



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

**RELATÓRIO DO ACOMPANHAMENTO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
COMISSÃO DE AUDITORIA E
CONTROLO DO PRR
(segundo pedido de pagamento)**

2023



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

**RELATÓRIO DO ACOMPANHAMENTO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
COMISSÃO DE AUDITORIA E
CONTROLO DO PRR
(segundo pedido de pagamento)**

2023



ÍNDICE

1. Introdução.....	3
2. Principais aspetos do Plano de Recuperação e Resiliência	3
2.1. Génese.....	3
2.2. Dimensão financeira.....	5
2.3. Modelo de governação e intervenção do Ministério Público	7
3. Caracterização da CAC.....	7
4. O 2.º Pedido de Pagamento do PRR e a CAC.....	10
4.1. Informações genéricas	10
4.2. Atividade da CAC	14
5. Trabalho desenvolvido	17
6. <i>Follow up</i> das conclusões do relatório anterior do MP na CAC.....	19
7. Conclusões	30
8. Consideração final	36
9. Encaminhamento.....	36



SIGLAS UTILIZADAS

ADC	Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P.
BD	Beneficiários Diretos
BF	Beneficiários Finais
BI	Beneficiários Intermediários
CAC	Comissão de Acompanhamento e Controlo do PRR
CNA	Comissão Nacional de Acompanhamento
CE	Comissão Europeia
EMRP	Estrutura de Missão <i>"Recuperar Portugal"</i>
ESCI	Estrutura Segregada de Controlo Interno / EMRP
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
MP	Ministério Público
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
PIB	Produto Interno Bruto
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
SCI	Sistema de Controlo Interno
UE	União Europeia



1. Introdução

A Excelentíssima Senhora Conselheira Senhora Procuradora-Geral da República designou a Procuradora-Geral Adjunta Ana Carla Mendes de Almeida, subscritora do presente relatório, para desempenhar as funções atribuídas ao Ministério Público (MP) no âmbito do acompanhamento da atividade da Comissão de Auditoria e Controlo (CAC) do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) nos termos fixados pelo n.º 4, do artigo 7.º, do DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

Consideradas as especificidades técnicas das tarefas em presença, é o MP assessorado por dois especialistas do Núcleo de Assessoria Técnica da PGR, Margarida Mós e Nuno Duque, cujos contributos, entre o mais, concorreram para a elaboração do presente relatório.

2. Principais aspetos do Plano de Recuperação e Resiliência

2.1. Génese

O Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, criou um Instrumento de Recuperação da União Europeia (UE) para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19, o qual pretende financiar, em especial, as medidas para fazer face às consequências económicas adversas da crise da COVID-19 ou para suprir necessidades imediatas de financiamento a fim de evitar um ressurgimento dessa crise.

Posteriormente, o Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12.02.2021 implementou, enquadrado no *Next Generation EU*, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), o qual estabeleceu os seus objetivos, as formas de financiamento, bem como as respetivas regras de concessão do financiamento.

Ainda antes da aprovação do pacote financeiro atribuído a Portugal, foi publicado o DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio, que estabeleceu o modelo de governação dos fundos

européus atribuídos a Portugal no âmbito do MRR para o período 2021-2026, nomeadamente, a sua estrutura orgânica, estratégica e operacional relativa à implementação e ao acompanhamento do PRR.

Em execução do diploma legal que vem de ser referido, foi criada a Estrutura de Missão “*Recuperar Portugal*” (EMRP) através da publicação da RCM nº 46-B/2021, de 4 de maio, com as alterações introduzidas pela RCM nº 93/2022, de 4 de outubro, cujo regime determina, por um lado, que esta estrutura fica na dependência do membro do Governo responsável pela área do planeamento e, por outro lado, estabelece que tem como objetivo genérico promover a gestão e monitorização da execução e da concretização dos objetivos operacionais do PRR, os quais se materializam, de forma simplificada, em:

- ✚ Coordenar a execução das reformas e investimentos do PRR, assegurando a prossecução dos seus objetivos estratégicos e promovendo a monitorização e a concretização dos objetivos operacionais através de metas e marcos;
- ✚ Assegurar a interação e os contactos com a Comissão Europeia (CE);
- ✚ Preparar e submeter à CE os pedidos de desembolso;
- ✚ Implementar um sistema de controlo interno (SCI) suportado num adequado modelo de monitorização e informação;
- ✚ Adotar medidas antifraude eficazes e proporcionais, tendo em conta os riscos identificados;
- ✚ Promover a avaliação dos resultados do PRR.

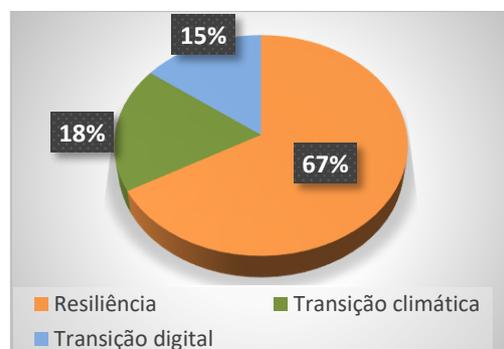
Por força da entrada em vigor da supra referida RCM nº 93/2022, de 4 de outubro (cfr. n.º 24), a EMRP passou a dispor de dotação do Orçamento de Estado para o desenvolvimento da sua atividade, bem como a contar com o apoio logístico e administrativo da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

2.2. Dimensão financeira

O PPR português, após debate nacional e período de consulta pública, foi submetido à CE ¹ que o aprovou por Decisão de Execução do Conselho COM (2021) 321, de 13 de julho, pelo valor global de 16.644 M€, com possibilidade de recurso adicional a empréstimos no montante de 2.300 M€ a solicitar até 2022.

Assim o supra referido valor aprovado encontra-se repartido pelas 3 dimensões do PRR da seguinte forma:

- ✚ Resiliência – 11.125 M € - 67 %;
- ✚ Transição Climática – 3.059 M € - 18 %;
- ✚ Transição digital – 2.460 M € - 15 %.



No que respeita à distribuição pelas diversas componentes das verbas aprovadas em cada uma das dimensões supra identificadas, apresentam-se os seguintes dados:

Dimensão	Componente	Valor em M€	
Resiliência	C1. Serviço Nacional de Saúde	1 383	
	C2. Habitação	2 733	
	C3. Respostas Sociais	833	
	C4. Cultura	243	
	C5. Capitalização e Inovação Empresarial	2 914	
	C6. Qualificações e Competências	1 324	
	C7. Infraestruturas	690	
	C8. Florestas	615	
	C9. Gestão Hídrica	390	
	Subtotal	11 125	67 %
Transição Climática	C10. Mar	252	
	C11. Descarbonização da Indústria	715	
	C12. Bio economia Sustentável	145	

¹ O primeiro *draft* apresentado por Portugal à EU ocorreu em outubro de 2020.



Dimensão	Componente	Valor em M€	
	C13. Eficiência Energética dos Edifícios	610	
	C14. Hidrogénio e Renováveis	370	
	C15. Mobilidade Sustentável	967	
	Subtotal	3 059	18 %
Transição digital	C16. Empresas 4.0	650	
	C17. Qualidade nas Finanças Públicas	406	
	C18. Justiça Económica. e Amb. Negócios	267	
	C19. Administração Pública mais Eficiente	578	
	C20. Escola Digital	559	
	Subtotal	2 460	15 %
	TOTAL	16 644	

A dotação orçamental do PRR encontra-se já totalmente contratualizada e está previsto que 3.632 M€ sejam executados por Beneficiários Diretos (BD), e 13.012 M€ através de Beneficiários Intermediários (BI), a quem compete a seleção dos Beneficiários Finais (BF).

No âmbito dos valores aprovados pela CE, Portugal recebeu em 03.08.2021, 2.200 M€ relativo ao adiantamento de 13 % do seu PRR, montante que será parcialmente deduzido nos pedidos de pagamento posteriores.

De acordo com os dados publicitados pela EMRP nesta data, foram já executados pagamentos aos beneficiários diretos 675 M € e aos beneficiários finais 735 M €, num montante total de 1.410 M€.²

Considerando que a negociação dos PRR foi concretizada pelos Estados-Membros junto da CE com base na perda acumulada dos seus Produto Interno Bruto (PIB) de 2020 e 2021, com a sua efetiva execução, o valor a atribuir a cada Estado-Membro poderá sofrer alterações. No caso de Portugal, uma vez que a quebra do seu PIB foi superior ao estimado poderá representar um acréscimo de dotação do PRR entre 1.500 M€ e 1.600 M€, facto que carece de confirmação.

² De acordo com dados disponibilizados no sítio da internet da EMRP, em 09.01.2023.



2.3. Modelo de governação e intervenção do Ministério Público

Como resulta do anteriormente enunciado, o modelo de governação do PRR encontra-se definido no identificado DL n.º 29-B/2021, do qual resultam os seguintes níveis de governação:

- ✚ Estratégico de coordenação política, a garantir pela Comissão Interministerial;
- ✚ Acompanhamento, a assegurar pela Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA);
- ✚ Coordenação técnica e monitorização, atribuída à EMRP, à Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P. (ADC) e ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARl);
- ✚ Auditoria e controlo, cuja responsabilidade cabe à CAC.

3. Caracterização da CAC

A CAC, na qualidade de órgão de auditoria e de controlo do PRR, tem as suas competências fixadas na alínea d) do artigo 3.º do DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio, a saber:

- i. *“Supervisionar o sistema de gestão e controlo interno da estrutura de missão «Recuperar Portugal», garantindo que proporciona de forma eficiente e eficaz a verificação da realização física e financeira das intervenções, que previne e deteta irregularidades e que permite a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas, assegurando medidas de prevenção da duplicação de ajudas e de risco de corrupção e de fraude;*
- ii. *Emitir parecer prévio sobre os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais;*
- iii. *Realizar auditorias ao funcionamento do sistema de gestão e controlo do PRR, apresentando recomendações dirigidas a mitigar e corrigir os desvios identificados nos procedimentos de controlo interno da EMRP.”*

A CAC integra, de acordo com o nº 2, do artigo 7º do diploma legal em referência, três elementos:

- Um representante da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) que garante a respetiva presidência³;
- Um representante da ADC⁴;
- Uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo, cooptado pelos restantes membros⁵.

No que se refere ao seu funcionamento, cujos termos melhor resultam do regulamento interno da CAC, aprovado na sua primeira reunião, realizada em 27.10.2021, na economia do que importa para o contexto do presente documento, identifica-se a periodicidade das suas reuniões ordinárias – uma reunião por trimestre (cfr. nº 1, do artigo 4º), exigindo-se que as suas deliberações sejam aprovadas por maioria simples na presença de todos os seus elementos.

De acordo com o n.º 1 e n.º 2, do artigo 8º do ainda em referência regulamento interno, a CAC poderá, para o exercício das suas funções, contratar peritos ou solicitar pareceres independentes ou ainda contratar serviços de aconselhamento especializado ou de consultoria externa, cujos encargos serão suportados pela EMRP.

Prevê ainda o supra citado regulamento, no nº 4, do seu artigo 8º, que a CAC, para o desenvolvimento da sua atividade, conta com o apoio técnico e de secretariado da IGF e ou da ADC, com experiência adquirida nas áreas da sua competência⁶, razão pela qual a CAC funciona junto da IGF.

Refere-se finalmente que determina aquele regulamento interno, no nº 2, do seu artigo 3º, que a CAC desenvolverá uma estratégia de auditoria e controlo que pondere, designadamente:

³ O Inspetor-Geral - Dr. António Ferreira dos Santos.

⁴ A Presidente do Conselho Diretivo – Dra. Ana Cristina Jacinto.

⁵ Dr. Victor Caldeira.

⁶ Equipa formada por três elementos, dois oriundos da IGF e um da ADC.



- ✚ O modelo de governação e o período de execução do PRR;
- ✚ O SCl descrito no PRR;
- ✚ Os acordos financeiro, de empréstimo e operacional, celebrados com a CE;
- ✚ O universo de atores envolvidos no controlo interno e externo do PRR e respetivas responsabilidades;
- ✚ Os riscos identificados.

A CAC apresentou em 06.06.2022 a primeira versão da sua Estratégia de Auditoria e Controlo. No seu anexo 3 indica que as suas prioridades para o ano de 2022 se refletem em 3 das 5 auditorias elencadas, das quais, duas seriam garantidas pela IGF e uma pela ADC, de acordo com as informações constantes no quadro que se segue.

Área específica	Âmbito	Entidade responsável	Análise de risco
Sistema de Gestão e Controlo interno	Follow-up da auditoria ao sistema de controlo interno do PRR	IGF	Base legal ⁷
Beneficiários intermediários	Auditoria aos sistemas de controlo interno dos beneficiários intermediários	IGF	Níveis de risco 4 e 5
Duplo financiamento	Análises sistemáticas de mitigação do duplo financiamento	ADC	Nível de risco 5

O Ministério Público, no quadro das suas competências de prevenção criminal, acompanha a atividade da CAC, através de um ponto de contacto designado pela Procuradoria-Geral da República, podendo aceder, para a prossecução de tal finalidade, a todas as informações e participar nas reuniões desta comissão (cfr. nº 4, do artigo 7º, do DL nº 29-B/2021, de 4 de maio).

⁷ Decisão de Execução do Conselho COM (2021) 321, de 16 de junho de 2021, considerando (51).



4. O 2.º Pedido de Pagamento do PRR e a CAC

4.1. Informações genéricas

Ao amparo do artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento (EU) n.º 2021/241, de 12 de fevereiro, a EMRP apresentou, em 25.01.2022, à CE o primeiro pedido de pagamento do PRR e correspondente documentação suporte (declarações de gestão e síntese de auditorias), integrando 2 pedidos de pagamento no valor global de 1.336.139.080 € e que foi objeto de decisão de execução da Comissão Europeia (CE) favorável, em 02.05.2022, relativa à autorização do desembolso da primeira parcela do apoio não reembolsável e da primeira parcela do apoio sob a forma de empréstimos para Portugal.

Em 30.09.2022, Portugal submeteu o 2º Pedido de Pagamento à apreciação da CE, enviando a correspondente documentação suporte (declarações de gestão e síntese de auditorias), integrando 2 pedidos de pagamento, abrangendo **18 marcos e 2 metas**, a que corresponde um apoio financeiro global de **2.092.365.517 €**, assim repartido:

- ✚ Um pedido de pagamento de 1.967.365.517 € de apoio não reembolsável (montante bruto antes de amortização do pré-financiamento), relativo a 16 marcos e 2 metas;
- ✚ Outro pedido de pagamento no valor de 125.000.000 € de apoio sob a forma de empréstimo (montante bruto antes de amortização do pré-financiamento), relativo a 2 marcos.

O documento contendo a síntese das auditorias, respeitante a este 2º Pedido de Pagamento, supra referido, é composto pelo resumo das seguintes ações e verificações:

- ✚ Acompanhamento de Recomendações formuladas na sequência da Auditoria de Conformidade ao Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, realizado pela IGF (Relatório 83/2022, de agosto). Esta ação reporta-se ao acompanhamento das recomendações formuladas na sequência da primeira auditoria realizada pela IGF em cumprimento do considerando 51 da Decisão



de Execução do Conselho COM 321, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal;

- ✚ Avaliação e Execução do PRR, cujo relatório foi formalizado pela CNA e reporta-se a 18.02.2022;
- ✚ Auditoria à “Aplicação de Recursos Públicos na Digitalização para as Escolas”, garantida pelo Tribunal de Contas de Portugal (Relatório n.º 20/2022 – AUDIT - 2.ª Secção);
- ✚ Ação de *follow-up*, realizada pela Equipa Segregada de Controlo Interno (ESCI)⁸, aos resultados constantes do 1.º relatório de Análise Sistemática no contexto da Prevenção e Mitigação do Duplo Financiamento, formalizado pela ADC;
- ✚ Análise Sistemática no contexto da Prevenção e Mitigação do Duplo Financiamento (Informação n.º I/854/2022), desenvolvida pela ADC;
- ✚ Verificações de gestão efetuadas pela ESCI, à totalidade dos marcos e metas associados ao 2º Pedido de Pagamento⁹;
- ✚ Follow-up relativo ao parecer emitido pela CAC respeitante ao Primeiro Pedido de Pagamento, garantido pela ESCI.

Para a submissão do 2º Pedido de Pagamento, a EMRP teve de apresentar evidências do cumprimento de 18 marcos e 2 metas que abrangem, entre outros, reformas e investimentos nos domínios da saúde, da gestão florestal, das políticas sociais, da capitalização e inovação empresarial, da bioeconomia e mobilidade sustentáveis.

No quadro que se segue encontram-se identificados os 18 marcos e as 2 metas associados ao pedido de pagamento em apreciação:

⁸ Integrada na EMRP

⁹ Estas verificações de gestão foram sujeitas a validação por parte da equipa de apoio técnico à CAC, no âmbito das quais foram colocadas questões/dúvidas e solicitada, complementarmente, a evidência pertinente.



N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e Metas na vertente de subvenção financeira não reembolsável (1.967.365.517 €)			
1.13	C01-i01	Marco	✚ Entrada em vigor dos termos para a referenciação de episódios de urgência avaliados como brancos, azuis ou verdes nos serviços de urgência de hospitais para outros tipos de serviços de saúde, incluindo cuidados de saúde primários.
1.20	C01-i02	Marco	✚ Entrada em vigor do regulamento relativo à atribuição de apoios financeiros pelas Administrações Regionais de Saúde.
1.6	C01-r03	Marco	✚ Entrada em vigor do novo modelo de contrato de gestão.
3.24	C03-i06	Marco	✚ Assinatura de acordos entre os municípios de Lisboa/Porto e as unidades técnicas locais, que definirão o âmbito das medidas a serem apoiadas.
3.3	C03-i01	Marco	✚ Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais/respostas sociais.
4.1	C04-i01	Marco	✚ Especificações tecnológicas para a rede de equipamentos culturais.
5.18	C05-i05	Marco	✚ Publicação do Programa de Inovação e Digitalização da Agricultura dos Açores.
8.14	C08-i05	Meta	✚ Criação de estruturas da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC).
8.15	C08-i05	Marco	✚ Publicação do relatório inicial do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
8.4	C08-i02	Marco	✚ Evoluir para uma Plataforma BUPi 2.0.
8.7	C08-i03	Marco	✚ Publicação do contrato da rede primária de faixas de gestão de combustível (RPFGC).
9.9	C09-i02	Marco	✚ Publicação da documentação de planeamento da medida, tendo plenamente em conta qualquer resultado e condição da AIA ¹⁰ .
12.2	C12-i01	Marco	✚ Aprovação dos projetos apresentados pelos consórcios para o desenvolvimento de novos produtos, tecnologias e processos da bio economia nos setores do têxtil e vestuário, do calçado e da resina natural.
15.10	C15-i04	Marco	✚ Assinatura do contrato relativo à construção de uma linha de serviço direto de autocarros entre

¹⁰ Avaliação de Impacto Ambiental.



N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e Metas na vertente de subvenção financeira não reembolsável (1.967.365.517 €)			
			a Praça do Império e a Praça Mouzinho de Albuquerque, no Porto.
16.1	C16-r31	Marco	✚ Entrada em vigor da revisão dos conteúdos de formação incluídos no Catálogo Nacional de Qualificações relativamente a módulos no domínio das competências digitais, assim como da lei ou do regulamento relativo à criação de assinaturas e selos digitais.
16.2	C16-i01	Marco	✚ Início dos programas Academia Portugal Digital e Emprego + Digital.
17.15	C17-i02	Marco	✚ Concluir a aplicação do pré-preenchimento da declaração Modelo 1 do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), com base nos dados de que a Autoridade Tributária e Aduaneira dispõe.
19.11	C19-i04	Meta	✚ Sistema seguro de comunicações móveis para funcionários públicos.

N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos na vertente de apoio sob a forma de empréstimo (125.000.000 €)			
5.30	C05-i06	Marco	✚ Notificação à Comissão Europeia sobre a decisão favorável do <i>Pillar Assessment</i> do BPF.
5.31	C05-i06	Marco	✚ Transferência de capital de 250 000 000 EUR do Governo português para o BPF e adoção da política de investimento do BPF.

A CE aprovou preliminarmente, em 16.12.2022, a análise sobre o cumprimento dos marcos e metas associados a este 2º Pedido de Pagamento, o qual foi enviado ao Comité Económico e Financeiro do Conselho para que este se pronuncie e, posteriormente, seja objeto de decisão final da CE.

Com a aprovação deste 2º Pedido de Pagamento terão ficado cumpridos 58 dos 341 marcos e metas previstos no PRR (17% da sua execução) e Portugal receberá um montante total acumulado de 5.141 M€, i.e., cerca de 31% da dotação do PRR (16.644 M€), conforme resulta das informações disponíveis no sítio da internet da EMRP que se extratam pelas imagens seguintes:



1º Pedido (38/341) = **11% de execução**
2º Pedido (58/341) = **17% de execução**

Acumulada com o
2º pedido de pagamento



Pré-financiamento = 13% (5 agosto 2021)
1º Desembolso = 7% (9 maio 2022)
2º Desembolso = 11% (pedido submetido a 30 de setembro)
Total recebido = 20% (3.321 milhões de euros)
Total após 2º desembolso: 31% (5.141 milhões de euros)



4.2. Atividade da CAC

Foram concretizadas duas das três ações previstas na Estratégia de Auditoria e de Controlo para o ano de 2022, em momento prévio ao da emissão do segundo parecer, a saber:

- ✚ O *follow-up* da auditoria de conformidade ao sistema de controlo interno do PRR, concretizado pela IGF, por referência à auditoria consubstanciada no Relatório nº 4/2022 (Relatório nº 83 / 2022);
- ✚ A segunda análise sistemática da prevenção e mitigação do risco de ocorrência de duplo financiamento, realizada pela ADC.

Relativamente ao trabalho programado para o corrente ano no âmbito da Estratégia de Auditoria e Controlo (auditoria aos sistemas de controlo interno dos beneficiários intermediários), o MP teve conhecimento que este incidiria sobre a Administração Central do Sistema de Saúde, IP, o Fundo Ambiental e o Banco Português de Fomento, SA. Porém, os respetivos resultados ainda não se encontravam disponíveis à data de conclusão do presente documento.



No que se refere à supervisão do SCI da EMRP, atendo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do DL n.º 29-B/2021, a CAC tem de verificar se este ¹¹:

- ✚ Proporciona de forma eficiente e eficaz a verificação da realização física e financeira das intervenções;
- ✚ Previne e deteta irregularidades;
- ✚ Permite a adoção de correções oportunas e adequadas, assegurando medidas de prevenção da duplicação de ajudas e de risco de corrupção e de fraude.

Assim sendo, o *follow up* realizado pela IGF às conclusões da citada auditoria, concluiu que: ***“(...) o sistema de controlo interno do PRR evoluiu positivamente face ao resultado das verificações da auditoria que antecedeu o primeiro pedido de pagamento e que motivou as dez recomendações agora objeto da sua análise. Destas, apenas duas foram consideradas “encerradas”, tendo as restantes sido consideradas em fase de implementação ou parcialmente cumpridas (...)”***.

Aquele *follow up* destacou ainda, que ***“(...) Das recomendações ainda não encerradas são destacadas, pela sua relevância e impacto no funcionamento do sistema de controlo interno do PRR, bem como na confiança que o mesmo deve proporcionar, as relativas:***

- a) À identificação das áreas de risco significativo suscetíveis de afetar a plena execução do Plano de Recuperação e Resiliência, incluindo o risco de incumprimento dos marcos e metas nos prazos previstos para o efeito;***
- b) À execução e evidenciação das verificações de gestão;***
- c) Ao desenvolvimento integral dos sistemas de informação;***

¹¹ Segundo a Norma n.º 315 da *International Standard on Auditing*, entende-se por SCI o “Processo concebido implementado e mantido pelos encarregados da governação, órgão de gestão e outro pessoal para proporcionar segurança razoável acerca da consecução dos objetivos de uma entidade com respeito à fiabilidade do relato financeiro, eficácia e eficiência das operações e cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.”



d) À realização das ações de supervisão junto dos Beneficiários intermediários (...).

Para efeitos de emissão do referido parecer prévio, a CAC contou ainda com a Segunda Análise Sistemática da Prevenção e Mitigação Duplo Financiamento, garantida pela ADC em cumprimento do nº 3, do artigo 12.º, do DL nº 29-B/2021, de 4 de maio, cujos resultados se encontram plasmados na Informação nº 1/854/2022, aprovada por uma vogal do Conselho Diretivo da ADC em 12.08.2022.

Considerando a importância que o cumprimento dos 20 marcos e metas assumiu na apresentação do 2º Pedido de Pagamento, a Equipa de Apoio Técnico da CAC validou os resultados respeitantes às verificações integrais efetuadas pela ESCI da EMRP sobre os mesmos, tendo concluído pela sua conformidade, embora tenha igualmente constatado que, de um modo geral e sempre que aplicável, as verificações das regras da contratação pública não se encontravam concluídas.

Para além daquela constatação relativamente às regras da contratação pública, a CAC, no seu parecer, atribuiu ainda relevo a situações respeitantes ao cumprimento de 2 metas e 1 marco associados ao 2º Pedido de Pagamento, a saber:

- ✚ Marco 5.30 (vertente de apoio sob a forma de empréstimo) - *“Notificação à Comissão Europeia sobre a decisão favorável do Pillar Assessment do BPF”,* na medida em que não foi possível verificar a eficácia operacional, face à ausência de operações para as medidas da Secção adicional 6-B, do Pilar 6, avaliada significativamente abaixo do limiar de 70 %. ¹²;
- ✚ Meta 8.14 (vertente de apoio sob a forma de subvenção financeira não reembolsável) - *“Criação de estruturas da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil”,* uma vez que a conclusão das intervenções de renovação

¹² De acordo com o conteúdo do próprio parecer: *“a correspondente Cover Note remete para a Decisão da Comissão Europeia n.º (2019/C 191/02), de 17 de abril de 2019, que especifica que “A entidade pode ainda obter aprovação neste pilar se a pontuação para esta secção não satisfizer o limiar, mas sujeito a medidas de supervisão que serão aplicadas a nível contratual consoante apropriado”.*



previstas estavam dependentes de processos de contratação em curso e três subcomandos estavam a funcionar em instalações provisórias;

- ✚ Marco 8.4 (vertente de apoio sob a forma de subvenção financeira não reembolsável) - "*Evoluir para uma Plataforma BUPi 2.0*"), porque ainda existia a necessidade de garantir uma ação específica de controlo de duplo financiamento no âmbito deste investimento.

Perante a análise de tais resultados, respeitantes às 20 metas e marcos associados ao 2º Pedido de Pagamento em apreço, a CAC considerou que este estava em condições de ser submetido à CE.

5. Trabalho desenvolvido

Em cumprimento das suas responsabilidades no âmbito do acompanhamento da atividade da CAC, o Ministério Público:

- ✚ Participou nas reuniões da CAC realizadas em 11.05.2022 (CAC nº 4), em 06.06.2022 (CAC nº 5/2022), em 10.08.2022 (CAC nº 6/2022), em 22.09.2022 (CAC nº 7/2022) e em 16.11.2022 (CAC nº 8/2022);
- ✚ Solicitou todas as informações identificadas como suporte às decisões tomadas pela CAC;
- ✚ Acedeu aos dados residentes na plataforma FÉNIX suporte aos pedidos de pagamento bianuais (gerido pela CE para acompanhamento da execução dos PRR).
- ✚ Elaborou e publicou o Relatório do Acompanhamento do Ministério Público na Comissão de Auditoria e Controlo do PRR (Primeiro Pedido de Desembolso).



Nestes termos, o conteúdo do presente relatório teve em conta, concretamente, as seguintes informações, documentos e legislação ¹³:

- ✚ DL n.º 29-B/2021 e RCM 46-B/2021, ambos de 4 de maio, com as alterações que lhe foram introduzidas pela RCM n.º 93/2022, de 4 de outubro;
- ✚ Atas das reuniões da CAC;
- ✚ Memorando da CAC para a EMRP, reportado a 16.05.2022;
- ✚ Resposta da EMRP ao Memorando da CAC, de 15.06.2022;
- ✚ Relatório n.º 4/2022, referente à “Auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR”, elaborado pela IGF;
- ✚ Relatório de acompanhamento de recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, formalizado pela IGF;
- ✚ Segunda análise sistemática do risco de ocorrência de duplo financiamento de projetos de investimento com fundos europeus do Portugal 2020 e do PRR, realizada pela ADC (informação n.º 1/1225/2021);
- ✚ Relatório da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à “Aplicação de Recursos Públicos na Digitalização para as Escolas” (Relatório n.º 20 / 2022 – AUDIT – Segunda secção);
- ✚ Documento elaborado pelo Tribunal de Contas em fevereiro de 2022, denominado “Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas”;
- ✚ Relatório da CNA de Avaliação e Execução do PRR;

¹³ Uma vez que alguns dos documentos que se identificam não são publicitados pelas respetivas entidades suas autoras, não se procede à anexação dos mesmos ao presente relatório.



- ✚ 2º Pedido de Desembolso, no valor total de 1 336 139 080 €;
- ✚ Parecer emitido pela CAC referente ao 2º Pedido de Pagamento do PRR;
- ✚ Relatório da CAC - 2021 (outubro – dezembro);
- ✚ Informação respeitante a todos os marcos e metas integrantes do 2º Pedido de pagamento, declarações de gestão e o sumário de auditorias realizadas pela EMRP, disponíveis no sistema de informação FÉNIX.

O MP tomou conhecimento que a IGF concluiu um processo de recrutamento de recursos humanos que permite reforçar o seus quadros inspetivos e constituir uma equipa dedicada ao PRR ¹⁴.

Após análise da documentação inventariada no ponto anterior e tendo em conta as situações suscetíveis de gerar preocupação para o MP aquando da formulação do seu relatório referente ao acompanhamento da atividade da CAC no âmbito do Primeiro Pedido de Pagamento, explicita-se nos pontos que se seguem a situação das preocupações anteriormente destacadas.

6. *Follow up* das conclusões do relatório anterior do MP na CAC

Após análise da documentação inventariada no ponto anterior e tendo por referência as situações entendidas como suscetíveis de convocar preocupação no momento da elaboração do relatório relativo ao acompanhamento do MP da atividade da CAC, por ocasião do 1º Pedido de Pagamento, procede-se de seguida à análise comparativa das preocupações anteriormente identificadas, agora por referência ao momento do 2º Pedido de Pagamento.

¹⁴ De acordo com as informações prestadas pelo Inspetor-Geral à Subcomissão para o Acompanhamento dos Fundos Europeus e do PRR, esta equipa integra 1 diretor, 1 chefe de equipa e 4 inspetores, podendo ser reforçada sempre que necessário.



A. Quanto ao modelo de governação do PRR e à EMRP:

Relatório anterior:

- i. *“Não se encontra salvaguardada uma adequada segregação de funções nas atribuições da CAC: por um lado, este órgão deve supervisionar e realizar auditorias ao funcionamento do SCI implementado na EMRP e, por outro lado, deve emitir os pareceres prévios aos Pedidos de Pagamento preparados por esta mesma estrutura de missão, de acordo com o estabelecido no nº 3, do artº 7.º, do DL nº 29-B/2021 ¹⁵.*

Esta situação foi agravada no âmbito do Primeiro Pedido de Pagamento apresentado pela EMRP à CE, na medida em que o relatório referente à apreciação do SCI, suporte à emissão do correspondente e indispensável parecer prévio, foi formalizado na sequência de trabalho desenvolvido pela IGF e, conseqüentemente, aprovado pelo seu dirigente máximo, que é, concomitantemente, o presidente da própria CAC”.

Ponto de situação:

Não se encontra salvaguardada uma adequada segregação de funções nas atribuições da CAC: por um lado, este órgão deve supervisionar e realizar auditorias ao funcionamento do SCI implementado na EMRP e, por outro, deve emitir os pareceres prévios aos Pedidos de Pagamento preparados por esta mesma estrutura de missão, de acordo com o estabelecido no nº 3, do artigo 7.º, do DL nº 29-B/2021.

O relatório de acompanhamento das recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR foi assinado, com recurso a “*pel’O Inspetor-Geral*”, pelo

¹⁵ Situação que já mereceu uma proposta por parte do *Think Tank*, grupo de reflexão que funciona sob a égide da PGR com a seguinte missão: “ *conhecer a resposta europeia dada através dos Fundos Europeus à emergência da crise pandémica resultante da COVID 19, identificar e avaliar o risco de fraude e propor estratégias da sua prevenção, contribuindo para enviosamentos na utilização destes recursos.*”



Subinspetor-Geral, sendo este o responsável pelo centro de competências do controlo financeiro comunitário daquela instituição, nos termos do nº 1, do artigo 7.º do DL nº 79/2007, de 29 de março, tratando-se também de membro suplente da CAC e participante de todas as suas reuniões. A circunstância de assinar outrem que não o Inspetor-Geral, por recurso a *“pel’ O Inspetor-Geral”*, não altera a situação essencial diagnosticada no nosso anterior relatório e constitui apenas a formalidade encontrada para escamotear a situação substantiva referida relativamente à não adequada salvaguarda da segregação de funções nas atribuições da CAC.

Em síntese, as anteriores enunciações, elaboradas a este propósito mantêm pertinência.

Relatório anterior:

- ii. *“A dependência orçamental e de apoio logístico e administrativo da EMRP face à ADC, determinados no nº 18, da RCM nº 46-B/2021, sem que esta entidade tenha tido a possibilidade de reforçar os seus recursos, teve implicações significativas na obtenção dos recursos necessários para que a EMRP desenvolvesse de forma adequada todas as suas competências. Salientam-se as dificuldades no recrutamento de recursos humanos especializados, uma vez que a EMRP contava, em 31.10.2021, com 12 trabalhadores e, em 20.12.2021, com apenas 29, i.e., cerca de metade dos recursos humanos considerados necessários para o desenvolvimento da sua atividade (60), de acordo com o nº 10, da RCM nº 46- B / 2021”.*

Ponto de situação:

A EMRP deixou de depender orçamentalmente da ADC, na medida em que os encargos orçamentais associados ao desenvolvimento da sua atividade passaram a ser diretamente suportados pelo Orçamento de Estado, garantindo a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros o



necessário apoio logístico e administrativo, por força do n.º 24, da RCM n.º 93/2022, de 4 de outubro ¹⁶.

Complementarmente, a referida RCM, no seu n.º 16, refere que a EMRP fica autorizada a recrutar trabalhadores, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com recurso à mobilidade, ao contrato de trabalho a termo resolutivo certo ou incerto, ao acordo de cedência de interesse público e à comissão de serviço, pelo que o preenchimento do seu quadro de pessoal, num total de 60 elementos, deixou de estar dependente da intervenção da ADC.

Acresce que, de acordo com as informações disponíveis à data da formalização do relatório, a EMRP contava com 42 funcionários ¹⁷ e previa completar o seu quadro até ao final de 2022.

Assim, pese embora a evolução positiva verificada quanto ao recrutamento de novos elementos para a EMRP, as anteriores enunciações, elaboradas a este propósito não se encontram completamente ultrapassadas.

B. Quanto à apreciação do SCI da EMRP:

Relatório anterior:

- i. *“A auditoria de conformidade ao SCI do PRR não incidiu sobre os procedimentos garantidos com vista à mitigação do duplo financiamento, concretizado através do documento designado por “análise sistemática do risco de ocorrência de duplo financiamento de projetos de investimento com fundos europeus do Portugal 2020 e do PRR” ¹⁸*

¹⁶ Que alterou a RCM n.º 46-B/2021, de 4 de maio

¹⁷ De acordo com as informações disponibilizadas pela EMRP em sede de contraditório, esta organização contava com 43 funcionários desde 16.08.2022 e contava dispor, a partir de 01.10.2022, com 53.

¹⁸ Apesar destes procedimentos serem garantidos fora da esfera de intervenção da EMRP, fazem, indiscutivelmente, parte do SCI da EMRP



Ponto de situação:

A auditoria de acompanhamento de recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, à semelhança do verificado quanto à auditoria inicial, não incidiu sobre os processos de mitigação do duplo financiamento, situação que passou a encontrar-se reconhecida na definição do seu âmbito (cfr. 1.2.).

Nestes termos, mantem-se a pertinência das anteriores enunciações do MP elaboradas a este propósito, porquanto aqueles processos integram o sistema de controlo interno do PRR, sendo, no entanto, de registar como aspeto positivo, a assunção da enunciada limitação no âmbito dos trabalhos.

Relatório anterior:

- ii. *"A referida auditoria concluiu que a EMRP, por um lado, não garantiu certos procedimentos relevantes (v.g. validação da ausência de conflitos de interesses e mitigação dos riscos de fraude e de corrupção) e por outro lado, não assegurou de forma adequada outros procedimentos (v.g. articulação periódica com a ADC e/ou outras entidades com vista a mitigar a ocorrência de situações de duplicação de apoios e verificação do cumprimento das regras de contratação pública), considerando que a entidade auditada deveria rever o seu manual de procedimentos."*

Ponto de situação:

Segundo o relatório da auditoria de acompanhamento das recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, à semelhança do que ocorrera na auditoria inicial, não houve a possibilidade de avaliar o efetivo funcionamento do sistema como um todo, em virtude deste ainda se encontrar em fase de implementação à data da realização dos trabalhos.



De acordo com os resultados da supra referida auditoria, a EMRP continua a registar insuficiências no que se refere aos procedimentos implementados para a avaliação da conformidade das ações com as regras aplicáveis, em especial das relativas à prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento.

Apesar da melhoria constatada por referência às versões anteriores, o manual de procedimentos e a descrição do sistema de controlo interno do PRR continua a necessitar de melhorias, nomeadamente, quanto à adequada especificação dos procedimentos a assegurar pela ADC no âmbito do recebimento das verbas oriundas da CE, do pagamento aos beneficiários e da articulação com a EMRP, assim como relativamente à harmonização das descrições dos sistemas de controlo interno implementados pelos diversos beneficiários intermediários, de modo a garantir adequadamente a prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento ¹⁹.

Face ao exposto, a anterior enunciação elaborada pelo MP a este propósito mantem-se nos seus aspetos essenciais.

Relatório anterior:

- iii. *“O prazo atribuído à EMRP para implementar as recomendações formalizadas, foi determinado de modo uniforme e encontra-se relacionado com o momento de conclusão da próxima auditoria a realizar no âmbito do segundo Pedido de Pagamento, inviabilizando, deste modo, um acompanhamento tempestivo da eficácia dos procedimentos introduzidos para colmatar as fragilidades identificadas pela IGF.*

¹⁹ No entanto, a EMRP referiu, em sede de contraditório, que alguns documentos, nomeadamente as descrições dos sistemas de controlo interno implementados nos beneficiários intermediários, estavam a decorrer no contexto da assistência técnica que tem vindo a ser prestada pela *Ernst & Young*.



Tal situação foi posteriormente atenuada pela CAC, na medida em que este órgão, na sua reunião realizada no dia 20.01.2022, definiu uma priorização das recomendações em 2 níveis (1ª e Segunda prioridades), de acordo com o conteúdo do anexo à correspondente ata.

No entanto, a CAC não identificou prazos específicos para a implementação dos procedimentos que visavam colmatar as fragilidades atrás referidas.”

Ponto de situação:

As recomendações formalizadas na sequência da auditoria de acompanhamento de recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, apresentam agora prazos diferenciados, a saber: 30 dias, 60 dias, até à apresentação do segundo Pedido de Pagamento e até ao final de 2022.

Face ao exposto, a anterior enunciação elaborada pelo MP a este propósito encontra-se ultrapassada.

Relatório anterior:

- iv.** *“O trabalho desenvolvido deveria ter tido em conta que parte das fragilidades identificadas estavam relacionadas com insuficiências relevantes quanto aos recursos humanos e tecnológicos da EMRP, cuja situação não dependeu exclusivamente desta entidade, mas para a qual concorreu a atuação da ADC em virtude da sua dependência orçamental e de apoio técnico prevista no modelo de governação do PRR, a qual também mereceria ter sido objeto de recomendações*
- 20. “*

²⁰ Através do despacho nº 11888-B/2021 do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e do Ministro do Planeamento, foi aprovado, em 25.11.2021, o contingente de postos de trabalho com vista à abertura de procedimentos concursais para a contratação excecional de trabalhadores para a constituição de relações jurídicas de emprego a termo resolutivo certo ou incerto, pelo período máximo de execução dos respetivos projetos no âmbito do PRR.



Ponto de situação:

A dependência orçamental da EMRP perante a ADC encontra-se ultrapassada na sequência da publicação da RCM nº 93/2022, de 4 de outubro, na medida em que:

- a) Por um lado, o seu nº 24 refere que os encargos orçamentais associados ao desenvolvimento da atividade da EMRP passam a ser garantidos pelo Orçamento de Estado, assegurando a Secretária-Geral da Presidência do Conselho de Ministros o necessário apoio logístico e administrativo;
- b) E, por outro lado, o seu nº 16 especifica que a EMRP fica autorizada a recrutar trabalhadores, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, com recurso à mobilidade, ao contrato de trabalho a termo resolutivo certo ou incerto, ao acordo de cedência de interesse público e à comissão de serviço.

Face ao exposto, a anterior enunciação elaborada pelo MP a este propósito encontra-se ultrapassada.

C. Quanto ao controlo do duplo financiamento:

Relatório anterior:

- i. “A análise sistemática do risco de ocorrência de duplo financiamento de projetos de investimento com fundos europeus do Portugal 2020 e do PRR, ao ter tido em conta apenas os apoios financeiros que são objeto de certificação por parte da ADC, ficou subtraída na sua finalidade, uma vez que, entre o mais, não considerou os apoios integrados no período de programação Portugal 2020 que são certificados pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP).*



Tal situação terá resultado de uma deficiente interpretação da abrangência das análises em referência por parte da ADC, na medida em que foi entendido que estas análises visariam apenas os Fundos da Política de Coesão, ao momento, os referentes ao Portugal 2020.

No entanto, o artigo 12º do diploma que disciplina esta matéria, é claro ao referir que as análises sistemáticas dos financiamentos atribuídos pelos fundos europeus do Portugal 2020 e do Portugal 2030, destinadas a garantir que não ocorra situações de acumulação ou duplicação destes financiamentos com os do PRR, são asseguradas pela ADC.

Não refere o legislador que tais análises se limitam ao perímetro dos fundos da política de coesão. Uma elementar regra de interpretação jurídica impõe que não deva o intérprete distinguir o que o legislador não tenha distinguido e, no caso, o legislador impõe a obrigação de realização das referidas análises sistemáticas dos financiamentos atribuídos pelos fundos europeus do Portugal 2020 e do Portugal 2030 à ADC, sem fazer qualquer distinção em razão da tipologia dos incentivos.

Sendo a preocupação do legislador a de obstar ao duplo financiamento por via da realização das descritas análises sistemáticas, carece de qualquer sentido considerar que tenha pretendido consagrar uma solução que visasse apenas aquelas que abrangessem os fundos da política de coesão, pois que é de presumir que o legislador bem sabe da existência dos demais fundos e recursos financeiros e de como também relativamente a estes a solução por si encontrada por via de tais análises se impunha, pelo que não os poderá ter querido excepcionar na previsão do n.º 3 do referido artigo 12.º."

Ponto de situação:

A segunda análise sistemática do risco de ocorrência de duplo financiamento de projetos de investimento financiados pelo PRR incidiu



sobre todos os investimentos / subinvestimentos contratualizados entre a EMRP e os beneficiários diretos, bem como sobre as operações contratualizadas entre os beneficiários intermediários e os beneficiários finais ²¹, tendo em conta o universo dos apoios concedidos no âmbito do PT2020 (à data ainda não existiam operações financiadas através do PT 2030), incluindo os apoios do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Agricultura (FEAMP) certificados pelo IFAP. Contudo, existem apoios que ainda não foram tidos em conta neste procedimento (v.g. Fundo Europeu Agrícola de Garantia - FEAGA, Fundo para a Segurança Interna - FSI, Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração - FAMI e ERAMUS +, bem como as ajudas diretas).

Assim, embora o MP não disponha de informação que lhe permita avaliar o potencial impacto da limitação supra enunciada, considera ter-se registado uma evolução positiva significativa no procedimento que, no entanto, carece de ajustamentos adicionais, de modo a garantir o objetivo da adequada mitigação do risco de duplo financiamento.

D. Quanto ao parecer suporte ao primeiro Pedido de Pagamento:

Relatório anterior:

i. “Apesar da auditoria de conformidade ao SCI do PRR apontar fragilidades relevantes, a CAC considerou que o Primeiro Pedido de Pagamento estava em condições de ser submetido à CE, uma vez que:

a) Por um lado, a EMRP procedeu, através da sua estrutura segregada de controlo interno, a verificações integrais aos 38 metas e marcos associados ao Pedido de Pagamento, cujos resultados foram apreciados pela equipa de apoio técnico da CAC;

²¹ Este trabalho integrou o *follow-up* realizado pela EMRP.



- b) *E, por outro lado, "o compromisso da EMRP de acolher e concretizar, no prazo acordado, o conjunto de recomendações formuladas pela IGF – Autoridade de Auditoria no seu relatório".*

Ponto de situação:

Relativamente ao primeiro Pedido de Pagamento e previamente à sua apresentação, a EMRP concluiu as verificações dos 38 marcos e metas que lhe estavam associados, em cuja sequência foram identificadas situações relacionadas com o cumprimento das regras de contratação pública que, não condicionando a apresentação do Primeiro Pedido, careciam de análise subsequente, a qual se encontrava em curso à data da realização da auditoria de acompanhamento de recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, pelo que, à data do presente documento, o MP não dispõe de informação que habilite a pronunciar-se sobre a eventual relevância de tais situações ²².

E. Quanto à Estratégia de Auditoria e Controlo:

Relatório anterior:

- i. *"Ausência de uma Estratégia de Auditoria e Controlo a formalizar pela CAC, apesar de ter sido aprovado um esboço da mesma em reunião realizada em 09.02.2022."*

Ponto de situação:

Foi formalizada a Estratégia de Auditoria e Controlo reportada a junho de 2022. No entanto, refere-se que 1 das 3 auditorias programadas para o ano de 2022, designada por *"Auditoria aos sistemas de controlo interno dos*

²² Não obstante a IGF ter reconhecido que tais situações careciam de acompanhamento subsequente, a correspondente recomendação foi considerada encerrada.



Beneficiários intermediários não se encontrava concluída à data da formalização do parecer suporte ao Segundo Pedido de Pagamento.

Face ao exposto, a anterior enunciação elaborada pelo MP a este propósito encontra-se ultrapassada.

7. Conclusões

Em presença do explanado no antecedente ponto, identificam-se as situações seguintes que o MP identifica como suscetíveis de preocupação.

A. Quanto ao modelo de governação do PRR e à EMRP:

- i. Não se encontra salvaguardada uma adequada segregação de funções nas atribuições da CAC: por um lado, este órgão deve supervisionar e realizar auditorias ao funcionamento do SCI implementado na EMRP e, por outro lado, deve emitir os pareceres prévios aos Pedidos de Pagamento preparados por esta mesma estrutura de missão, de acordo com o estabelecido no n.º 3, do artigo 7.º, do DL n.º 29-B/2021.
- ii. Embora a EMRP, até à data da formalização do contraditório ao relatório relativo à auditoria de acompanhamento de recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, tivesse aumentado o seu número de trabalhadores, o seu quadro pessoal ainda carecia de 17 colaboradores, atento o número previsto no n.º 11, da RCM n.º 93/2022, de 4 de outubro (60).



B. Quanto à apreciação do SCI da EMRP:

- i. A auditoria de acompanhamento de recomendações formuladas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR:
 - ✚ Não incidiu sobre os procedimentos garantidos com vista à mitigação do duplo financiamento, nem sobre os sistemas de controlo interno implementados nos beneficiários intermediários, de acordo com o conteúdo do ponto 1.2. do correspondente relatório ²³;
 - ✚ Não teve a possibilidade de avaliar o efetivo funcionamento do sistema como um todo, em virtude do mesmo ainda se encontrar em fase de implementação à data de dinamização do trabalho.
- ii. A referida auditoria concluiu que a EMRP continua a registar insuficiências ao nível dos procedimentos implementados para a avaliação da conformidade das ações com as regras aplicáveis, em especial as relativas à prevenção de conflito de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento.
- iii. O supra referido trabalho também refere que, apesar da melhoria constatada tendo em conta as versões anteriores, o manual de procedimentos e a descrição do sistema de controlo interno do PRR, continuam a revelar insuficiências, nomeadamente, em termos da adequada especificação dos procedimentos a assegurar pela ADC no âmbito do recebimento das verbas oriundas da Comissão Europeia, do pagamento aos beneficiários e de articulação com a EMRP, assim como relativamente à harmonização da descrição dos sistemas de controlo interno implementados pelos diversos beneficiários intermediários, por forma a garantir adequadamente a

²³ Apesar destes procedimentos serem garantidos fora da esfera de intervenção da EMRP fazem parte indiscutivelmente do SCI do PRR.



prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento.

- iv. E em termos concretos, o Tribunal de Contas, no seu trabalho designado por *“Contributo para a melhoria da gestão pública e da sustentabilidade das finanças públicas”* alerta para o risco de práticas irregulares na contratação pública, resultantes das medidas especiais aprovadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (aprova medidas especiais de contratação pública em matéria de projetos financiados ou cofinanciados, designadamente, por fundos europeus), nomeadamente, quanto ao fracionamento de despesas e aos défices de fundamentação (cfr. Ponto 6).

C. Quanto ao controlo do duplo financiamento:

- i. A segunda análise sistemática do risco de ocorrência de duplo financiamento de projetos de investimento financiados pelo PRR incidiu sobre todos os investimentos / subinvestimentos contratualizados entre a EMRP e os beneficiários diretos e finais, tendo em conta o universo dos apoios concedidos no âmbito do PT2020, incluindo os apoios do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Agricultura FEAMP. Contudo, existem apoios que ainda não foram tidos em conta neste procedimento (v.g. Fundo Europeu Agrícola de Garantia - FEAGA, Fundo para a Segurança Interna - FSI, Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração - FAMI e ERAMUS +, bem como as ajudas diretas).

Assim sendo, o procedimento instituído para a mitigação do risco de duplo financiamento ainda não garante a sua plena eficácia.

- ii. Para além da limitação supra explicitada, a mitigação do risco de duplo financiamento continua a assentar nas análises sistemáticas que consistem, fundamentalmente, na apreciação dos resultados do cruzamento de



informações disponíveis no Balcão 2020 (tipologia da operação, descritivo, objetivos e períodos de elegibilidade para o conjunto de pessoas identificadas como beneficiários do PT2020 e do PRR) e no sistema de informação suporte à gestão do PRR (Sistema de Acompanhamento e Monitorização - SAM e Sistema de Gestão de Informação -SGI), complementado, eventualmente, com dados constantes nos Sistemas de Informação específicos dos Programas Operacionais envolvidos ²⁴ e portanto, sem recurso a quaisquer ferramentas informáticas ²⁵ (v.g. ARACHNE). Questiona-se, deste modo, a fiabilidade deste procedimento, o qual não poderá, de forma alguma, ser compensado pelas informações relacionadas com a ausência de duplo financiamento prestadas pelos próprios beneficiários ^{26 27}.

Aliás, o Tribunal de Contas, na sua auditoria à “Aplicação de Recursos Públicos na Digitalização das Escolas” ²⁸ concluiu que, naquele apoio em concreto, “*não está afastada a possibilidade de duplo financiamento dos Investimentos (e.g. PT2020)*” ²⁹.

²⁴ O risco é atribuído caso a caso de acordo com os seguintes níveis:

- Elevado - Investimentos / reformas do PRR para os quais não é possível concluir pela inexistência de intervenções concorrentes ou sobrepostas com operação do PT2020;
- Médio - Intervenções pontuais financiadas no âmbito do PT2020 para as quais não foi possível concluir pela inexistência de eventual financiamento pelo PRR;
- Baixo - Investimentos/reformas do PRR onde se conclui pela inexistência de intervenções concorrentes ou sobrepostas com projetos do PT2020.

²⁵ Como poderia suceder nomeadamente com a utilização do ARACHNE ou outros a desenvolver conjugadamente com esta ferramenta

²⁶ Previstas no n.º 2, do art.º 12.º, do DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio

²⁷ À data da emissão do seu parecer, a CAC não dispunha dos dados relativos aos resultados obtidos através destas listas de controlo específica a preencher pelos próprios beneficiários (“a EMRP elaborou uma lista de controlo específica para a verificação desta matéria, a qual foi remetida aos Beneficiários. Todavia, de acordo com o relatório da IGF-AA, “(...) à data das nossas verificações, ainda não havia sido elaborado qualquer documento que integrasse os resultados da análise realizada sobre a informação disponibilizada pelos beneficiários”).

²⁸ Os instrumentos de ação eram:

- Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 - INCoDe.2030;
- Plano de Ação para a transição Digital – PATD;
- Programa de Estabilização Económica e Social – PEES;
- PRR.

²⁹ A componente C 20 – Escola Digital integra, por um lado, uma Reforma para formar professores em competências digitais e, por outro lado, 12 Projetos de Investimento para fortalecer a infraestrutura tecnológica das escolas em equipamentos e acesso à Internet e encontrava-se referenciada com risco elevado no âmbito das análises sistemáticas de prevenção e mitigação do duplo financiamento.



A fragilidade do atual procedimento de mitigação do risco de duplo financiamento aumentará à medida que a execução do PRR for progredindo, considerando que para o 1º Pedido de Pagamento foram analisadas 43 operações do PRR e 611 do PT2020, enquanto para o 2º Pedido de Pagamento a análise incidu sobre 788 operações do PRR e 14.497 do PT2020 num universo de 751 beneficiários.

D. Quanto ao parecer suporte ao primeiro pedido de desembolso:

- i. A CAC considerou que o 2º Pedido de Pagamento estava em condições de ser submetido à Comissão Europeia, embora o seu **parecer fosse limitado** ³⁰ por desconhecimento, à data da sua formalização, dos resultados das:
 - ✚ Ações de verificação relativas aos marcos associados ao Pedido de Pagamento em apreciação e qualificados com risco elevado / médio de duplo financiamento (apenas conhecidos no final de outubro);
 - ✚ Auditorias e ações em curso identificadas na síntese de auditorias.

- ii. Complementarmente, a CAC recomendou à EMRP:
 - ✚ O reforço dos mecanismos de mitigação do risco de conflitos de interesses;
 - ✚ A transmissão à CAC dos resultados das ações de verificação dos marcos constantes no 2º Pedido de Pagamento de risco médio / elevado de duplo financiamento;

³⁰ Embora a CAC referisse no ponto B do seu parecer que *“considera ter obtido evidência adequada e suficiente para a emissão do presente parecer.”*



- ✚ A concretização das ações necessárias à conclusão da implementação, dentro dos prazos indicados, das recomendações identificadas no correspondente anexo, sendo de realçar as seguintes:
1. Assegurar a adequada supervisão e controlo da qualidade do trabalho realizado pelos beneficiários intermediários;
 2. Proceder à revisão e detalhe do Manual de Procedimentos e da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, por forma a melhor assegurar a respetiva conformidade com os requisitos regulamentares e de orientação aplicáveis;
 3. Definir, em articulação com as demais entidades relevantes, procedimentos adequados para mitigar a existência de duplicação de financiamento;
 4. Concluir o desenvolvimento integral do Sistema de Informação do PRR, incluindo a interoperabilidade com os demais sistemas e aplicações relevantes, em respeito do cronograma definido para o efeito;
 5. Desenvolver a análise de risco já efetuada, por forma a identificar a integralidade das áreas de risco significativo suscetíveis de afetar o pleno desenvolvimento do PRR;
 6. Executar integralmente as ações previstas nos planos das ações de acompanhamento e controlo para 2022.



8. Consideração final

Face ao disposto no n.º 6 do artigo 24.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, referente aos pagamentos, à suspensão e à rescisão de acordos relativos às contribuições financeiras e ao apoio sob forma de empréstimos ³¹, o Ministério Público assinala, com preocupação, a ausência de critérios pré-determinados que regulamentem, de forma clara, transparente e previsível, a aplicação da possibilidade de suspensão de pagamento da totalidade ou de parte da contribuição financeira ou do empréstimo, em caso de concluir a CE que os marcos e metas estabelecidos não sejam satisfatoriamente cumpridos.

Tais critérios devem ser definidos, atenta a ausência de ligação ou causalidade entre aqueles indicadores e o valor concreto de cada Pedido de Pagamento.

Esta ausência de clarificação aporta ao processo uma imprevisibilidade e conseqüente indesejável insegurança que urge ultrapassar.

9. Encaminhamento

Vai este relatório ser encaminhado ao conhecimento das seguintes entidades:

1. Aos seguintes órgãos do modelo de governação do PRR:
 - a. Comissão de Auditoria e Controlo;
 - b. Estrutura de Missão Recuperar Portugal;

³¹ “Se, na sequência da avaliação a que se refere o n.º 3, a Comissão concluir que os marcos e as metas estabelecidos na decisão de execução do Conselho referida no artigo 20.º n.º 1, não foram satisfatoriamente cumpridos, é suspenso o pagamento da totalidade ou de parte da contribuição financeira ou, se for o caso, do empréstimo. O Estado-Membro em causa pode apresentar observações no prazo de um mês a contar da comunicação da avaliação da Comissão.”



- c. Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P.;
 - d. Comissão Nacional de Acompanhamento;
 - e. Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças;
2. À Subcomissão para o Acompanhamento dos Fundos Europeus e do PRR.
 3. Quaisquer outras que se venha a entender pertinente.

Lisboa, 10 de janeiro de 2023.

**EM DEFESA DA
LEGALIDADE
DEMOCRÁTICA**