



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

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

2022



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

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

2022



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	6
3. Caracterização da CAC.....	7
4. O 1.º Pedido de Desembolso do PRR e a CAC	9
4.1. Informações genéricas	9
4.2. Atividade da CAC	12
5. Trabalho desenvolvido	15
6. Conclusões	16
7. Encaminhamento.....	21



SIGLAS UTILIZADAS

ADC	Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P.
CAC	Comissão de Acompanhamento e Controlo do PRR
CNA	Comissão Nacional de Acompanhamento
EMRP	Estrutura de Missão <i>“Recuperar Portugal”</i>
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
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.¹

Consideradas as especificidades técnicas das tarefas em presença, entendeu o Ministério Público solicitar a colaboração do Núcleo de Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral da República, o que obteve acolhimento junto do respetivo coordenador que para o desempenho dessa tarefa designou em 20.12.2021 os dois especialistas Margarida Mós e Nuno Duque, cujos contributos concorreram para o desempenho da atividade de acompanhamento da atividade da CAC por parte do Ministério Público, bem como para a elaboração do presente relatório, nos termos que dele resultam.

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.

¹ Decisão comunicada à CAC em 03.11.2021



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.

Assim, e 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 europeus 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 n.º 46-B/2021, de 4 de maio, cujo conteúdo refere, por um lado, que esta estrutura fica na dependência do membro do Governo responsável pela área do planeamento e que, por outro lado, 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.

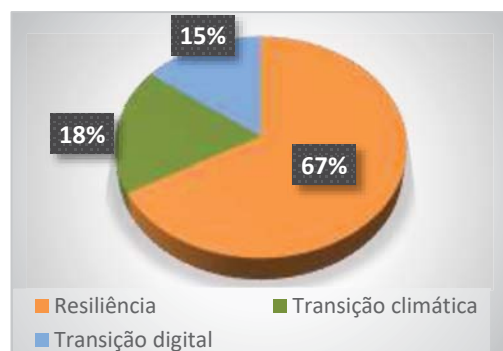


2.2. Dimensão financeira

O PPR português, após debate nacional e período de consulta pública, foi submetido à CE ², 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
Transição Climática	C10. Mar	252	

² O primeiro *draft* apresentado por Portugal à EU ocorreu em outubro de 2020.



Dimensão	Componente	Valor em M€	
	C11. Descarbonização da Indústria	715	
	C12. Bio economia Sustentável	145	
	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	

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

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 é suscetível de ser superior ao estimado, poderá representar um acréscimo de dotação do PRR entre 1.500 M€ e 1.600 M€, a confirmar em junho do corrente ano.

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 n.º 2, do artigo 7º do diploma legal em referência, três elementos:

- Um representante da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) que garante a respetiva presidência ³;

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



- Um representante da ADC ⁴;
- Uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo, cooptado pelos restantes membros ⁵.

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 competência ⁶, razão pela qual a CAC funciona junto da IGF.

Refere-se, por fim 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:

- 🚩 O modelo de governação e o período de execução do PRR;
- 🚩 O SCI descrito no PRR;
- 🚩 Os acordos financeiro, de empréstimo e operacional, celebrados com a CE;

⁴ O presidente do Conselho Diretivo - Dr. Nuno Santos que, após a sua demissão deste cargo, foi substituído pela Dr^a Ana Cristina Jacinto.

⁵ Dr. Victor Caldeira.

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



- ✚ O universo de atores envolvidos no controlo interno e externo do PRR e respetivas responsabilidades;
- ✚ Os riscos identificados.

Sucede que, apesar de já ter aprovado em 09.02.2022 um esboço da sua Estratégia de Auditoria e Controlo, a CAC ainda não aprovou o correspondente documento definitivo, alegando, no seu relatório de atividades, que tal situação está relacionada, por um lado, com o facto do SCI da EMRP não se encontrar integralmente implementado e, por outro, com a assinatura tardia do acordo operacional com a CE (18.01.2022).

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).

4. O 1.º Pedido de Desembolso 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 desembolso 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 €**, referentes à prossecução de **38 metas e marcos**, correspondentes a 21 reformas e 17 investimentos, com execução contratualizada até 31.12.2021, a saber:

- ✚ Um pedido de pagamento de 636.139.080 €, de apoio não reembolsável, relativo a 31 marcos e 4 metas;
- ✚ Um pedido de pagamento no valor de 700.000.000 €, de apoio sob a forma de empréstimo, relativo a 3 marcos.



No quadro que se segue encontram-se identificados os 38 metas e marcos associados ao pedido de desembolso em apreciação:

Ano	Comp.	Marco Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
2020	C06	Marco	✚ Entrada em vigor da lei que cria concursos especiais de admissão ao ensino superior
	C05	Marco	✚ Aprovação da Agenda de Inovação para a Agricultura
		Marco	✚ Entrada em vigor do ato legislativo que regula a atividade e funcionamento do Banco Português de Fomento (BPF) e aprova os respetivos Estatutos
2021	C05	Meta	✚ Alargamento da Rede de Laboratórios Colaborativos Reconhecidos
	C02	Marco	✚ Entrada em vigor do decreto-lei que aprova o quadro jurídico para o Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário
	C06	Marco	✚ Entrada em vigor do novo quadro legal que rege a cooperação das instituições de ensino superior com a administração pública e as empresas
	C07	Marco	✚ Seleção de Áreas de Acolhimento Empresarial para intervenções destinadas a melhorar a sustentabilidade ambiental e digitalização
	C19	Marco	✚ Criação do Instituto Nacional de Administração, I.P.
	C03	Marco	✚ Adoção da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza
	C05	Marco	✚ Desenvolvimento da política de investimento (capitalização) e adoção da mesma pela entidade gestora do veículo
		Marco	✚ Adoção de um ato legislativo relativo ao Instrumento de Recapitalização das Empresas dos Açores
		Marco	✚ Adoção da política de investimento do Instrumento de Recapitalização das Empresas dos Açores
		Marco	✚ Entrada em vigor de um decreto-lei que regulamenta a medida de capitalização do BPF
	Marco	✚ Processo de concurso para projetos de investigação e inovação	
	C08	Marco	✚ Lei relativa à criação do Sistema de Gestão de Informação de Incêndios Florestais (SGIFR)
Marco		✚ Quadro jurídico do arrendamento forçado de prédios rústicos em áreas florestais	



Ano	Comp.	Marco Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
	C12	Marco	✚ Entrada em vigor do novo Regime Geral de Gestão de Resíduos
		Marco	✚ Assinatura do protocolo para 2021 do Programa «Resineiros Vigilantes»
	C14	Marco	✚ Entrada em vigor do Regulamento da Rede Nacional de Transporte de Gás e do Regulamento da Rede Nacional de Distribuição de Gás
		Marco	✚ Primeiro concurso para projetos de produção de gases renováveis
	C19	Marco	✚ Entrada em vigor do quadro jurídico para a transformação digital da administração pública
	CO1	Marco	✚ Implementação do sistema de classificação, do perfil funcional e do sistema de referenciação dos utentes para o modelo regional de cuidados continuados integrados da Madeira (relatório)
		Marco	✚ Entrada em vigor do novo decreto-lei de Saúde Mental, que estabelecerá os princípios para a organização dos cuidados de saúde mental
	CO2	Marco	✚ Intervenções no parque habitacional público na Região Autónoma dos Açores
		Marco	✚ Intervenções no parque habitacional público na Região Autónoma dos Açores – renovação
	CO3	Marco	✚ Adoção da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025
		Marco	✚ Aprovação dos Planos de Ação para comunidades desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto
		Marco	✚ Entrada em vigor do regime simplificado de instalação de equipamentos sociais
		Marco	✚ Publicação do concurso para a construção de infraestruturas digitais no âmbito das Acessibilidades 360
	CO5	Marco	✚ Entrada em vigor do novo regime jurídico aplicável aos centros de tecnologia e inovação
		Marco	✚ Atualização das linhas orientadoras da estratégia para a inovação tecnológica e empresarial para Portugal 2030
	CO7	Marco	✚ Contrato assinado para 1 projeto rodoviário
		Marco	✚ Contrato assinado para 2 projetos rodoviários – RAA



Ano	Comp.	Marco Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
	CO10	Marco	✚ Entrada em vigor dos diplomas revistos do Ministério do Mar relacionados com o reforço da capacidade de financiamento à economia do mar e inovação através do Fundo Azul
	C11	Marco	✚ Primeiro concurso para projetos de descarbonização industrial
	C16	Meta	✚ Digital <i>Innovation Hubs</i> (DIH) selecionados
	C17	Marco	✚ Entrada em vigor do novo modelo de contrato de gestão ao abrigo do novo sistema de incentivos/penalizações à gestão das empresas públicas
	C20	Meta	✚ Assinatura de contratos para a aquisição de computadores individuais para alunos e professores

O pedido de desembolso atrás referenciado foi aprovado preliminarmente pela CE, aguardando ainda o parecer do Comité Económico e Financeiro ⁷.

Após a concretização do pagamento deste primeiro pedido de desembolso no valor líquido de 1.162 M€ (553 M€ em subvenções não reembolsáveis e 609 M€ em empréstimos) ⁸, Portugal terá recebido um montante total acumulado de 3.321 M€, i.e., 20% da dotação do PRR (16.644 M€) ⁹.

4.2. Atividade da CAC

Pese embora a circunstância de o Ministério Público ter tido conhecimento de alguns procedimentos levados a cabo pela CAC junto da EMRP apenas *a posteriori*, eventualmente preparatórios dos trabalhos a desenvolver no âmbito das suas competências, neste relatório apenas se relevam os procedimentos diretamente relacionados com:

- ✚ A supervisão / auditoria do / ao SCI da EMRP;
- ✚ O parecer prévio ao 1.º Pedido de Desembolso apresentado pela EMRP à CE.

⁷ A formalizar num período de cerca de um mês, com referência ao momento da formalização deste documento.

⁸ Após dedução de 13 % relativo ao adiantamento recebido em 03.08.2021.

⁹ Segundo informações disponíveis no *site* da EMRP.



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 ¹⁰:

- ✚ 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.

Porém, resulta do considerando (51) da Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal de 06.07.2021, que a primeira auditoria a realizar ao SCI do PRR, antes da apresentação do primeiro pedido de desembolso, seria da responsabilidade da IGF (*“Portugal indicou que a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizará uma primeira auditoria ao sistema de gestão e controlo do PRR, antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento (com exclusão do pré-financiamento) à Comissão”*).

De facto, a IGF, em cumprimento de tal obrigação, realizou uma *“Auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR”* junto da EMRP, com o objetivo de responder à seguinte questão:

“O sistema de gestão e controlo interno do PRR funciona de forma eficaz, garantindo que os fundos são geridos em conformidade com as regras aplicáveis, em especial as relativas à prevenção de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento, e de acordo com o princípio da boa gestão financeira?”

¹⁰ 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.”*



Os correspondentes resultados encontram-se vertidos no Relatório n.º 4/2022, aprovado, pelo Inspetor-Geral da IGF, em 07.01.2022, aqui se incluindo que: “O sistema de gestão e controlo interno em causa, que tem vindo a ser implementado de acordo com os requisitos aplicáveis a cada fase da respetiva execução, **carece de melhorias, tendo em vista assegurar a sua necessária e integral conformidade com os requisitos regulamentares e as orientações aplicáveis**”.

Acresce que a CAC, para efeitos de emissão do referido parecer prévio, contou com a primeira análise sistemática do risco de ocorrência de duplo financiamento de projetos de investimento com fundos europeus do *Portugal 2020*, realizada pela ADC, em cumprimento do n.º 3, do artigo 12.º do referido DL n.º 29-B/2021, cujos resultados se encontram plasmados na Informação n.º 1/1225/2021, aprovada pelo Presidente do Conselho Diretivo da ADC em 12.01.2022 ¹¹.

Atendendo às deficiências identificadas pela IGF no SCI da EMRP, para a emissão do seu parecer prévio ao primeiro Pedido de Desembolso nos termos da alínea *b*) do n.º 3, do artigo 7.º, do diploma legal em referência, a CAC socorreu-se ainda da apreciação realizada pela sua equipa de apoio técnico¹² aos resultados das verificações integrais aos 38 metas e marcos associados a este pedido de desembolso, as quais tinham sido asseguradas pela estrutura segregada de controlo interno da EMRP, de acordo com o proposto pela IGF no seu relatório de auditoria n.º 4/2022 ¹³.

Perante a análise de tais resultados ¹⁴, que não terão registado quaisquer anomalias no cumprimento dos 38 metas e marcos associados ao primeiro Pedido de Desembolso ¹⁵ em apreciação, a CAC considerou que este estava em condições de ser submetido à CE.

¹¹ Para além dos dados disponíveis na plataforma FÉNIX e todas as informações produzidas pela EMRP, designadamente, as relativas ao SCI do PRR.

¹² Formada por elementos da IGF e da ADC.

¹³ O SCI da EMRP, ao apresentar fragilidades significativas, não podia garantir que a concretização das 38 metas e marcos associados ao primeiro Pedido de desembolso tivesse sido assegurada sem irregularidades.

¹⁴ O Ministério Público não aceitou estes resultados.

¹⁵ Âmbito fixado na Decisão de Execução do Conselho (ST 10149/2021) de 06.07.2021 e detalhado no acordo operacional subscrito entre a CE e Portugal em 18.01.2022.



5. Trabalho desenvolvido

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

- ✚ Analisou o modelo de governação do PRR fixado no DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio em conjugação com a RCM 46-B/2021 que criou a EMRP;
- ✚ Participou nas reuniões da CAC realizadas em 04.11.2021 (CAC n.º 2 / 2021), em 10.11.2021 (CAC n.º 3 / 2021), em 06.12.2021 (CAC n.º 4 / 2021), em 14.01.2022 (CAC n.º 1 / 2022), em 20.01.2022 (CAC n.º 2 / 2022), em 26.01.2022 e em 09.02.2022 (CAC n.º 3 / 2022) ¹⁶;
- ✚ Solicitou todas as informações identificadas como suporte às decisões tomadas pela CAC;
- ✚ Visitou as instalações da EMRP para melhor conhecer o seu funcionamento;
- ✚ Acedeu aos dados residentes na plataforma FÉNIX suporte aos pedidos de desembolso bianuais (gerido pela CE para acompanhamento da execução dos PRR).

Nem sempre o Ministério Público teve acesso à informação de suporte à atividade da CAC, por não ter sido tempestivamente disponibilizada, à exceção dos casos de sua expressa solicitação. Esta circunstância impossibilitou, por vezes, uma tomada de posição tempestiva ¹⁷.

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

- ✚ DL n.º 29-B/2021 e RCM 46-B/2021, ambos de 4 de maio;
- ✚ Atas das reuniões da CAC;

¹⁶ Não assistiu à 1.ª reunião realizada em 27.10.2021 (CAC n.º 1 / 2021), por não ter sido convocado.

¹⁷ Reunião da CAC, realizada em 14.01.2022, para apreciação da auditoria de conformidade ao SCI da EMRP realizada pela IGF e da análise sistemática do duplo financiamento realizada pela ADC, sem que tivessem sido remetidos previamente os correspondentes relatório / informação ao conhecimento do Ministério Público.



- ✚ Memorando da CAC para a EMRP, reportado a 30.12.2021;
- ✚ Relatório n.º 4/2022 da IGF, referente à “Auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR”;
- ✚ 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);
- ✚ Primeiro Pedido de Desembolso, no valor total de 1 336 139 080 €;
- ✚ Parecer emitido pela CAC referente ao primeiro Pedido de Pagamento do PRR;
- ✚ Relatório da CAC - 2021 (outubro – dezembro);
- ✚ Informações diversas disponíveis no sistema de informação FÉNIX suporte aos pedidos de desembolso bianuais ¹⁸.

6. Conclusões

Após análise da documentação inventariada no ponto antecedente, identificam-se as situações seguintes, 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 desembolso 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, de 4 de maio ¹⁹.

¹⁸ O M.º P.º também solicitou acesso aos sistemas de informação respeitantes à gestão do PRR, nomeadamente, ao Sistema de Acompanhamento e Monitorização do PRR (SAM).

¹⁹ 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.”



Esta situação foi agravada no âmbito do primeiro Pedido de Desembolso apresentado pela EMRP à CE, na medida em que o relatório referente à apreciação do SCI, suporte da 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;

- ii. A dependência orçamental e de apoio logístico e administrativo da EMRP face à ADC, determinados no n.º 18, da RCM n.º 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 n.º 10, da RCM n.º 46-B/2021.

B. Quanto à apreciação do SCI da EMRP:

- i. A auditoria de conformidade ao SCI do PRR não incidiu sobre os procedimentos realizados com vista à mitigação do duplo financiamento, formalizado 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"* ²⁰;
- ii. A referida auditoria concluiu que a EMRP, por um lado, não garantiu certos procedimentos relevantes, como sejam a validação da ausência de conflito de

²⁰ Apesar destes procedimentos serem garantidos fora da esfera de intervenção da EMRP, fazem indiscutivelmente parte do SCI da EMRP.



interesses e mitigação dos riscos de fraude e de corrupção e por outro, não assegurou de forma adequada procedimentos como a 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;

- iii. O prazo atribuído à EMRP para implementação das recomendações formalizadas, foi determinado de modo uniforme e encontra-se relacionado com o momento de conclusão da próxima auditoria a realizar por ocasião do segundo pedido de desembolso, inviabilizando, deste modo, um acompanhamento tempestivo da eficácia dos procedimentos introduzidos para colmatar as fragilidades identificadas pelo IGF.

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 dois níveis, 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 anteriormente referidas;

- 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, que, também por essa razão, merecia ter sido objeto de recomendações ²¹.

C. Quanto ao controlo do duplo financiamento:

- 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 visariam apenas os Fundos da Política de Coesão, ao momento, com reporte ao *Portugal 2020*.

No entanto, o artigo 12.º 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 ocorrem 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. 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

²¹ Através do despacho n.º 11888-B/2021 do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública e Sua Ex.^{ma} o Sr. 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.



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 fundamento 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 excecionar na previsão do n.º 3 do referido artigo 12.º

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

- i. Apesar da auditoria de conformidade ao SCI da EMRP apontar fragilidades relevantes, a CAC considerou que o primeiro pedido de desembolso estava em condições de ser submetido à Comissão Europeia, uma vez que:
 - 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 desembolso, cujos resultados foram apreciados pela equipa de apoio técnico da CAC;
 - 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”*.

E. Quanto à Estratégia de Auditoria e Controlo:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO CENTRAL DE
INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

7. Encaminhamento

Atento o conteúdo do ponto anterior, vai este relatório ser encaminhado ao conhecimento das seguintes entidades:

1. Órgãos do modelo de governação do PRR:
 - a. Comissão de Auditoria e Controlo;
 - b. Comissão Nacional de Acompanhamento;
 - i. Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças;
 - ii. Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P.;
 - iii. Estrutura de Missão Recuperar Portugal.
2. Quaisquer outras que se venha a entender pertinente.

Lisboa, 7 de abril de 2022.

**EM DEFESA DA
LEGALIDADE
DEMOCRÁTICA**