do IRM do plano de ação de Portugal para 2021–2023. O plano de ação contém nove compromissos. Esta revisão analisa a robustez do plano de ação com a finalidade de contribuir para a implementação e os resultados. Para dados relativos a cada um dos compromissos específicos, consultar o Anexo 1. Para informações sobre a metodologia e os indicadores usados pelo IRM para esta revisão do plano de ação, consultar a Secção IV: Metodologia e indicadores do IRM.

¹ Para mais informações sobre a Atualização do IRM, visite <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

Índice

Secção I: Visão geral do Plano de Ação 2021–2023	2
Secção II: Compromissos promissores no Plano de Ação 2021–2023 de Portugal	4
Secção III: Metodologia e indicadores do IRM	11
Anexo 1: Dados para cada um dos compromissos	14
Anexo 2: Requisitos mínimos para atuar em conformidade com o processo da OGP	16

Secção I: Visão geral do Plano de Ação 2021–2023

O compromisso promissor de Portugal relativo à transparência na aplicação dos fundos para a recuperação e resiliência pós-COVID-19 poderia reforçar a abertura na adjudicação de contratos e introduzir mecanismos de monitorização cívica importantes. No seguimento de um processo participativo de cocriação melhorado, o envolvimento multilateral efetivo poderia acentuar a ambição e identificar precisamente os resultados de administração aberta dos compromissos durante a implementação do plano de ação.

O segundo plano de ação de Portugal contém nove compromissos centrados em iniciativas de governo eletrónico, dados abertos e maior acesso à informação, beneficiários efetivos, despesas públicas, educação e cibersegurança.

A maioria dos compromissos situa-se em novas áreas políticas, à exceção dos compromissos que promovem o acesso à informação, que vêm no seguimento das atividades do primeiro plano de ação. Cinco dos compromissos fazem parte de outras iniciativas governamentais (ex. o programa de modernização SIMPLEX) e a sociedade civil propôs diretamente dois compromissos (o compromisso 8 relativo à aplicação dos fundos para a recuperação e resiliência pós-COVID-19 e o compromisso 9 de reforçar o acesso à informação).

Em comparação com o ciclo do plano de ação anterior, verificaram-se melhoramentos no desenvolvimento dos compromissos visto que o processo de cocriação incluiu o envolvimento direto do público numa fase inicial. O processo incluiu um inquérito, avaliação de políticas, três *workshops* públicos organizados pela sociedade civil, quatro sessões entre a sociedade civil e o governo para desenvolver os compromissos e uma consulta pública sobre a versão final. Apesar de a versão preliminar não ter correspondido imediatamente às expectativas da sociedade civil, foi reforçado o compromisso referente a beneficiários efetivos e foram incluídos compromissos relativos aos fundos de recuperação da COVID-19 e ao acesso à informação no plano

NUM RELANCE

Participação desde: 2017

Plano de Ação a ser revisto: 2021–2023

Produto do IRM: Revisão do Plano de Ação

Número de compromissos: 9

Visão geral dos compromissos:

- Compromissos com um prisma de administração aberta: 6 (67%)
- Compromissos com potencial de resultados substancial: 1 (11%)
- Compromissos promissores: 1 (11%)

Áreas políticas:

Transitadas de planos de ação anteriores:

- Acesso à informação
- Dados abertos

Emergentes deste plano de ação:

- Transparência de beneficiários efetivos
- Transparência dos fundos de recuperação da COVID-19

Cumprimento dos requisitos mínimos da OGP para a cocriação:

- Agiu em conformidade com o processo da OGP: Sim

final, em resultado da advocacia por parte da sociedade civil.

O compromisso 8 relativo à transparência na aplicação dos fundos de recuperação e resiliência pós-COVID-19 demonstra um potencial de resultados substancial. Asseguraria a transparência de todo o processo de adjudicação e de toda a informação referente a contratos para a aplicação de fundos do Plano de Recuperação e Resiliência da União Europeia (UE) e a respetiva ligação a diferentes fontes de dados governamentais. Em muitos aspetos, este compromisso dá continuidade aos progressos realizados na adjudicação eletrónica em Portugal, mas vai mais longe ao assegurar que todo o processo de adjudicação é disponibilizado em dados abertos. Adicionalmente, os Pactos de Integridade previstos poderiam alargar significativamente o uso da monitorização cívica dos 16,6 mil milhões de euros de fundos da UE.

Outros compromissos do plano de ação oferecem progressos modestos nas respetivas áreas políticas ou têm um potencial de resultados pouco claro. Os compromissos 1 a 4 relacionam-se com o programa de simplificação e modernização SIMPLEX de Portugal. O IRM não conseguiu determinar um prisma de administração aberta nos compromissos 2 a 4 porque estes compromissos centram-se em resultados de governo eletrónico e prestação de serviços públicos e não em aumentar o acesso à informação, a participação dos cidadãos ou a responsabilização perante o público. Isto poderia mudar se, por exemplo, fosse considerada a utilização de métodos inovadores de participação dos cidadãos para influenciar as mudanças propostas. O compromisso 5 é demasiado amplo, se bem que o envolvimento com os cidadãos destinado a compreender as suas necessidades de informação possa ajudar a focalizar a implementação e poderia refletir-se na publicação de novos conjuntos de dados. Os compromissos 6, sobre a promoção da cibersegurança, e 9, sobre o acesso à informação, não apontam para mudanças claras na política ou na prática governamental e têm, por isso, um potencial pouco claro no que se refere a resultados no período do plano de ação. A necessidade de adotar diversa legislação, que poderia demorar a ser aprovada pelo parlamento, coloca um obstáculo importante que limita o potencial do compromisso 7, relativo à transparência de beneficiários efetivos, no ciclo do plano de ação. De qualquer forma, os esforços de sensibilização necessitam de ser sistemáticos e abrangentes para preparar efetivamente as empresas obrigadas a fornecer os dados referentes a beneficiários efetivos.

Os compromissos podem ser adaptados durante a implementação, de modo a reforçar a sua ambição e garantir melhores resultados para a administração aberta. No que respeita a beneficiários efetivos, é necessário que o acesso a um registo esteja aberto a qualquer pessoa sem restrição, que as autoridades façam cumprir a obrigação de apresentar dados atualizados e exatos e implementem um mecanismo de verificação. Por último, relativamente ao compromisso promissor de aumentar a transparência na aplicação dos fundos para a recuperação e resiliência pós-COVID-19, as autoridades têm de assegurar que são publicadas informações detalhadas sobre a adjudicação e os contratos, em tempo útil e como dados abertos. Para assegurar a fiscalização efetiva pelo público, o governo necessita de implementar mecanismos de monitorização cívica que facilitem também a comunicação de irregularidades na adjudicação e nos contratos de recuperação pós-COVID-19 às autoridades relevantes para investigação.

Secção II: Compromissos promissores no Plano de Ação 2021–2023 de Portugal

A revisão que se segue examina um compromisso identificado pelo IRM como tendo o potencial para realizar os progressos mais promissores. Esta revisão informará a abordagem de investigação do IRM para avaliar a implementação no relatório de resultados. O relatório de resultados do IRM usará a identificação inicial de potenciais resultados constante desta revisão para comparação com os resultados existentes no fim do período de implementação do plano de ação. A presente revisão analisa também desafios, oportunidades e recomendações para auxiliar o processo de aprendizagem e implementação deste plano de ação.

O compromisso 8 de aumentar a transparência na aplicação dos fundos para a recuperação e resiliência pós-COVID-19 é analisado em profundidade nesta revisão. Aumentaria o volume de informação disponível sobre a adjudicação de contratos e a distribuição dos fundos de 16,6 mil milhões de euros e incentivaria o desenvolvimento da monitorização cívica destas despesas.

Os compromissos 1, 2, 3 e 4 estão todos associados ao programa de simplificação e modernização SIMPLEX de Portugal, que visa melhorar a eficiência dos serviços públicos. O compromisso 1 tem em vista centralizar e simplificar o acesso dos cidadãos à informação e serviços relacionados com a educação,¹ mas os resultados poderiam ter mais impacto se, durante a implementação, a administração pública colaborasse com os utilizadores dos serviços de educação para moldar o Portal Único da Educação de modo a melhor refletir as necessidades dos utilizadores.

Os compromissos 2, 3 e 4 poderão melhorar a eficiência administrativa ou o acesso dos cidadãos aos serviços públicos através da digitalização, mas o IRM não foi capaz de confirmar que estes compromissos irão claramente tornar uma área política, uma instituição ou um processo de tomada de decisões mais transparente, participativo ou passível de responsabilização perante o público. O compromisso 2 visa digitalizar e automatizar o apoio prestado aos utilizadores de serviços públicos criando um assistente virtual no *website* do Portal das Finanças. Contudo, colaborar com os utilizadores do *website* do Portal das Finanças para melhorar, simplificar, agilizar ou explicar melhor como utilizar os respetivos serviços públicos daria ao compromisso uma perspetiva mais clara de administração aberta. O compromisso 3 criaria formas mais inclusivas de aceder aos serviços públicos, mas não é claro que a digitalização e modernização dos serviços viesse a fornecer aos beneficiários em vista informação nova ou de melhor qualidade do que aquela que já existia. O compromisso 4 visa melhorar a interconexão de dados entre os diferentes organismos da administração pública, mas deveria ser acompanhado de ações que trouxessem mais transparência, participação ou responsabilização e não se centrar apenas em aumentar a eficiência administrativa na gestão dos dados.

O compromisso 5 visa aumentar o número de entidades que publicam dados no portal de dados abertos Dados.gov, assim como alargar o conhecimento da plataforma e incrementar a sua utilização pelas empresas, pela sociedade civil e pelo público. O compromisso é de interesse para a sociedade civil² e as atividades macro de envolvimento com a sociedade civil e os cidadãos para compreender as suas necessidades de dados poderão produzir resultados positivos. O compromisso é, no entanto, amplo; visa melhorar a qualidade e quantidade dos

dados publicamente disponíveis, mas não identifica claramente os objetivos políticos ou como melhorar a tomada de decisões. Futuros compromissos relativos à publicação de dados beneficiariam se houvesse análises das deficiências e identificação de onde seriam os dados abertos mais úteis para a tomada de decisões.

Segundo o governo, o tópico da cibersegurança surgiu repetidamente durante a cocriação. O compromisso 6 visa, portanto, desenvolver iniciativas que produzam e partilhem o conhecimento de boas práticas de cibersegurança. Este é um tópico relevante, especialmente quando Portugal empreende o seu programa de modernização para digitalizar muitos serviços públicos (como os compromissos 1, 2, 3 e 4). Contudo, o potencial de resultados do compromisso 6 é pouco claro porque, apesar de ter em vista envolver os cidadãos, as atividades macro não apontam para mudanças na política ou prática governativa no decurso do ciclo do plano de ação.

O compromisso 7 tem como objetivo reforçar o Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE) através da implementação do *Beneficial Ownership Data Standard*, da sensibilização das entidades obrigadas para a importância do RCBE e como fornecer a informação necessária, e da ligação dessa informação a outras fontes de dados públicos relevantes. As entrevistas com funcionários governamentais revelaram, porém, a existência de barreiras legislativas à implementação da norma e, portanto, também à ligação dos dados obtidos com outras fontes de dados públicos.³ Se bem que a sensibilização seja importante para assegurar que os dados são atualizados regularmente e com exatidão, é necessário que o próprio registo esteja disponível para todas as pessoas, sem restrição, e que as autoridades façam também cumprir a obrigação de apresentar dados atualizados e exatos, incluindo um mecanismo de verificação.

O compromisso 9 visa promover e assegurar a implementação da legislação de acesso à informação. O potencial de resultados deste compromisso é pouco claro, visto que depende da disponibilidade de recursos financeiros para levar a cabo uma campanha de sensibilização e implementar as atuais obrigações legais de identificar e publicar os nomes dos funcionários relevantes responsáveis pela transparência nas instituições.

Tabela 1. Compromissos promissores

Compromissos promissores
8. Incrementar a transparência e a prevenção da corrupção na implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e na aplicação de fundos públicos: Este compromisso visa promover a monitorização pelo público da distribuição dos fundos da UE no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência em Portugal. Aumentar a transparência desta informação e envolver os cidadãos como parte do processo de monitorização poderia impedir ou expor a corrupção e assegurar que o dinheiro é aplicado eficazmente.

Compromisso 8: Incrementar a transparência e a prevenção da corrupção na implementação do Plano de Recuperação e Resiliência e na aplicação de fundos públicos

(Agência para a Modernização Administrativa, Plataforma de Associações da Sociedade Civil – Casa da Cidadania, Transparency International Portugal)

Para uma descrição completa do compromisso, consultar o plano de ação de Portugal:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/portugal-action-plan-2021-2023/>.

Contexto e objetivos:

A UE disponibilizou aos Estados Membros aproximadamente 700 mil milhões de euros em empréstimos e subvenções a fundo perdido até 2026, para apoiar reformas e investimentos destinados a mitigar o impacto económico e social da pandemia de coronavírus.⁴ A UE começou a distribuir os fundos para o Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal (PRR), no valor de 16,6 mil milhões de euros, que diz irá apoiar as transições ecológica e digital; contribuir para responder efetivamente aos desafios identificados no Semestre Europeu;⁵ e reforçar o potencial de crescimento, a criação de empregos e a resiliência económica e social de Portugal.⁶ Espera-se que os fundos do PRR tenham um significativo impacto positivo e duradouro no crescimento económico à medida que a economia vá continuando a recuperar, apesar de as receitas continuarem a ser incertas (especialmente da indústria do turismo).⁷ O impacto da pandemia de COVID-19 afetou significativamente a economia nacional de Portugal e as suas finanças.

Portugal é visto como um líder na adjudicação digital. Existem, no entanto, riscos de corrupção no sistema de adjudicação português que se sabe terem sido exacerbados pela resposta à pandemia — como conflitos de interesses e uma elevada percentagem de adjudicação por ajuste direto.⁸ O parlamento português aprovou uma resolução em janeiro de 2021 a recomendar ao governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia, como conflitos de interesses e alocação inapropriada de fundos públicos.⁹

Este compromisso tem uma ligação clara aos valores da OGP de acesso à informação e responsabilização perante o público. Visa aumentar a disponibilidade da informação sobre investimentos públicos relativos ao PRR através do portal Mais Transparência, interligar os dados com outras fontes de dados, sensibilizar e desenvolver ferramentas de monitorização cívica para prevenir a corrupção (como, por exemplo, Pactos de Integridade).

Este compromisso resultou de discussões do fórum multilateral no seguimento da primeira versão preliminar do plano de ação, que não incluía originalmente este tópico.¹⁰ A sociedade civil achava que o plano de ação necessitava de incluir mais compromissos ousados e inovadores.¹¹ O compromisso reúne diferentes ações da Estratégia Nacional Anticorrupção portuguesa, do Plano Nacional para a Modernização Administrativa e do Plano de Ação para a Transição Digital.¹²

Potencial de resultados: Substancial

Este compromisso tem um potencial de resultados substancial no que toca a aumentar a transparência e, especialmente, aumentar a fiscalização pelo público da adjudicação de contratos públicos. Tanto a sociedade civil como o governo consideram este compromisso muito importante, com potencial para impacto significativo.¹³

Em termos de transparência, o compromisso tem como objetivo publicar informação dos valores, beneficiários e fornecedores de milhares de milhões de euros de investimento público através da implementação do PRR. Apesar de ser um líder europeu na publicação de informação sobre concursos, adjudicação, contratação e implementação de contratos públicos,¹⁴ a sociedade civil diz que continua a haver um grande número de contratos que não são publicados como dados abertos, o que torna difícil avaliar a formação dos contratos, a sua eficácia em termos de custo, ou a sua sustentabilidade.¹⁵ A implementação deste compromisso poderia assegurar que o processo de adjudicação de contratos públicos para os fundos do PRR cumpre as mais elevadas expectativas de transparência. A Transparency International Portugal (TI Portugal) vê isto por si só como um passo em frente significativo.¹⁶ Esta maior transparência e abertura na informação de adjudicação de contratos públicos do PRR permitiria a implementação, e potenciais resultados iniciais, da ambiciosa atividade macro de promover o desenvolvimento de ferramentas de monitorização cívica (como Pactos de Integridade).¹⁷ O conceito de Pactos de Integridade ainda é uma novidade e, até à data, houve apenas um Pacto de Integridade implementado em Portugal.¹⁸ A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 destacou este primeiro Pacto de Integridade (para as obras de conservação e restauro do Mosteiro de Alcobaça) como exemplo para futuros projetos de adjudicação de contratos públicos. Estes pactos reforçariam a transparência, assegurariam a aplicação apropriada dos fundos públicos e promoveriam a fiscalização pelo público e a confiança nas despesas públicas.¹⁹ Assegurar a criação e a implementação generalizada de ferramentas de monitorização cívica para a alocação dos fundos do PRR poderia ajudar a prevenir a corrupção e reduzir a possibilidade de conflitos de interesses, poupando assim dinheiro aos contribuintes e garantindo que as obras públicas são eficazmente implementadas. A TI Portugal adverte, no entanto, que a fiscalização pelo público (através de pactos de integridade, visualizações de dados ou outras ferramentas de monitorização cívica) depende muito da disponibilização e utilização de dados abertos e transparência no processo de adjudicação.²⁰

De momento, não são claros os pormenores exatos do que poderia ser publicado e de como as ações se concretizariam; isto será discutido na primeira reunião do grupo de trabalho para a implementação deste compromisso.²¹ O portal Mais Transparência, lançado em abril de 2021, contém já dados básicos relativos ao orçamento geral do estado e aos fundos do PRR.²² Os utilizadores podem explorar uma panorâmica geral das despesas, da contratação e dos resultados esperados do PRR²³ e descarregar listas XLS de projetos e entidades já contratados no âmbito do PRR, por área temática, região ou instituição.²⁴ O portal encaminha também para o *website* Recuperar Portugal, que publica e administra concursos públicos no âmbito do PRR.²⁵ Assim, o portal Mais Transparência oferece uma base central a partir da qual podem ser publicados dados abertos detalhados sobre os processos de adjudicação para aplicação dos fundos do PRR. Para além disto, a sociedade civil prevê que a implementação da atividade macro 4, ligar os dados a outros portais, como o Portal BASE (o portal que centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal), alargaria o acesso do público a esta informação.²⁶ Estabelecer ligação entre os dados de plataformas diferentes iria também complementar a atividade macro 2, que pretende sensibilizar para esta informação, visto que ela ficaria acessível por diferentes portais de transparência e adjudicação.

Oportunidades, desafios e recomendações durante a implementação

Os objetivos deste compromisso são semelhantes a um anterior compromisso ambicioso de aumentar a transparência e fiscalização da contratação pública constante do plano de ação 2018–2020 de Portugal. Este compromisso anterior visava reforçar a transparência na

contratação pública, aplicar ferramentas para a monitorização cívica, publicar todos os contratos em dados abertos, por norma, no portal BASE e publicar toda a documentação de apoio dos contratos. Contudo, o compromisso revelou uma implementação limitada no final do ciclo 2018–2020; as autoridades necessitarão de assegurar que isto não se repete e que são demonstrados resultados iniciais durante todo o ciclo de implementação de 2021–2023.

À data de redação do presente relatório — Dezembro de 2021 — o grupo de trabalho para este compromisso ainda não tinha reunido. O grupo necessita de determinar a publicação dos dados em tempo útil e clarificar exatamente o que necessita de ser publicado em dados abertos e como. Se bem que a sociedade civil tenha identificado potenciais soluções para publicar a informação de adjudicação relevante, a tecnologia e limitações institucionais (como software antigo e falta de formação) poderão prejudicar a implementação.²⁷ As soluções efetivas necessitam de ter em conta o grau de facilidade de acesso aos dados por parte do público, a publicação dos dados em tempo útil, a interoperabilidade com outras fontes de dados e a capacidade das instituições para levar a cabo estas atividades agora e para além do período de implementação do Plano de Ação.

Para além de contribuir para a transparência na aplicação dos fundos do PRR, este compromisso visa prevenir a corrupção e o mau uso dos fundos públicos, reforçar a confiança dos cidadãos na boa gestão destes fundos e maximizar o seu impacto social. A análise levada a cabo pela sociedade civil revelou que 80% dos procedimentos de contratação em Portugal resultam em adjudicação por ajuste direto, o que os torna vulneráveis a um maior risco de corrupção.²⁸ Embora não seja claro que a transparência por si só possa mudar a forma como é feita a adjudicação dos concursos, o grupo de trabalho para este compromisso poderia dar prioridade à monitorização cívica de projetos obtidos em adjudicação por ajuste direto. A atribuição de prioridade pode também ajudar à utilização eficaz dos recursos, visto que é improvável que seja possível aplicar Pactos de Integridade, que exigem muitos recursos, a todos os projetos de contratação.

Nos casos em que os pactos de integridade não são possíveis, outras ferramentas de monitorização cívica poderão facilitar a supervisão e o escrutínio dos fundos do PRR pelo público. A publicação oportuna de dados abertos detalhados sobre os processos de adjudicação e os contratos do PRR é essencial se queremos que estas ferramentas ofereçam ao público informações úteis. A publicação efetiva permite ligar a informação a outras bases de dados, comparações e análises, e permite a monitorização cívica. A iniciativa OpenCoesione, em Itália, resulta com êxito em mais transparência e fiscalização pública dos fundos da Política de Coesão da União Europeia; poderia ser usada como modelo para Portugal assegurar a transparência e uma ampla fiscalização pelo público que inclua ativamente os cidadãos, as empresas, o governo, a sociedade civil e os investigadores.²⁹

Este compromisso poderia ser mais ambicioso relativamente à monitorização cívica se facilitasse a denúncia e investigação de irregularidades na aplicação dos fundos do PRR às autoridades apropriadas. Se bem que o compromisso na sua forma atual implementaria pactos de integridade e promoveria ferramentas para facilitar a monitorização pelos cidadãos, há ainda espaço para outros mecanismos formais que permitam aos indivíduos ou organizações denunciar a corrupção às autoridades apropriadas com facilidade e eficiência. Isto é importante dado ser pouco provável que os pactos de Integridade, que exigem recursos significativos, sejam aplicados a todos os projetos de contratação pública. Oferecer vias formais para

denunciar a corrupção reforçaria ainda mais um dos objetivos do compromisso de prevenir a corrupção. Em 2021, a Autoridade da Concorrência de Portugal aplicou multas no valor de 120 milhões de EUR relativas a práticas de contratação corruptas (as multas aplicadas desde 2017 somam mais de 900 milhões de EUR).³⁰ Isto mostra que existem autoridades apropriadas com capacidade para investigar e sancionar a corrupção na aplicação dos fundos do PRR. A sociedade civil declarou também ser fundamental que portais de contratação pública transparentes tornem os riscos de corrupção visíveis para as autoridades públicas e para os cidadãos.³¹ O governo poderia, então, aprender com o bem-sucedido ecossistema de monitorização Dozorro, da Ucrânia, e criar uma comunidade sustentável de monitores cívicos que incluíssem a sociedade civil, empresas e indivíduos que poderiam identificar e enviar denúncias de irregularidades.³² As autoridades apropriadas (p. ex. a Autoridade da Concorrência de Portugal) poderiam receber as denúncias e investigar as alegações eficientemente e poderiam até apoiar os monitores cívicos com eventos de formação para continuar a criar capacidade.

- Os dados sobre adjudicação e contratos relacionados com os fundos de recuperação e resiliência da COVID-19 têm de **ser disponibilizados online em tempo útil. Os dados têm de estar em formatos abertos e legíveis por máquina como o *Open Contracting Data Standard*, e incluir detalhes suficientes** para assegurar a transparência e a monitorização cívica pró-ativas. Portugal poderia aprender com a implementação pelo Reino Unido de compromissos claros no sentido de melhorar a qualidade, a prontidão e a relevância dos dados referentes a contratação pública e à publicação dos dados no formato *Open Contracting Data Standard*.³³
- O grupo de trabalho para este compromisso poderia examinar **como iria Portugal estabelecer prioridades para a implementação de Pactos de Integridade para os fundos do PPR**. Os projetos adjudicados por ajuste direto acarretam um risco de corrupção mais elevado e poderiam beneficiar de lhes ser atribuída prioridade. Em qualquer caso, necessita de haver recursos suficientes para dar Pactos de Integridade a vários projetos dos fundos PRR. Isto poderia também incluir um programa de formação para ampliar o número de indivíduos e organizações capazes de monitorizar e fiscalizar a aplicação dos fundos do PRR.
- Seguindo o desenvolvimento de ferramentas de monitorização cívica, **o governo poderia realizar formações sobre como utilizar e monitorizar os dados de contratação e adjudicação e estabelecer mecanismos de feedback dos cidadãos para a denúncia de irregularidades**. A iniciativa OpenCoesione de Itália poderia ser um sistema útil para reproduzir no contexto português.³⁴ Da mesma forma, o sistema de monitorização da contratação pública da Ucrânia (Dozorro) é um exemplo de como alargar a ambição e empoderar os cidadãos para que enviem feedback e alertas sobre possíveis irregularidades e violações na aplicação de fundos públicos.³⁵

¹ Nuno Rodrigues (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência), entrevista conduzida por investigador do IRM, 18 de novembro, 2021.

² Luís Vidigal (PASC e APDSI), entrevista conduzida por investigador do IRM, 19 de novembro, 2021.

- ³ Patrícia Paralta, Marta Cotrim e Elsa Belo (LabX e Agência para a Modernização Administrativa (AMA)), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de novembro, 2021.
- ⁴ Comissão Europeia, “O Mecanismo de Recuperação e Resiliência” (acedido a 17 de janeiro de 2022), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pt.
- ⁵ O Semestre Europeu é um fórum bem estabelecido (introduzido em 2011) com o objetivo de discutir e coordenar os desafios da política fiscal, económica e de emprego dos países da UE num calendário anual comum. Consultar Comissão Europeia, “O Semestre Europeu” (acedido a 17 de janeiro de 2022), https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_pt.
- ⁶ Comissão Europeia, “NextGenerationEU: Comissão Europeia aprova plano de recuperação e resiliência de Portugal no montante de 16,6 mil milhões de EUR” (16 de junho de 2021), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_2985.
- ⁷ Comissão Europeia, *Post-Programme Surveillance Report: Portugal Spring 2021* (Jun. 2021), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip152_en.pdf.
- ⁸ Karolis Granickas, “Portugal: What you need to know about the EU’s e-procurement champion” (Open Contracting Partnership, 16 Apr. 2020), <https://www.open-contracting.org/2020/04/16/portugal-what-you-need-to-know-about-the-eus-e-procurement-champion/>; e Comissão Europeia, *DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO: Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito, Capítulo relativo a Portugal* (20 de julho de 2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0723&from=EN>.
- ⁹ Assembleia da República (Portugal), “Recomenda ao Governo a prevenção de riscos de corrupção durante a pandemia” (25 de janeiro de 2021), https://www.cpc.tcontas.pt/imprensa/noticias/2021/resolucao_ar_4-2021.pdf.
- ¹⁰ Paralta, Cotrim e Belo, entrevista.
- ¹¹ Karina Carvalho (Transparency International Portugal), entrevista conduzida por investigador do IRM, 16 de novembro, 2021.
- ¹² *Id.*
- ¹³ Paralta, Cotrim e Belo, entrevista; Carvalho, entrevista; e Vidigal, entrevista.
- ¹⁴ Granickas, “Portugal: What you need to know about the EU’s e-procurement champion.”
- ¹⁵ Karina Carvalho (Transparency International Portugal), entrevista conduzida por investigador do IRM, 6 de dezembro, 2021.
- ¹⁶ *Id.*
- ¹⁷ *Id.*
- ¹⁸ Consultar Transparency International Portugal, “O Pacto de Integridade no Mosteiro de Alcobaça” (acedido a 17 de janeiro de 2021), <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/integrity-pact/>.
- ¹⁹ Ministério da Justiça, *Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024* (1 de abril de 2021), <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/JUSTICA/ENAC010421.pdf>.
- ²⁰ Carvalho, entrevista, 6 de dezembro, 2021.
- ²¹ Paralta, Cotrim e Belo, entrevista; Carvalho, entrevista, 16 de novembro, 2021.
- ²² Mais Transparência, “Sobre o Portal” (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://transparencia.gov.pt/sobre-o-portal>.
- ²³ Isto pode ser feito em cada fase do plano, regionalmente, por instituição. Consultar Mais Transparência, “Plano de Recuperação e Resiliência” (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://transparencia.gov.pt/fundos-europeus/tema/prr>.
- ²⁴ Consultar Mais Transparência, “Contratualização” (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://transparencia.gov.pt/fundos-europeus/prr/contratualizacao/>; Mais Transparência, “Investimento por regiões” (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://transparencia.gov.pt/fundos-europeus/investimento-por-regioes/>; Mais Transparência, “Áreas de investimento” (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://transparencia.gov.pt/fundos-europeus/areas-de-investimento/>.
- ²⁵ Recuperar Portugal, (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://recuperarportugal.gov.pt/>;
- ²⁶ Carvalho, entrevista, 16 de novembro, 2021; Vidigal, entrevista.
- ²⁷ Vidigal, entrevista.
- ²⁸ Granickas, “Portugal: What you need to know about the EU’s e-procurement champion.”
- ²⁹ OpenCoesione, (acedido a 14 de janeiro de 2022), <https://opencoesione.gov.it/>;
- ³⁰ Autoridade da Concorrência, *Resultados AdC 2021* (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Resultados%20AdC%202021.pdf>.
- ³¹ Vidigal, entrevista.
- ³² Transparency International Ukraine, *Dozorro Story* (Abril de 2019), <https://www.oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/DOZORRO-STORY-ENG.pdf>.
- ³³ Open Government Partnership, “A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement” (28 de Abril, 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-public-procurement/>.
- ³⁴ OpenCoesione, [Página inicial.]
- ³⁵ Através do Dozorro, mais de 700.000 utilizadores assinalaram aproximadamente 74.000 preocupações, 20.000 das quais se descobriu dizerem respeito a violações concretas. Open Government Partnership, “Open Contracting and Public Procurement” (acedido a 17 de janeiro de 2022), <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/open-contracting/>.

Secção III: Metodologia e indicadores do IRM

A finalidade da presente revisão não é avaliar conforme acontecia com os relatórios do IRM anteriores. A intenção é ser uma rápida revisão técnica independente das características do plano de ação e dos pontos fortes e desafios que o IRM identifica para informar um processo de implementação mais robusto. Esta abordagem permite ao IRM destacar os compromissos mais robustos e mais promissores do plano de ação, com base numa avaliação do compromisso por referência aos indicadores chave do IRM, especialmente compromissos com maior potencial de resultados, na prioridade do compromisso para as partes interessadas do país e nas prioridades no contexto nacional de administração aberta.

Para determinar quais as reformas ou compromissos que o IRM identifica como promissores, o IRM utiliza um processo de filtragem e agregação:

Etapa 1: determinar o que pode e o que não pode ser revisto com base na verificabilidade do compromisso conforme redigido no plano de ação.

Etapa 2: determinar se o compromisso tem ou não um prisma de administração aberta. É relevante para os valores da OGP?

Etapa 3: Os compromissos que são verificáveis e têm um prisma de administração aberta são revistos para identificar se há determinados compromissos que necessitem de ser agregados. Os compromissos que possuam um objetivo político comum, ou que contribuam para a mesma reforma ou questão política, devem ser agregados e o respetivo “potencial de resultados” deve ser revisto na globalidade. O processo de agregação é efetuado pelo pessoal do IRM, seguindo as seguintes etapas:

- a. Determinar os temas globais. Poderão ser conforme declarados no plano de ação, ou, se o plano de ação não estiver já agrupado por temas, o pessoal do IRM poderá usar como referência a identificação temática feita pela OGP.
- b. Rever os objetivos dos compromissos para identificar compromissos que tratem da mesma questão política ou que contribuam para a mesma política geral ou reforma administrativa.
- c. Organizar os compromissos em agregados conforme necessário. Os compromissos podem estar já organizados no Plano de Ação por políticas ou reformas administrativas específicas, ou podem estar isolados e, portanto, não agregados.

Etapa 4: avaliar o potencial de resultados do agregado ou do compromisso isolado.

O processo de filtragem é um processo interno e os dados dos compromissos individuais estão disponíveis no Anexo I, mais adiante. Para além disto, durante o processo de revisão interna deste produto, o IRM verifica a exatidão das conclusões e recolhe mais informação através de uma análise por pares, feedback da Unidade de Apoio da OGP conforme necessário, entrevistas e validação com partes interessadas do país e aprovação pelo Painel Internacional de Especialistas do IRM (IEP).

Conforme descrito no processo de filtragem acima, o IRM baseia-se em **três indicadores chave** para esta revisão:

I. Verificabilidade:

- “Sim”: Suficientemente específico para ser revisto. Tal como descritos no plano de ação, os objetivos declarados e as ações propostas são suficientemente claros e incluem atividades que podem ser objetivamente demonstradas para avaliar a implementação.
- “Não”: Não é específico o suficiente para ser revisto. Tal como descritos no plano de ação, os objetivos declarados e as ações propostas carecem de clareza e não incluem atividades explícitas que possam ser demonstradas para avaliar a implementação.

*Considerar-se-á que os compromissos que não sejam verificáveis “não podem ser revistos” e não continuarão a ser avaliados.

II. Tem um prisma de administração aberta? (é Relevante)

Este indicador determina se o compromisso se relaciona com os valores de administração aberta - transparência, participação cívica ou prestação de contas - conforme definidos pela Declaração de Governo Aberto, pelos Estatutos da OGP e pela resposta às perguntas orientadoras a seguir indicadas. Com base numa leitura atenta do texto do compromisso, o IRM começa por determinar se ele tem ou não um prisma de administração aberta:

- **Sim/Não:** O compromisso tem em vista tornar uma área política, as instituições ou o processo de tomada de decisões mais transparentes, participativos ou passíveis de responsabilização pelo público?

O IRM utiliza os Valores da OGP conforme definidos nos seus Estatutos. Para além disso, podem ser usadas as seguintes perguntas respeitantes a cada um dos valores da OGP, como referência para identificar a perspetiva específica de administração aberta na análise do compromisso:

- **Transparência:** O governo irá divulgar mais informação, melhorar os quadros jurídico ou institucional para garantir o direito à informação, melhorar a qualidade da informação divulgada ao público, ou aumentar a transparência dos processos de tomada de decisões pelo governo ou pelas instituições?
- **Participação Cívica:** Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades, os processos ou os mecanismos existentes para o público informar ou influenciar as decisões? Irá o governo criar, possibilitar ou melhorar mecanismos participativos para as minorias ou grupos sub-representados? Irá o governo possibilitar um enquadramento jurídico para garantir as liberdades de reunião, associação e protesto pacífico?
- **Prestação de Contas:** Irá o governo criar ou melhorar as oportunidades para que os representantes do Estado possam ser responsabilizados pelas suas ações? Irá o governo possibilitar um quadro jurídico, político ou institucional destinado a promover a responsabilização dos funcionários públicos?

III. Potencial de resultados

Anteriormente designado como indicador de “impacto potencial”, foi ajustado para ter em consideração o feedback recebido do processo de consulta de Atualização do IRM (Refresh) à comunidade OGP. Com o novo enfoque estratégico dos produtos IRM orientado para os

resultados, este indicador foi modificado, pelo que nesta primeira revisão estabeleceu os resultados esperados e o potencial que seria mais tarde verificado no Relatório de Resultados do IRM, após a implementação. Dada a finalidade desta Revisão do Plano de Ação, a avaliação do “potencial de resultados” é apenas uma indicação inicial da possibilidade de o compromisso produzir resultados significativos, com base na forma como é articulado no plano de ação e tendo em vista a situação da respetiva área política.

A escala do indicador é definida como:

- **Pouco claro:** o compromisso visa a continuação das práticas existentes em conformidade com a legislação, os requisitos ou as políticas em vigor, sem indicar o valor acrescentado ou uma abordagem de administração aberta melhorada por comparação com a prática existente.
- **Modesto:** uma iniciativa ou alterações a um processo, prática ou políticas, positiva(s) mas isolada(s). Compromissos que não geram alterações vinculativas ou institucionalizadas no governo ou em instituições que administram uma área política. Por exemplo, ferramentas como *websites*, ou publicação de dados, formação, projetos piloto.
- **Substancial:** algo que pode vir a mudar completamente as regras do jogo (ou criar novas regras), as práticas, políticas ou instituições que governam uma área política, um setor público e/ou a relação entre os cidadãos e o estado. O compromisso gera mudanças vinculativas e institucionalizadas na administração pública.

Esta revisão foi preparada pelo IRM em colaboração com Ekaterina Gorbunova e foi supervisionada pelo Painel Internacional de Especialistas do IRM (IEP). Os membros atuais do painel são:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Para mais informações sobre o IRM, consultar a secção “**About IRM**” (**Sobre o IRM**) no **website da OGP** disponível [aqui](#).

Anexo 1: Dados para cada um dos compromissos¹

Compromisso 1: Implementar o portal único da educação

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 2: Desenvolver assistência virtual autónoma no Portal das Finanças

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Não
- Potencial de resultados: Pouco claro

Compromisso 3: Desenvolver canais de atendimento inclusivos no acesso a serviços públicos

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Não
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 4: Criar um manual de boas práticas com normas de interconexão de dados

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Não
- Potencial de resultados: Pouco claro

Compromisso 5: Evoluir e divulgar o portal Dados.gov

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Pouco claro

Compromisso 6: Alertar e capacitar para as questões da cibersegurança

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Pouco claro

Compromisso 7: Reforçar a transparência através do reforço do Registo Central de Beneficiário Efetivo

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

Compromisso 8: Incrementar a transparência e a prevenção da corrupção na implementação do Plano de Recuperação e Resiliência e na aplicação de fundos públicos

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Substantial

Compromisso 9: Promover a cidadania através do reforço do acesso à informação

- Verificável: Sim
- Tem um prisma de administração aberta? Sim
- Potencial de resultados: Pouco claro

Notas editoriais:

1. Para compromissos agregados: a avaliação do potencial de resultados é feita a nível do agregado e não dos compromissos individuais.
2. Os títulos abreviados dos compromissos podem ter sido editados por razões de concisão. Para o texto completo dos compromissos, consultar o plano de ação de Portugal: <https://www.opengovpartnership.org/documents/portugal-action-plan-2021-2023>.

Anexo 2: Requisitos mínimos para atuar em conformidade com o processo da OGP

De acordo com a Política de Revisão de Procedimentos da OGP, durante o desenvolvimento de um plano de ação, os países participantes na OGP têm de cumprir o nível de “envolvimento” de influência pública em conformidade com a avaliação do processo de cocriação pelo IRM.

Para determinar se um país se situa ou não na categoria de “envolvimento” do espetro, o IRM avalia diferentes elementos dos *Padrões de Participação e Cocriação da OGP*. O IRM avalia se, no desenvolvimento do plano de ação, o país cumpriu ou não os seguintes aspetos, que constituem o limiar mínimo:

1. **Existe um fórum:** há um fórum para supervisionar o processo da OGP.
2. **O fórum é multilateral:** O governo e a sociedade civil participam ambos no fórum.
3. **Resposta fundamentada:** O governo ou o fórum multilateral documenta ou pode demonstrar como deram feedback durante o processo de cocriação. Isto pode incluir um sumário das principais categorias e/ou temas propostos para inclusão, alteração ou rejeição.

A tabela seguinte sintetiza a avaliação feita pelo IRM destes três padrões, que são aplicáveis à revisão de procedimentos. A finalidade deste sumário é verificar a conformidade com os requisitos mínimos da revisão de procedimentos, não é uma avaliação completa do desempenho abrangido pelos *Padrões de Participação e Cocriação da OGP*, será apresentada uma avaliação completa no relatório de resultados.

Tabela 2. Sumário de requisitos mínimos para atuar em conformidade com o processo da OGP

<i>Padrão da OGP</i>	<i>Foi cumprido o padrão?</i>
Existe um fórum. A Rede Nacional de Administração Aberta desenvolve, coordena, implementa e supervisiona o processo do plano de ação da OGP de Portugal. ¹ O fórum reuniu três vezes para supervisionar o processo de desenvolvimento dos compromissos deste segundo plano de ação. ² Houve múltiplos eventos para a cocriação com um público mais alargado.	Verde
O fórum é multilateral. O fórum é constituído pelos mesmos membros da sociedade civil e do governo que trabalharam no primeiro plano de ação. Está em discussão o possível alargamento do fórum a outros membros. ³ Durante a cocriação, houve múltiplos eventos com o público, a sociedade civil e instituições governamentais.	Verde

O governo deu uma resposta fundamentada de como o feedback do público foi usado para construir o plano de ação. O governo publicou um sumário dos três workshops da fase de descoberta com os cidadãos, uma sondagem, uma avaliação política⁴ e o governo publicou também um sumário das quatro sessões de cocriação para desenvolver o plano de ação.⁵ A ata do fórum multilateral inclui mais pormenores das discussões sobre se deveriam ou não ser incluídos compromissos no plano de ação, no seguimento dos workshops de cocriação.⁶ A sociedade civil declarou-se satisfeita com as informações dos relatórios do que foi discutido e dos possíveis compromissos propostos.⁷ Durante a consulta pública, o governo respondeu diretamente comentando os comentários do público.⁸

Verde

¹ Open Government Partnership Portugal, “Quem somos / O que fazemos?” (Agência para a Modernização Administrativa, 17 de janeiro de 2022), <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/who-we-are-what-we-do>.

² Open Government Partnership Portugal, “XII Reunião da Rede Nacional de Administração Aberta” (Agência para a Modernização Administrativa, 13 de novembro de 2020), <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/noticia23>; Open Government Partnership Portugal, “XIII Reunião da Rede Nacional de Administração Aberta” (Agência para a Modernização Administrativa, 22 de janeiro de 2021), <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/noticia30>; Open Government Partnership Portugal, “XIV Reunião da Rede Nacional de Administração Aberta” (Agência para a Modernização Administrativa, 26 de março de 2021), <https://ogp.eportugal.gov.pt/pt/noticia31>.

³ Patrícia Paralta, Marta Cotrim e Elsa Belo (LabX e AMA), entrevista conduzida por investigador do IRM, 8 de novembro, 2021.

⁴ AMA, *Relatório da fase de descoberta da cocriação e desenvolvimento ii plano de ação nacional de administração aberta* (15 de janeiro de 2020), https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/286518/Relat%C3%B3rio_Fase_Descoberta_II+PANAA_v1.0.pdf/49af1a06-c5c1-cf26-6d26-7605f9744881; para os diversos elementos, consultar: Open Government Partnership Portugal, “Fórum #1 ‘Mudança Tecnológica, Dados Abertos e inclusão Digital’” (2 de dezembro de 2020), <https://ogp.eportugal.gov.pt/noticia26>; Open Government Partnership Portugal, “Fórum #2 «Administração Aberta e Participação Cívica»” (9 de dezembro de 2020), <https://ogp.eportugal.gov.pt/noticia28>; Open Government Partnership Portugal, “Fórum #3 ‘Transparência e acesso à informação’” (11 de dezembro de 2020), <https://ogp.eportugal.gov.pt/noticia29>.

⁵ AMA, *Relatório de síntese das sessões de cocriação de futuros compromissos* (março de 2021), https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/300701/IIIPANAA_Subfase_Cocria%C3%A7%C3%A3o_Relatorio+de+S%C3%ADntese+das+Sess%C3%B5es+de+Cocria%C3%A7%C3%A3o.pdf/a0f746ee-83b1-3191-e2c8-0b7ab1e9f656.

⁶ AMA, Ata da XV Reunião do Fórum Multilateral, 30 de abril de 2020, <https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/324882/Ata+-+XV+Reuni%C3%A3o+RNAA.docx.pdf/d0c124a2-92cd-bd4c-41ff-a8679c6d2ed0>

⁷ Karina Carvalho (Transparency International Portugal), entrevista conduzida por investigador do IRM, 6 de dezembro, 2021.

⁸ Patrícia Paralta, (AMA), correspondência de e-mail, 24 de fevereiro de 2022.