



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

**RELATÓRIO DO ACOMPANHAMENTO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
COMISSÃO DE AUDITORIA E
CONTROLO DO PRR
(3.º e 4.º pedidos de pagamento)**

2023



ÍNDICE

1. Introdução	6
2. Principais aspetos do Plano de Recuperação e Resiliência	7
2.1. Génese	7
2.2. Dimensão financeira do PRR inicial	8
2.3. Reprogramação	10
2.4. Dimensão financeira do PRR atual	11
2.5. Modelo de governação e intervenção do Ministério Público	15
3. Caracterização da CAC	16
4. Os 3º e 4º Pedidos de Pagamento do PRR e a CAC	19
4.1. Informações genéricas	19
4.2. Atividade da CAC	29
5. Trabalho desenvolvido	31
6. Resultados obtidos	36
6.1. Quanto ao modelo de governação do PRR	36
6.1.1. Novo modelo de governação	36
6.1.2 Recursos humanos Relatório anterior	38
6.1.3. Recursos humanos Ponto de situação:	39
6.1.4. Segregação de funções Relatório anterior:	40
6.1.5. Segregação de funções Ponto de situação:	41
6.2. Quanto ao SCI do PRR	41
6.2.1. Relatório anterior:	41
6.2.2. Ponto de situação:	41
6.3. Quanto ao SCI da EMRP	44



6.3.1. Relatório anterior	44
6.3.2. Ponto de situação	45
6.4. Quanto ao SCI dos BI	48
6.5. Quanto ao controlo do conflito de interesses	53
6.6. Quanto ao controlo do duplo financiamento	57
6.6.1. Relatório anterior	57
6.6.2 Ponto de situação	57
6.7. Quanto ao reporte de irregularidades / fraudes	60
6.8. Quanto ao tratamento das denúncias	61
6.9. Quanto aos sistemas de informação	61
6.10. Quanto às metas e aos marcos	63
6.11. Quanto ao parecer da CAC suporte ao 3.º e 4.º Pedidos de Pagamento	68
6.11.1. Relatório anterior	68
6.11.2. Ponto de situação	69
6.12. Quanto ao conhecimento pelo MP de situações irregulares	71
7. A Estratégia Nacional Antifraude Tema relacionado	72
7.1 Revisão ou atualização de anterior ENAF	73
7.2 Âmbito limitado	74
7.3 Omissão de fases do ciclo antifraude	74
7.4 Não articulação entre ENAF / ENAC – MENAC - RGPC	75
7.5 Insuficiências de avaliação e falta de ambição	76
7.6 Insuficiências do plano de implementação	77
8. Conclusões	79
8.1. Dimensão Financeira do PRR atual	79



8.2. Implicações das Alterações Legislativas na CAC	80
8.3. Os 3º e 4º Pedidos de Pagamento	81
8.4. Quanto ao modelo de governação do PRR	81
8.5. Quanto ao SCI do PRR	82
8.6. Quanto ao SCI da EMRP	83
8.7. Quanto ao SCI dos BI	84
8.8. Quanto ao controlo do conflito de interesses	86
8.9. Quanto ao controlo do duplo financiamento	86
8.10. Quanto ao reporte de irregularidades / fraudes.....	88
8.11. Quanto ao tratamento de denúncias	88
8.12. Quanto aos sistemas de informação	88
8.13. Quanto às metas e marcos	89
8.14. Quanto ao parecer suporte aos 3º e 4º Pedidos de Pagamento.....	91
8.15. Quanto ao conhecimento pelo MP de situações irregulares	92
8.16. A Estratégia Nacional Antifraude Tema relacionado	92
9. Encaminhamento.....	94



SIGLAS UTILIZADAS

AAC	Avisos de Abertura de Concurso
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
ADC	Agência de Desenvolvimento e Coesão, I. P.
AG	Autoridade de Gestão
BD	Beneficiário Direto
BE	Beneficiário Efetivo
BF	Beneficiário Final
BI	Beneficiários Intermediários
BPF	Banco Português do Fomento
CAC	Comissão de Acompanhamento e Controlo do PRR
CCDR-LVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CCDR-C	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, I. P.
CC	Contabilista Certificado
CCP	Código da Contratação Pública
CE	Comissão Europeia
CEGER	Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
CNA	Comissão Nacional de Acompanhamento
DG ECFIN	Direção-Geral Assuntos Económicos e Financeiros
DL	Decreto-Lei
DRPFE	Direção Regional do Planeamento e Fundos Estruturais – Governo Regional dos Açores
ENAF	Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus
EM	Estados Membros / Estado Membro
EMRP	Estrutura de Missão "Recuperar Portugal"
ENAC	Estratégia Nacional Anticorrupção
ESCI	Estrutura Segregada de Controlo Interno / EMRP
FA	Fundo Ambiental
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Agricultura
FSI	Fundo para a Segurança Interna
GPEARI	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças
IAPMEI	IAPMEI, I.P. - Agência para a Competitividade e Inovação
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social e Equiparadas
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção



MP	Ministério Público
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OI	Organismo Intermédio
OP	Organismo Pagador
PEPAC	Plano Estratégico da Política Agrícola Comum
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RCM	Resolução Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
SAM	Sistema de Acompanhamento e Monitorização / PRR
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGI	Sistema de Gestão de Informação / PRR
SI	Sistema de Informação
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TT	<i>Think Tank</i>
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 maio¹.

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

¹ Norma legal não sujeita a modificação no âmbito das alterações introduzidas ao diploma legal referido, por via do DL n.º 61/2023, de 24 de junho, que introduz modificações ao modelo de governação dos fundos atribuídos a Portugal através do PRR.



2. Principais aspetos do Plano de Recuperação e Resiliência

2.1. Génesese

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 europeus adjudicados 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, entretanto sujeito às alterações resultantes do DL n.º 61/2023 de 24 de julho, em vigor a partir do dia seguinte ao da sua publicação, a que adiante faremos detalhada referência na parte que releve para o propósito do presente relatório.

Em execução do diploma legal que vem de ser referido, foi criada a Estrutura de Missão "*Recuperar Portugal*" (EMRP) através da publicação da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 46-B/2021, de 4 de maio, com as alterações já introduzidas pela RCM n.º 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 enunciada RCM n.º 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 do PRR inicial

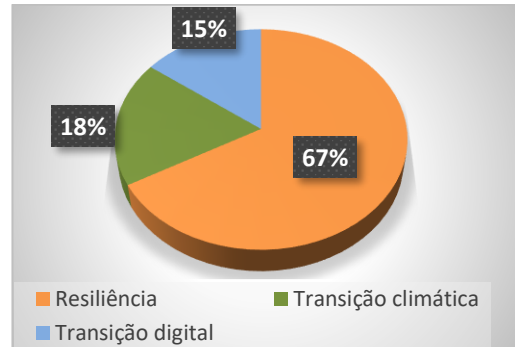
O PPR português, após debate nacional e período de consulta pública, foi submetido à CE, ² que o aprovou por Decisão de Execução do Conselho COM (2021) 321, de 13 de julho, pelo valor global de 16.644 M €, com possibilidade de recurso adicional a empréstimos no montante de 2.300 M € a solicitar até 2022.

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



Assim o suprarreferido valor aprovado encontrava-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	
	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	



Dimensão	Componente	Valor em M€		
		Subtotal	2 460	15 %
		TOTAL	16 644	

2.3. Reprogramação

Em 26.05.2023, Portugal submeteu à CE o seu PRR alterado, incluindo um novo capítulo consagrado ao *REPowerEU*, em conformidade com o artigo 21.º-C do Regulamento (UE) 2021/241.³

Ao abrigo da faculdade prevista no artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241, Portugal apresentou a sua reprogramação do PRR, de modo a que fosse tida em consideração a contribuição financeira máxima atualizada calculada nos termos do artigo 11.º, n.º 2 do diploma legal em referência.

Foi considerando um pedido de apoio sob a forma de empréstimos para suportar reformas e investimentos adicionais, ao amparo do artigo 14.º, n.º 2 do mesmo Regulamento.

Foi endereçado um pedido fundamentado à CE de proposta de alteração da anterior Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021, como estatuído pelo artigo 21.º, n.º 1, daquele diploma legal, invocando que o PRR original tinha, parcialmente, deixado de ser exequível em resultado de circunstâncias objetivas consequentes das atuais condições dos mercados, nomeadamente a inflação ou a perturbações da cadeia de abastecimento que resultaram em procedimentos de adjudicação de contratos infrutíferos ou causaram atrasos na aquisição de materiais ou serviços, bem como outras razões específicas.

³ Com as alterações resultantes do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de fevereiro de 2023.



No que se refere à proteção dos interesses financeiros da União, a CE "(...) considera que o sistema de controlo interno do PRR português é globalmente adequado, embora apresente algumas carências que devem ser colmatadas através de marcos específicos de auditoria e controlo. Essas carências dizem respeito à inexistência de uma avaliação do risco de fraude e ao subsequente plano de ação a nível de todos os organismos de execução portugueses, bem como à insuficiência das disposições para efetuar o cruzamento das informações relacionadas com a receção de fundos, a fim de prevenir e detetar o duplo financiamento. Consequentemente, devem ser introduzidos dois novos marcos em matéria de auditoria e controlo. (...)", assim descritos:

Reformas	Descrição do marco
22.1 RP-C22-r49	Alteração dos contratos de financiamento entre a EMRP e os organismos de execução para incluir a obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude e sendo identificado risco, ser desenvolvido um subsequente plano de ação.
22.2 RP-C22-r44	Introdução de controlos cruzados em matéria de duplo financiamento no âmbito PRR e outros Fundos Europeus.

A CE avaliou o PRR alterado, bem como o capítulo *REPowerEU*, de acordo com o disposto no artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 2021/241 e proferiu uma decisão favorável a 22.09.2023, que deu lugar a aprovação pelo Conselho ECOFIN, que adotou agora uma nova Decisão de Implementação do Conselho e respetivo Anexo, que alterou a anterior de 13.07.2021, relativa à aprovação da avaliação do PRR de Portugal ⁴.

2.4. Dimensão financeira do PRR atual

Com a adoção da nova Decisão por parte do Conselho da UE, o PRR português passa a ter uma dotação de 22.215.870.313 € em subvenções e empréstimos, incluindo o




⁴ Decisão de Execução do Conselho 13351/23, que altera a Decisão de Execução de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência de Portugal; Doc. ST 13351/23 ADD 1 REV 1, ECOFIN 1 A, de 17.10.2023, que detalha os marcos e metas revistos, bem como o seu calendário de execução.

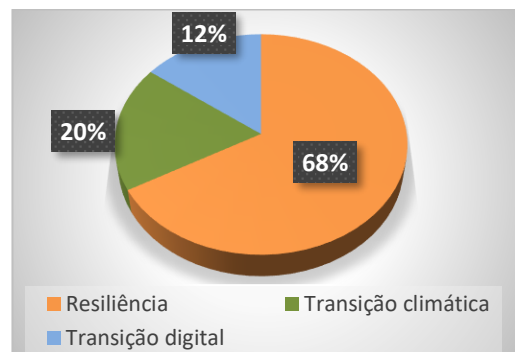


programa *RepowerEU*, passando este instrumento a ser a 21ª componente do PRR, representando o valor de 855 M €.

O valor total contratualizado, após a reprogramação, desagrega-se no montante de 16.325.113.960 €, respeitantes a apoios não reembolsáveis, e 5.890.756.353 € como o montante máximo cedido pela UE a título empréstimos.

O supra enunciado valor total aprovado encontra-se repartido pelas 3 dimensões do PRR da seguinte forma:

-  Resiliência - 15.092 M € - 68%;
-  Transição Climática - 4.404 M € - 20%;
-  Transição digital - 2.718 M € - 12%.



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

Dimensão	Componente	Valor em M€	%
Resiliência	C1. Serviço Nacional de Saúde	1 745	
	C2. Habitação	3 226	
	C3. Respostas Sociais	1 045	
	C4. Cultura	319	
	C5. Capitalização e Inovação Empresarial	4 911	
	C6. Qualificações e Competências	1 979	
	C7. Infraestruturas	790	
	C8. Florestas	615	
	C9. Gestão Hídrica	461	
	Subtotal	15 091	68 %
Transição Climática	C10. Mar	389	
	C11. Descarbonização da Indústria	737	
	C12. Bio economia Sustentável	145	



Dimensão	Componente	Valor em M€	%
	C13. Eficiência Energética dos Edifícios	610	
	C14. Hidrogénio e Renováveis	406	
	C15. Mobilidade Sustentável	1 262	
	Subtotal	3 549	16 %
Transição digital	C16. Empresas 4.0	763	
	C17. Qualidade nas Finanças Públicas	406	
	C18. Justiça Económica. e Amb. Negócios	267	
	C19. Administração Pública mais Eficiente	678	
	C20. Escola Digital	605	
	Subtotal	2 719	12 %
Transição Climática	C21. RePowerEU	855	
	Subtotal	855	4 %
	TOTAL	22 215	

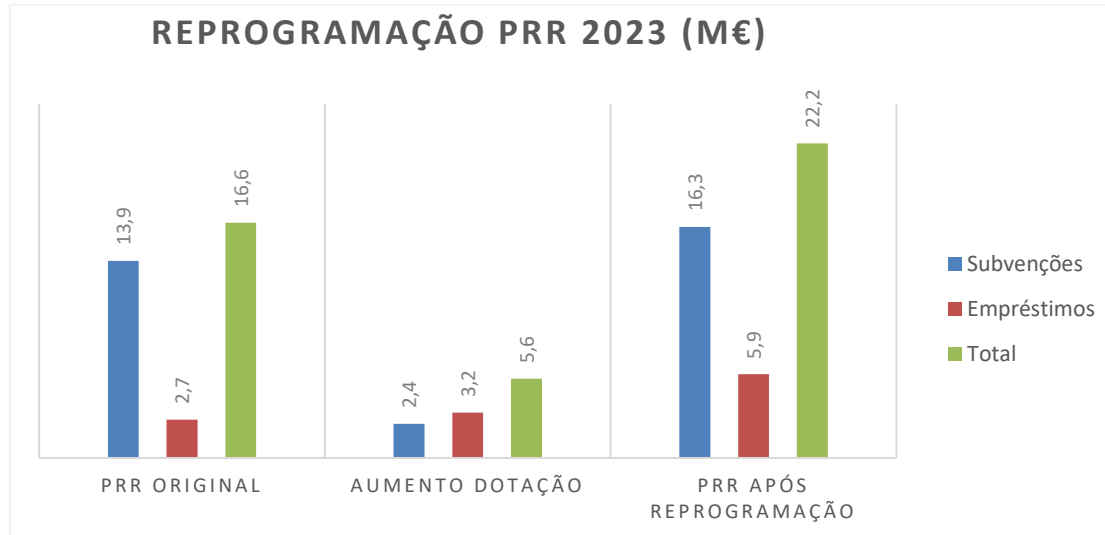
Apresenta-se no quadro seguinte, a distribuição financeira por componente, com as respetivas variações:

Componentes	Montantes M€			Δ%
	Inicial	Reprogramação	Δ	
C1 - Serviço Nacional de Saúde	1 383	1 745	362	26%
C2 - Habitação	2 733	3 226	493	18%
C3 - Respostas sociais	833	1 045	212	25%
C4 - Cultura	243	319	76	31%
C5 - Capitalização e Inovação Empresarial	2 914	4 911	1 997	69%
C6 - Qualificações e competências	1 324	1 979	655	49%
C7 - Infraestruturas	690	790	100	14%
C8 - Florestas	615	615	0	0%
C9 - Gestão hídrica	390	461	71	18%
C10 - Mar	252	389	137	54%
C11 - Descarbonização da Indústria	715	737	22	3%
C12 - Bioeconomia Sustentável	145	145	0	0%
C13 - Eficiência energética em Edifícios	610	610	0	0%
C14 - Hidrogénio e Renováveis	370	406	36	10%
C15 - Mobilidade Sustentável	967	1 263	296	31%
C16 - Empresas 4.0	650	763	113	17%
C17 - Qualidade e Sustentabilidade Finanças Públicas	406	406	0	0%
C18 - Justiça Económica e Ambiente de Negócios	267	267	0	0%
C19 - Administração Pública Mais Eficiente	578	678	100	17%
C20 - Escola Digital	559	605	46	8%
C21 - REPowerEU		855	855	
TOTAL	16 644	22 215	5 571	20%

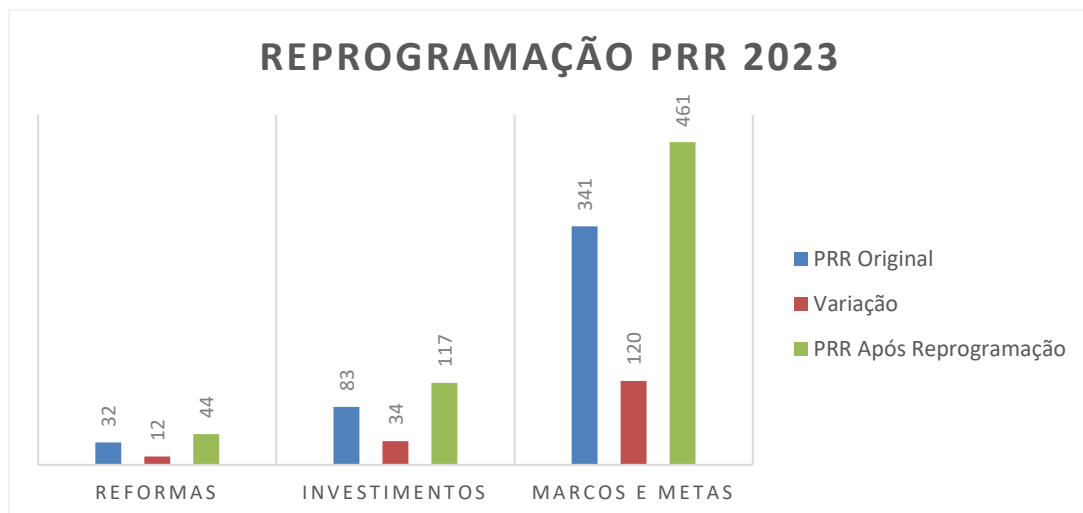
Fonte: Relatório 1 - 2023, da CNA.



O valor total do PRR português, após a reprogramação, passa de um montante total de 16.6 M €, para 22.2 M €, assim desagregado:



A reprogramação traduziu-se num acréscimo de 12 novas reformas e 34 novos investimentos, bem como 120 novos marcos e metas, assim representados graficamente:



A dotação orçamental inicial do PRR encontra-se totalmente contratualizada e está previsto que 4.359 M € sejam executados por Beneficiários Diretos (BD), e 12.285 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 BD de 903 M € e aos BF de 1.884 M €, num montante total de 2.786 M €.⁵

2.5. 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/2021⁶, 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 (GPEARI);
- ✚ Auditoria e controlo, cuja responsabilidade cabe à CAC.

⁵ De acordo com dados disponibilizados no sítio da internet da EMRP, em 25.10.2023. <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2023/10/Relatorio-Monitorizacao-PRR-Sumario-20231025.pdf>

⁶ Com as alterações introduzidas por via do DL n.º 61/2023, de 24 de junho, que introduz modificações ao modelo de governação dos fundos atribuídos a Portugal através do PRR.





3. Caracterização da CAC

A CAC assegura as funções de órgão de auditoria e de controlo do PRR e tem as suas competências fixadas na alínea d) do artigo 3.º, conjugado com o artigo 7.º, do DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na redação resultante do DL n.º 61/2023, de 24 de julho a saber:

- a) *"Realizar ações de controlo e auditoria ao funcionamento do sistema de gestão e controlo interno do PRR, tendo em vista aferir que o mesmo 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, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude;*
- b) *Emitir parecer prévio sobre os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais, que acompanha o respetivo envio à Comissão Europeia;*
- c) *Apresentar, no âmbito das ações de controlo e auditoria referidas na alínea a) recomendações dirigidas a mitigar e corrigir os desvios identificados nos procedimentos de controlo interno do PRR."*

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;⁷
-  Um representante da ADC;⁸

⁷ O Inspetor-Geral - Dr. António Ferreira dos Santos.

⁸ A Presidente do Conselho Diretivo - Dra. Cláudia Joaquim.



- ✚ Uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo, cooptado pelos restantes membros.⁹

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 e posteriormente alterado, conforme decisão tomada na reunião de 09.08.2023, na economia do que importa para o contexto do presente documento, identifica-se a periodicidade das suas reuniões ordinárias – uma reunião por trimestre (cfr. n.º 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 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 assegurados pela IGF e pela ADC, através dos respetivos orçamentos. Esta redação alterada do regulamento interno da CAC, destina-se a garantir a sua consonância com a alteração legislativa operada pelo DL. n.º 61/2023, de 24 de julho, que estatui que a IGF e a ADC, asseguram o apoio técnico e administrativo à CAC, cfr. artigo 7.º, no n.º 6 do referido diploma legal.¹⁰

Prevê ainda o supra citado regulamento, no n.º 4, do seu artigo 8º, que o apoio técnico e de secretariado necessário ao desempenho da atividade regular da CAC será assegurado por um ou mais elementos de apoio oriundos da IGF e/ou da Agência, I.P., com experiência adquirida nas áreas da competência da CAC, para prestação de informação e realização de trabalhos visando fundamentar as respetivas análises e conclusões, bem como para assegurar o secretariado permanente da CAC.

⁹ Dr. Victor Caldeira.

¹⁰ Uma avaliação a esta concreta alteração legislativa consta do ponto 6.1.1. Novo modelo de governação 4).



Finalmente, determina aquele regulamento interno, no n.º 2, do seu artigo 3.º, 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;
- ✚ O universo de atores envolvidos no controlo interno e externo do PRR e respetivas responsabilidades;
- ✚ Os riscos identificados.

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. n.º 4, do artigo 7.º, do DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio).



4. Os 3º e 4º Pedidos de Pagamento do PRR e a CAC

4.1. Informações genéricas

Ancorando-se no 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:

- 1) 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;
- 2) 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.

Em 04.10.2023, Portugal veio a submeter o 3º pedido de pagamento à apreciação da CE, juntando igualmente a correspondente documentação suporte (declarações de gestão e síntese de auditorias), incluindo dois pedidos de pagamento, abrangendo **15 marcos e 20 metas**, a que corresponde um apoio financeiro global de **2.389.652.299 €**, assim repartido:



- A) Um pedido de pagamento de 2.010.220.573 € de apoio não reembolsável (montante bruto antes de amortização do pré-financiamento), relativo a 12 marcos e 18 metas;
- B) Outro pedido de pagamento no valor de 379.431.726 € de apoio sob a forma de empréstimo (montante bruto antes de amortização do pré-financiamento), relativo a 3 marcos e 2 metas.

Naquela mesma data, 04.10.2023, Portugal submeteu ainda o 4º pedido de pagamento, a que fez juntar a correspondente documentação suporte (declarações de gestão e síntese de auditorias), incluindo dois pedidos de pagamento, abrangendo **8 marcos e 4 metas**, a que corresponde um apoio financeiro global de **1.172.502.742 €**, assim repartido:

- C) Um pedido de pagamento de 937.165.319 € de apoio não reembolsável (montante bruto antes de amortização do pré-financiamento), relativo a 7 marcos e 3 metas;
- D) Outro pedido de pagamento no valor de 235.337.423 € de apoio sob a forma de empréstimo (montante bruto antes de amortização do pré-financiamento), relativo a 1 marco e 1 meta.

Significa, pois, que em 04.10.2023, Portugal, ao submeter os 3º e 4º pedidos de pagamento em simultâneo, formalizou o pedido de pagamento do montante total de **3.562.155.041 €**, dos quais 2.947.385.892 € correspondem a subvenções e 614.769.149 € dizem respeito a empréstimos.

O documento denominado sumário de auditorias, que consolida as ações de controlo que serviram de suporte à solicitação dos 3º e 4º pedidos de pagamento, é composto pelo resumo das seguintes ações e verificações:

- a) Acompanhamento de Recomendações formuladas na sequência da Auditoria de Conformidade ao Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, pela IGF.



Esta ação inseriu-se no acompanhamento das recomendações formuladas pela primeira auditoria realizada pela IGF, em cumprimento do considerando 51 da *Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à Aprovação da avaliação do PRR de Portugal* (Relatórios 4/2022 e 83/2022, de agosto - Processo n.º 2022/318/A11/345), incluindo ponto de situação apresentado pela EMRP em 31.05.2023 e em 25.09.2023;

- b) Auditoria de conformidade ao *Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR - Beneficiários Intermediários*, realizada pela IGF, (Relatório 29/2023, de abril – Processo 2022/318/A11/592), incluindo ponto de situação apresentado pela EMRP em 31.05.2023 e em 25.09.2023;
- c) Auditoria *“PT-Q2 2022 Combined system audit on M/T & audit on M/T”*, realizada pela Unidade de Controlo e Avaliação da (DG ECFIN) Directorate General for Economic and Financial Affairs;
- d) Auditoria *“PT-Q1 2023 - EPM System audit on measures implemented to protect the financial interests of the Union”*, realizada pela DG ECFIN;
- e) Parecer da Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA) ao Relatório Anual da Estrutura de Missão Recuperar Portugal referente ao ano de 2022;
- f) Parecer da CNA de 06.02.2023 ao Relatório Semestral do PRR – 1.º semestre de 2022;
- g) Relatório Anual da CNA, ano de 2022, datado de fevereiro de 2023;
- h) Relatório Mensal de Acompanhamento do PRR de novembro de 2022, realizado pela CNA;
- i) Relatório Mensal de Acompanhamento do PRR de dezembro de 2022, realizado pela CNA;



- j) Relatório de Auditoria ao PRR, realizado pelo Tribunal de Contas (TC), "*Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais*", Relatório n.º 8/2023, aprovado em 29.06.2023;
- k) Relatório de auditoria "*Aplicação de Recursos Públicos na Digitalização para as Escolas*", realizado pelo TC, Relatório n.º 20/2022, aprovado em 07.07.2022;
- l) Relatório de auditoria "*Aquisição de computadores e conectividade – Fase 1*", realizado pelo TC, Relatório n.º 4/2023, aprovado em 23.03.2023;
- m) Análise Sistemática no contexto da Prevenção e Mitigação do Duplo Financiamento (Informação n.º I/336/2023), realizada pela ADC, de 14.03.2023;
- n) Análise Sistemática no contexto da Prevenção e Mitigação do Duplo Financiamento (Informação n.º I/872/2023), desenvolvida pela ADC, de 29.09.2023;
- o) Ação de *follow-up* da 2.ª Análise sistemática pela EMRP-Estrutura Segregada de Controlo Interno (ESCI);
- p) Ação de *follow-up* da 3.ª Análise sistemática, com aplicação de questionários e desenvolvimento de *cross-checks* juntos dos beneficiários classificados com risco elevado, pela EMRP-ESCI;
- q) Verificações de gestão efetuadas pela ESCI à totalidade dos marcos e metas (M&M) que concorrem para a apresentação do 3º e 4º pedidos de pagamento à CE, tendo sido efetuadas reverificações sobre as referidas verificações de gestão pela equipa de apoio técnico à CAC do PRR, pela EMRP-ESCI;
- r) Memorando de 27.01.2023, relativo ao "*Relatório do Acompanhamento do Ministério Público na Comissão de Auditoria e Controlo do PRR – segundo pedido de reembolso*", de 10.01.2023, elaborado pela CAC;



- s) *"Survey for the Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility (RRF)"*, da CE;
- t) No quadro da revisão do PRR que Portugal submeteu em 26.03.2023 e que foi aprovada em 22.09.2023 pela CE, foram previstos dois novos marcos para a auditoria e controlo, visando, em particular, o reforço desse Sistema de Controlo Interno (SCI) em duas grandes áreas: avaliação de risco de fraude de todos os beneficiários diretos e intermediários do PRR e previsão e maior reforço dos *cross-checks* na mitigação do risco de duplo financiamento, pela CE;
- u) Parecer emitido pela CAC relativamente ao 2.º pedido de pagamento do PRR, em 22.09.2022;
- v) Retificação ao Parecer emitido pela CAC relativamente ao 2.º pedido de pagamento do PRR, em 23.09.2022;
- w) Parecer emitido pela CAC (3.º e 4.º pedidos de pagamento do PRR), em 23.10.2023;
- x) *"RRF performance monitoring framework audit"*, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Foram ainda tidas em conta as seguintes ações de controlo não concluídas:

1. Anteprojeto de Parecer sobre a *"Conta Geral do Estado de 2022 - Fluxos Financeiros com a União Europeia - Extrato relativo ao PRR, realizado pelo Tribunal de Contas, Departamento de Auditoria VIII"*;
2. Auditoria *"Agenda de investigação e inovação para a sustentabilidade da Agricultura, Alimentação e Agroindústria"*, do TC;



3. Ação de acompanhamento do PRR, realizada pelo TC, Departamento de Auditoria VIII;
4. Auditoria ao sistema de informação do PRR, realizada pela IGF;
5. Auditoria *"Double funding between the RRF and the cohesion policy funds/CEF"*, realizada pelo TCE;
6. *"Survey to RRF Coordinators in the context of ECA's RRF absorption of the European funds – Portugal"*, realizado pelo TCE;
7. Auditoria relativa ao *"Contributo dos planos de recuperação e resiliência para a transição ecológica – 23CH1003"*, realizada pelo TCE;
8. *"Statement of Assurance (SoA) audito on the regularity of 2023 'Recovery and Resilience Facility (RRF)' payments"* (metas 15.10 e 19.11), realizado pelo TCE.

Para a submissão dos 3.º e 4.º pedidos de pagamento, a EMRP teve de apresentar evidências do cumprimento de 23 marcos e 24 metas que abrangem, entre outros, reformas e investimentos em várias áreas.

Na declaração de gestão apresentada referente ao 3º pedido de pagamento, na vertente subvenção, a EMRP salienta que irá apresentar, em breve, sem especificar quando, evidências adicionais sobre:

- 1) A meta PT-C [C01] – R [r01] – T [1.3] - Conclusão do processo de descentralização das responsabilidades no domínio da saúde nos municípios;
- 2) O marco PT-C [C06] – R [r16] – M [6.15] - Entrada em vigor da lei relativa às profissões regulamentadas.



Da mesma forma, na declaração de gestão que a EMRP apresentou relativa ao 4.º pedido de pagamento, na vertente subvenção, refere que serão apresentadas, em breve, embora não determine quando, evidências adicionais sobre:

- A) PT-C [C01] – R [r01] – M [1.1] - Entrada em vigor de atos jurídicos no domínio dos cuidados de saúde primários;
- B) PT-C [C01] - R [r03] - M [1.12] - Entrada em vigor do novo regime de exclusividade para o exercício de funções no Serviço Nacional de Saúde.

Os documentos que suportam os 3.º e 4.º pedido de pagamento foram remetidos pela EMRP aos serviços da CE através da sua submissão na plataforma FENIX em 04.10.2023, e posteriormente atualizados, com a entrega de nova documentação em 18.10.2023 e 19.10.2023 quanto a ambos os casos e novamente em 25.10.2023 quanto ao 3.º pedido de pagamento e em 26.10.2023 relativamente ao 4.º pedido de pagamento.

É de dois meses o prazo da CE para considerar o pedido e enviar a sua avaliação preliminar, sobre o cumprimento dos marcos e metas exigidas para o reembolso ao Comité Económico e Financeiro do Conselho. No caso das evidências em falta não serem posteriormente apresentadas pela EMRP, não deixará a CE de relevar a sua ausência quanto aos anteriormente referidos marcos e metas, adotando as correspondentes consequências financeiras.

Nos quadros que se seguem encontram-se identificados os 23 marcos e as 24 metas associados, respetivamente, aos 3.º e 4.º pedidos de pagamento.

Quanto ao 3.º pedido de pagamento (apoio não reembolsável) - 12 marcos e 18 metas:

N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e Metas na vertente de subvenção financeira não reembolsável (2.010.220.573€)			
1.3	RE-C01-r01	Meta	<ul style="list-style-type: none">• Conclusão do processo de descentralização das responsabilidades no domínio da saúde nos municípios.



N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e Metas na vertente de subvenção financeira não reembolsável (2.010.220.573€)			
1.8	RE-C01-r03	Meta	<ul style="list-style-type: none">• Criação de novos Centros de Responsabilidade Integrados nos hospitais do Serviço Nacional de Saúde.• Realização de ações de sensibilização e de formação para "construir os percursos dos doentes" no contexto das demências.• Modernização das redes locais de tecnologias da informação.• Implementação de funcionalidades para tele-saúde e telemonitorização.• Programa de apoio ao acesso à habitação – Assinatura dos acordos de colaboração ou de financiamento.• Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário - Assinatura de acordos de financiamento para alojamento de emergência e de transição.• Planos de integração de pessoas em situação de semi-abrigo.• Instituição da rede "Saber Fazer".• Celebração de Contratos para desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços em áreas estratégicas relevantes (Agendas de Inovação).• Celebração de contratos para desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços em áreas estratégicas relevantes para a economia hipocarbónica, a resiliência e a adaptação às alterações climáticas.• Celebração de contratos com entidades de interface, incluindo Laboratórios Colaborativos - CoLAB.• Entrada em vigor da lei relativa às profissões regulamentadas.• Pontos públicos de carregamento de veículos.• Contrato assinado para 2 projetos rodoviários.• Sistema de Monitorização de Ocupação do Solo (SMOS).• Entrada em vigor da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas revista.• Contrato assinado para a aquisição de autocarros limpos ao abrigo do Programa de Descarbonização dos Transportes Públicos.• Test Beds selecionados para a rede nacional de Test Beds.
1.24	RE-C01-i03	Marco	
1.32	RE-C01-i06	Meta	
1.33	RE-C01-i06	Meta	
2.1	RE-C02-i01	Meta	
2.4	RE-C02-i02	Meta	
3.11	RE-C03-i03-RAM	Meta	
4.6	RE-C04-i02	Marco	
5.5	RE-C05-i01.01	Meta	
5.7	RE-C05-i01.02	Meta	
5.9	RE-C05-i02	Meta	
6.15	RE-C06-r16	Marco	
7.1	RE-C07-i00	Meta	
7.7	RE-C07-i02	Marco	
8.18	RE-C08-r20	Marco	
12.6	TC-C12-r25	Marco	
15.12	TC-C15-i05	Marco	
16.7	TD-C16-i02	Meta	



N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e Metas na vertente de subvenção financeira não reembolsável (2.010.220.573€)			
17.1	TD-C17-r32	Meta	<ul style="list-style-type: none">Concluir a conceção e aplicação de novos modelos de contratação pública para o sistema nacional central de contratação pública, conforme previsto no plano estratégico para 2020-2023 da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.Entrada em vigor da legislação subjacente à Entidade Contabilística Estado.Conclusão e aprovação do modelo para acompanhamento da execução orçamental e financeira das administrações públicas.Entrada em vigor do novo modelo para analisar e divulgar a situação financeira e o desempenho das empresas públicas.Serviços públicos disponíveis de forma simplificada e coerente através de diferentes canais.Serviços públicos acessíveis de forma segura através de identidade eletrónica e respeitando o princípio "uma só vez".Computadores para utilização individual por alunos e professores.Cursos em linha abertos a todos para pais e professores na RAA.Manuais digitais para alunos no segundo e no terceiro ciclos e estudantes do ensino secundário.Alteração dos contratos de financiamento entre a EMRP e os organismos de execução para incluir a obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude.Introdução de controlos cruzados em matéria de duplo financiamento.
17.2	TD-C17-r32	Marco	
17.3	TD-C17-r32	Marco	
17.7	TD-C17-r32	Marco	
19.1	TD-C19-i01	Meta	
19.4	TD-C19-i02	Meta	
20.3	TD-C20-i01	Meta	
20.10	TD-C20-i02-RAA	Meta	
20.14	TD-C20-i03-RAM	Meta	
22.1	RE-C22-r49	Marco	
22.2	RE-C22-r49	Marco	

Quanto ao 4º pedido de pagamento (apoio não reembolsável) - 7 marcos e 3 metas:

N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e metas na vertente de apoio não reembolsável (937.165.319€)			
1.1	RE-C01-r01	Marco	<ul style="list-style-type: none">Entrada em vigor de atos jurídicos no domínio dos cuidados de saúde primários.Entrada em vigor da nova Lei de Saúde Mental, que estabelecerá os princípios relacionados com os direitos das pessoas com doença mental e regulará a hospitalização e o internamento compulsivos.
1.5	RE-C01-r02	Marco	



N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e metas na vertente de apoio não reembolsável (937.165.319€)			
1.12	RE-C01-r03	Marco	<ul style="list-style-type: none">• Entrada em vigor do novo regime de exclusividade para o exercício de funções no Serviço Nacional de Saúde• Celebração de contratos para desenvolvimento de novos bens e serviços em áreas estratégicas relevantes (Agendas de Inovação).• Celebração de contratos para desenvolvimento de novos produtos, processos ou serviços em áreas estratégicas relevantes para a economia hipocarbónica, a resiliência e a adaptação às alterações climáticas.• Entrada em vigor da lei que regula o trabalho em plataformas.• Entrega de veículos, maquinaria e equipamento.• Entrada em vigor de um ato jurídico que modifica o quadro jurídico aplicável a determinados benefícios fiscais.• Criação de secções especializadas nos tribunais administrativos e fiscais superiores• Entrada em vigor de um regime jurídico para incentivar os acordos judiciais e extrajudiciais.
5.39	RE-C05-i09	Meta	
5.41	RE-C05-i10	Meta	
6.16	RE-C06-r17	Marco	
8.10	RE-C08-i04	Meta	
17.22	TD-C17-r40	Marco	
18.1	TD-C18-r33	Marco	
18.2	TD-C18-r33	Marco	

Quanto ao 3º pedido de pagamento (apoio sob a forma de empréstimo) - 3 marcos e 2 metas:

N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e metas na vertente de apoio sob a forma de empréstimo (379.431.726€)			
2.20	RE-C02-i05	Meta	<ul style="list-style-type: none">• Parque habitacional público a custos acessíveis – Habitações com obras iniciadas (construídos de acordo com a norma de eficiência energética ou reabilitados com melhoria do desempenho energético).• Alojamento estudantil a custos acessíveis – número de lugares de alojamento estudantil com concursos lançados.• Entrada em vigor da revisão do quadro jurídico dos organismos de investimento coletivo.• Entrada em vigor da revisão do Código dos Valores Mobiliários.• Primeira Avaliação de Impacto Ambiental concluída.
2.25	RE-C02-i06	Meta	
5.24	RE-C05-r13	Marco	
5.25	RE-C05-r13	Marco	
7.9	RE-C07-i03	Marco	



Quanto ao 4.º pedido de pagamento (apoio sob a forma de empréstimo) - 1 marco e 1 meta:

N.º Sequencial	Medida (Reforma ou Investimento)	Marco/ Meta	Descrição Sumária da Meta/Marco
Marcos e metas na vertente de apoio sob a forma de empréstimo (235.337.423€)			
5.44	RE-C05-i11	Meta	<ul style="list-style-type: none">Celebração de contratos para desenvolvimento de novos bens e serviços em áreas estratégicas relevantes (Agendas de Inovação).Contrato assinado para 10 projetos rodoviários.
7.11	RE-C07-i04	Marco	

Com a aprovação destes 3º e 4º pedidos de pagamento, na ausência de quaisquer limitações com repercussões financeiras suscitadas pela CE, ficariam cumpridos cerca de 22% do total dos marcos e metas previstos após a reprogramação, e cerca de 34% dos apoios não reembolsáveis e 24% dos empréstimos previstos no PRR.

4.2. Atividade da CAC

No âmbito da sua atividade, a CAC em 2023, levou a cabo as seguintes ações:

- 1) Acompanhamento das conclusões da IGF, resultantes do acompanhamento das recomendações emitidas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR, por referência à auditoria consubstanciada no Relatório nº 4/2022 (Relatório nº 83 / 2022);
- 2) *Follow-up* da auditoria aos beneficiários intermediários do PRR, concretizada pela IGF, por referência à auditoria consubstanciada no relatório n.º 29/2023;
- 3) *Follow-up* dos relatórios "Auditoria "PT-Q2 2022 Combined system audit on M/T & audit on M/T" e "Auditoria "PT-Q1 2023 EPM System audit on measures implemented to protect the financial interests of the Union", das auditorias concretizadas pela DG ECFIN;



- 4) *Follow-up* dos relatórios elaborados pelo TC, "*Relatório de Auditoria ao Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais*" (Relatório n.º 8/2023) e "*Aquisição de computadores e conectividade – Fase 1*" (Relatório n.º 4/2023);
- 5) As 3.º e 4.º análises sistemáticas da prevenção e mitigação do risco de ocorrência de duplo financiamento, realizadas pela ADC.

Por razões de maior racionalidade da informação, faremos constar a avaliação da CAC ao SCI do PRR de ponto autónomo, correspondente a 6.2. e o que se refere ao seu parecer suporte aos 3.º e 4.º pedidos de pagamento, do ponto 6.11.



5. Trabalho desenvolvido

Como questão p rvia   enunciação do trabalho levado a cabo pelo MP no quadro das suas competências de prevenção criminal, no acompanhamento da atividade da CAC, impõe-se referir que, pese embora resulte da lei que para a prosseca  o de tal finalidade, pode aceder a todas as informações bem como participar nas reuniões daquela comissão ¹¹, o certo é que toda a informação a que tem o MP tido acesso, resulta exclusivamente da sua ativa solicitação. Ora, o MP só pode impulsionar o pedido de qualquer informação quando tem conhecimento sobre a sua existência, o que nem sempre   fácil, uma vez que apenas está presente nas reuniões da CAC, momento em que não são necessariamente comentados todos os documentos existentes ou trabalhos desenvolvidos. Sucedeu até um caso em que a CAC recusou ao MP o acesso a um relatório de auditoria da CE, invocando a sua confidencialidade.

O descrito circunstancialismo pode ser melhorado pelo envio da CAC ao MP que acompanha a sua atividade de todos os documentos reportados a matérias relevantes para a prosseca  o das competências do MP naquele âmbito, suprimindo eventuais d vidas por solicitação de esclarecimentos ou envio   consideração, o que se recomenda, em abono de maior celeridade e oportunidade no desempenho funcional do MP e consequente defesa dos interesses públicos em presença.

Em cumprimento das suas responsabilidades no âmbito do acompanhamento da atividade da CAC, o MP, assessorado pela equipa do NAT:

- 1) Assistiu às reuniões da CAC realizadas em 08.02.2023 (CAC n.é 1/2023), em 10.05.2023 (CAC n.é 2/2023), em 09.08.2023 (CAC n.  3/2023) e em 23.10.2023 (CAC n.é 4/2023);

¹¹ Como resulta do n.é 4, do artigo 7.é, do DL n.é 29-B/2021, de 4 de maio, não alterado pelo DL n.é 61/2023 de 24 de julho.



- 2) Solicitou todas as informações que logrou identificar como pertinentes ao seu desempenho funcional e infra identificadas;
- 3) Participou em 2 reuniões para se inteirar sobre os procedimentos implementados para a mitigação do risco de duplo financiamento das operações comparticipadas através do PRR, realizadas com o Presidente e o Vice-presidente da EMRP, em 25.10.2023 e com a Presidente da ADC e equipa, no dia 16.11.2023;
- 4) Acedeu aos dados residentes na plataforma FENIX que suportam os pedidos de desembolso (gerida pela CE para acompanhamento da execução dos PRR).

Nestes termos, o conteúdo do presente relatório teve em conta, concretamente, as seguintes informações, documentos e legislação: ¹²

- A) 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, assim como pelo DL n.º 61/ 2023, de 24.07.2024;
- B) Atas das reuniões da CAC que tiveram lugar em 2023;
- C) Relatório de *"Acompanhamento das recomendações formuladas na sequência das auditorias de conformidade do sistema de controlo interno do PRR"*, Relatório n.º 89/2023 de 31.10.2023, referente às informações disponibilizadas pela EMRP até 01.08.2023; ^{13 14}
- D) Relatório respeitante à *"Auditoria de Conformidade ao Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR - Beneficiários Intermediários"*, Informação n.º 29/2023 de

¹² 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.

¹³ Complementarmente a IGF verificou a informação referente a 8 dos 56 marcos e metas constantes dos Terceiro e Quarto Pedidos de Pagamento.

¹⁴ A auditoria teve em consideração a 4ª versão do Manual de Procedimentos da EMRP reportada a 20.01.2023, a qual foi revista em outubro de 2023.



- 19.04.2023, a qual incidiu sobre os seguintes BI: Fundo Ambiental (FA), Administração Central do Sistema de Saúde, I.P (ACSS) e Banco Português de Fomento, SA (BPF) e cujos testes de controlo se basearam nos dados constantes no relatório de monitorização do PRR reportado a 21.12.2022;¹⁵
- E) 3ª e 4ª *"Análises Sistemáticas do Risco de Ocorrência de Duplo Financiamento"*, referentes a projetos de investimento comparticipados por fundos europeus do Portugal 2020 e do PRR, garantidas pela ADC, Informações nº 1/336/2023 de 28.04.2023 e n.º 1/872/2023 de 09.10.2023, respetivamente;
- F) Relatório da auditoria realizada pelo TC ao *"Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais"*, Relatório nº 8/2023 - 2.ª Secção de 29.06.2023, cujos procedimentos substantivos e analíticos incidiram sobre os dados obtidos através do sistema de informação suporte à Componente C03 do PRR, que eram relativos aos Avisos de Abertura de Concurso (AAC) N.º 01/C03-i01/2021 e N.º 02/C03-i01/2021 dinamizados pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS);
- G) Relatório Especial nº 26 de 12.10.2023, da autoria do TCE ao *"Quadro de monitorização do desempenho do MRR - Medir o progresso da implementação, mas não é suficiente para capturar o desempenho"*, que abrangeu o início do período do MRR até dezembro de 2022;
- H) Relatório final da auditoria realizada pela DG-ECFIN aos Marcos & Metas entre 20.06.2022 e 23.06.2022 e 11.07.2022 e 13.07.2022, *"Audit N.º PT-Q2 2022"*, a qual visou obter uma garantia razoável em relação ao funcionamento eficaz dos sistemas do Estado Membro (EM), quanto à recolha, conservação, verificação e certificação de dados fiáveis e exatos sobre o cumprimento dos marcos e das

¹⁵ A auditoria teve em consideração a 2ª edição do Manual de Procedimentos da EMRP reportada a 20.06.2022.



metas, bem como sobre o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas declarados no pedido de pagamento apresentado por Portugal à CE em 25.01.2022 (1.º pedido de pagamento).

Esta auditoria incidiu sobre a EMRP e sobre os seguintes BI: Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (IAPMEI), Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) e Direção Regional de Planeamento e Fundos Estruturais – Governo Regional dos Açores (DRPFE);

- I) Relatório final da auditoria realizada pela DG-ECFIN no âmbito da proteção interesses financeiros da UE, entre 06.02.2023 e 10.02.2023, “*Audit N.º PT-Q1 2023*”, a qual visou obter garantia razoável de que os SCI dos EM eram capazes de prevenir, detetar e corrigir casos de conflito de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento.

Esta auditoria incidiu sobre a EMRP e os seguintes BI: IAPMEI, CEGER, DRPFE, ISS, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP), Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, I.P. (CCDR-LVT), Comissão de Coordenação, Desenvolvimento Regional do Centro, I.P. (CCDR-C) e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU);

- J) Relatório Anual - 2002, elaborado pela CNA em fevereiro de 2023;
- K) 3.º e 4.º pedidos de pagamento, no valor total de 3.552.155.041 €;
- L) Parecer aos 3º e 4º pedidos de pagamento, elaborado pela CAC, em 23.10.2023;
- M) Relatório de Atividades da CAC, referente aos anos de 2022 e de 2023;
- N) Informação respeitante aos marcos e metas integrada nos 3.º e 4.º pedidos de pagamento disponível no sistema de informação FENIX;



O) Declarações de Gestão e Sumário de Auditorias realizadas pela EMRP, respeitantes aos pedidos de pagamento anteriormente referidos.¹⁶

¹⁶ Informações reportadas a 18.10.2023.



6. Resultados obtidos

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 pelo MP da atividade da CAC, por ocasião do 2º pedido de pagamento, procede-se de seguida à análise comparativa das preocupações anteriormente identificadas, assim como à inventariação de novas preocupações resultantes dos trabalhos identificados no ponto anterior, agora por referência ao momento do 3º e 4º pedidos de pagamento.

6.1. Quanto ao modelo de governação do PRR

Em resultado da entrada em vigor do DL n.º 61/2023, de 24.07.2023,¹⁷ o modelo de governação do PRR foi objeto de alterações significativas, consubstanciando algumas delas o resultado de preocupações explicitadas pelo MP em anteriores relatórios, razão pela qual se considera relevante, prioritariamente, elencar aquelas que se encontram diretamente relacionadas com a sua intervenção, que dizem respeito às atribuições da EMRP e da CAC e que, por isso, consubstanciaram as antecedentes preocupações.¹⁸

6.1.1. Novo modelo de governação

No que se refere à EMRP, o novo modelo:

- 1) Concretiza os requisitos que devem nortear o seu SCI, designadamente, quanto à prevenção da duplicação de ajudas, ao risco de conflito de interesses, à corrupção e à fraude, cfr. alínea f), do n.º 2, do artigo 6.º do diploma legal em referência;

¹⁷ Alterou o DL n.º 29-B/2021, de 04.05.2021.

¹⁸ O novo diploma também introduz alterações à composição da Comissão Interministerial (cfr. n.º 2, do artigo 4.º), assim como à estrutura e ao funcionamento da CNA (cfr. artigo 5.º e artigo 6.º).



- 2) Responsabiliza-a, explicitamente, pela mitigação do risco do duplo financiamento das operações comparticipadas pelo PRR, nos termos que resultam do n.º 4, do artigo 12.º, do mesmo diploma.

No que diz respeito à CAC, as alterações consistem na:

- A) Atribuição da responsabilidade pela realização de ações de controlo e auditoria ao funcionamento do SCI do PRR, de modo a que este proporcione, de forma eficiente e eficaz, a verificação da realização física e financeira das intervenções, que previna e detete irregularidades, permitindo a adoção de medidas corretivas oportunas e adequadas e assegurando medidas de prevenção da duplicação de ajudas, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude, como estatuído pelo artigo 7.º, n.º 3, alíneas a) e c) daquele diploma.

Esta alteração tem como consequência tornar a CAC responsável pelo controlo do SCI do PRR, não apenas do SCI da EMRP, retirando-lhe a atribuição de supervisão do SCI restrito da EMRP, por forma a salvaguardar uma adequada segregação de funções entre a CAC e a EMRP, em consonância com o assinalado pelo MP no âmbito das suas preocupações constantes dos anteriores relatórios;

- B) Especificação de que o seu parecer, a emitir sobre os pedidos de pagamento preparados pela EMRP, para além de ter de ser prévio, acompanhará o envio dos mesmos à CE, como resulta do referido artigo 7.º, n.º 3, alínea b).

Trata-se de mera clarificação ao entendimento que o MP já sufragava no âmbito do anterior enquadramento legal, relativamente ao momento da preparação e de integração do parecer da CAC no processo de apresentação dos pedidos de pagamento à CE;

- C) Execução das suas competências pelas entidades que a compõem (IGF e ADC), respeitando o princípio da segregação de funções, contando com o correspondente apoio técnico e administrativo, em alternativa ao apoio



anteriormente atribuído pela própria EMRP, como estatuído pelo artigo 7.º, n.ºs 5 e 6 do diploma legal em vigor.

Esta alteração acolhe igualmente o entendimento sufragado pelo MP em anteriores relatórios, porquanto contribui para salvaguardar uma adequada segregação de funções entre a CAC e a EMRP e, conseqüentemente, um desempenho funcional mais independente;

- D) Possibilidade de recurso à contratação externa de serviços de auditoria e de peritos necessários a assegurar o cumprimento das competências da CAC, designadamente para efeitos de aferição do cumprimento dos marcos e metas previstos, ao abrigo da faculdade prevista no referido artigo 7.º, n.º 6.

Pese embora se trate de faculdade não interdita pelo anterior enquadramento jurídico, a possibilidade legal expressa de recurso à externalização de serviços por parte da CAC constitui, inquestionavelmente, uma oportunidade de ampliar as condições de desempenho das suas funções face, designadamente, à diversidade de valências do PRR. No entanto, teria sido benéfico que o legislador tivesse clarificado os termos da participação financeira e orçamental da IGF e da ADC na referida externalização de serviços pela CAC, dando, por essa via, mais transparência ao processo e, conseqüentemente, facilitando as decisões subjacentes ao preceito legal e obstando a que futuros constrangimentos orçamentais constituam fatores perturbadores de decisões independentes.

Elencadas as principais alterações ao modelo de governação tomemos em mãos a sua consideração, por referência ao constante do nosso último relatório.

6.1.2 Recursos humanos | Relatório anterior

“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 ¹⁹.

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 e previa completar o seu quadro até ao final de 2022.”

6.1.3. Recursos humanos | Ponto de situação:

De acordo com a informação constantes do relatório da IGF já referido, reportado a 01.08.2023, a EMRP dispunha de 56 colaboradores, de um total de 60 lugares previstos, conforme estipulado no n.º 10 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/20215, de 18 de março, o que lhe permitia ter o seu mapa de pessoal quase preenchido. No entanto, tal informação não é convergente com a constante de uma resposta da EMRP à auditoria realizada pela DG ECFIN em 2022, a qual mencionava 59 funcionários com referência a 16.05.2023 ²⁰.

A IGF referiu ainda que a EMRP mantinha insuficiências relativamente a especialização dos seus recursos, nomeadamente, na área de engenharia, considerando que 6 colaboradores eram insuficientes face às especificidades do PRR, enunciação que também não é concordante com a opinião expressa pela EMRP na resposta

¹⁹ Que alterou a RCM n.º 46-B/2021, de 4 de maio.

²⁰ “The ECFIN auditors take note of the list of staff on 16.05.2023 provided by EMRP the list includes 59 staff members with the necessary expertise and years of experience and 5 members to be recruited.” (cfr. relatório Q 2 – 2022).



anteriormente enunciada, uma vez que esta entidade considerava que os seus recursos humanos detinham os conhecimentos necessários para o desempenho das suas funções.

Acresce que, face à atribuição à EMRP da responsabilidade pela mitigação do risco do duplo financiamento das operações comparticipadas pelo PRR, como resulta do n.º 4, do artigo 12.º, do referido DL, entende-se que se justificaria um reforço dos recursos humanos afetos a tal tarefa, tanto mais que esta se não encontra ainda completamente garantida por via de recursos informáticos e tecnológicos.

6.1.4. Segregação de funções | Relatório anterior:

"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 n.º 3, do artigo 7.º, do DL n.º 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 Subinspetor-Geral, sendo este o responsável pelo centro de competências do controlo financeiro comunitário daquela instituição, nos termos do n.º 1, do artigo 7.º do DL n.º 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."



6.1.5. Segregação de funções | Ponto de situação:

Atento o conteúdo do ponto 6.1.1, o MP considera que as questões anteriormente suscitadas a propósito da segregação de funções se encontram legislativamente salvaguardadas no novo modelo de governação do PRR.

No entanto, dado o relevo do tema, a sua implicação na independência do funcionamento da CAC e as consequências advenientes para a prevenção de, entre o mais, fraudes, prosseguirá o MP vigilante relativamente à concretização do novo modelo legislativo.

Sublinha-se que teria resultado benéfica uma alteração legislativa que clarificasse os termos da participação financeira e orçamental da IGF e da ADC na externalização de serviços pela CAC, trazendo mais transparência ao processo.

6.2. Quanto ao SCI do PRR

6.2.1. Relatório anterior:

"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."

6.2.2. Ponto de situação:

Os trabalhos desenvolvidos pela IGF no âmbito da apreciação do SCI do PRR consistiram:



- 1) Numa vertente, no acompanhamento das recomendações constantes do relatório nº 89/2023, relativo ao *“Acompanhamento das recomendações formuladas na sequência das auditorias de conformidade do sistema de controlo interno do PRR”*, na sequência do anterior relatório nº 83/2022, suporte ao 2º pedido de pagamento, o qual, por sua vez, correspondia ao acompanhamento do relatório nº 4/2022, denominado *“Auditoria de Conformidade ao Sistema de Gestão e controlo interno do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”*.

Estes trabalhos visaram a apreciação estrita do SCI implementado ao nível da EMRP;

- 2) Noutra vertente, na *“Auditoria de Conformidade ao Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR - Beneficiários Intermediários”*, Informação nº 29, que tinha por objeto a avaliação dos SCI implementados nos BI.

Considera-se positiva a complementaridade resultante da conjugação das supra identificadas auditorias.

No entanto, tem de ser referido que continua a não existir uma apreciação global do SCI do PRR por parte da IGF, porquanto, para sua gestão e controlo concorrem a intervenção de outras entidades para além da EMRP e dos BI (v.g. procedimentos de controlo do duplo financiamento da ADC), cujos SCI não foram avaliados no que concerne à sua intervenção estrita, para além daquelas auditorias não permitirem obter uma posição reportada a um momento único, o que facilitaria a obtenção de uma avaliação do impacto dos seus resultados (v.g. versões diferenciadas do *Manual de Procedimentos suporte aos testes realizados em cada uma das auditorias*).

Na sequência da reprogramação do PRR, a nova Decisão de Implementação do Conselho, no seu considerando 98, refere que na sequência de ter a CE tido *“acesso a informações sobre a execução do sistema de auditoria e controlo na prática (...) inclui as conclusões preliminares da auditoria sobre a proteção dos interesses financeiros da União*



e as conclusões da auditoria combinada do sistema aos marcos e às metas e da auditoria aos marcos e metas realizada pela Comissão em Portugal (...) considera que o sistema de controlo interno do PRR português é globalmente adequado, embora apresente algumas carências que devem ser colmatadas através de marcos específicos de auditoria e controlo."

Carências que se referem:

- A) À inexistência de avaliação do risco de fraude e ao subsequente plano de ação de todos os BI;
- B) À insuficiência das disposições para efetuar o cruzamento das informações referentes ao recebimento de fundos europeus, com vista a prevenir e detetar o duplo financiamento.

No entanto, se é certo que ao avaliar o SCI do PRR português a CE o qualifica como sendo globalmente adequado, não é menos certo que, com vista a assegurar *"uma aplicação eficaz das medidas proporcionadas de luta contra a fraude e de luta contra a corrupção"* vinculou Portugal à adoção, na Componente 22: Auditoria e Controlo, Reforma RE-C22-r49: disposições para o acompanhamento e execução do plano de recuperação e resiliência, de *"dois novos marcos em matéria de auditoria e controlo"*, a concluir no 3º trimestre de 2023, assim caracterizados:

22.1 *Alteração dos contratos de financiamento entre a EMRP e os organismos de execução para incluir a obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude;*²¹

²¹ O organismo de coordenação "EMRP" deve alterar os contratos assinados com todas as autoridades responsáveis pela execução do PRR, a fim de acrescentar a obrigação jurídica de os organismos de execução realizarem uma avaliação do risco de fraude no prazo de três meses a contar da alteração dos seus contratos e, caso a avaliação do risco de fraude identifique riscos que não sejam abordados pelos controlos existentes, de desenvolver um plano de ação com controlos adicionais. Esta obrigação deve ser refletida no manual de procedimentos do organismo de coordenação. O organismo de coordenação deve também comunicar formalmente a todos os organismos de execução orientações técnicas para os apoiar na realização da avaliação do risco de fraude.



22.2 *Introdução de controlos cruzados em matéria de duplo financiamento.*²²

Em cumprimento desta nova obrigação assumida por Portugal, procurando garantir, no futuro, uma adequada articulação entre todas as entidades envolvidas na mitigação do risco de duplo financiamento (v.g. EMRP, ADC, BI, AG, OI e OP), em 18.10.2023, foi celebrado um memorando de colaboração institucional. No entanto, nos termos deste protocolo²³ quer os procedimentos destinados a concretizar a interoperabilidade de dados, quer aqueles relativos às análises sistemáticas reportadas a financiamentos atribuídos pelos fundos europeus realizadas pela ADC e ainda os procedimentos referentes a operações do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC), cuja análise sistemática cumprirá à EMRP realizar, remetem para a celebração de ulteriores protocolos específicos, ainda inexistentes.

Somos, por isso, a concluir que não é possível aferir em que medida este memorando e o conjunto dos demais, virão a constituir um efetivo contributo para uma evolução positiva na qualidade dos procedimentos em causa e, simultaneamente, de que modo possam ser considerados alcançados os objetivos qualitativos do referido marco 22.2.

6.3. Quanto ao SCI da EMRP

6.3.1. Relatório anterior

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

²² As autoridades portuguesas devem melhorar e aplicar procedimentos adequados para reduzir ou atenuar o risco de duplo financiamento, introduzindo controlos cruzados sistemáticos e eficazes dos pedidos de potencial financiamento no âmbito do MRR e entre o MRR e outros programas da União, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

²³ Cláusula 2.º, n.º 5, n.º 6 e n.º 7.



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 suprarreferida 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.

*Face ao exposto, a anterior enunciação elaborada pelo MP a este propósito mantem-se nos seus aspetos essenciais.*²⁴

6.3.2. Ponto de situação

As asserções que se enunciam de seguida decorrem do conteúdo do relatório nº 89/2023, elaborado pela IGF, relativo ao *"Acompanhamento das recomendações formuladas na sequência das auditorias de conformidade do sistema de controlo interno*

²⁴ *"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".*



do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”, que por sua vez, constitui o resultado dos anteriores trabalhos realizados por ocasião dos antecedentes pedidos de pagamento.

O relatório que vem de ser referido, teve como objetivo confirmar a conformidade e efetivo funcionamento do SCI da EMRP, concluindo que se mantinham os principais fatores de risco que tinham motivado as recomendações anteriormente formalizadas, apesar de o prazo para a sua implementação se ter esgotado, a saber:

- 1) *“inexistência e/ou insuficiência de procedimentos de controlo interno adequados para a salvaguarda das regras aplicáveis, em especial das relativas à prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento proveniente do mecanismo e de outros programas da União;*
- 2) *A ocorrência de desvios na aplicação dos procedimentos de controlo interno definidos;*
- 3) *A inexistência de informação completa, exata e fiável para suporte dos pedidos de pagamento a apresentar à Comissão Europeia (CE)”.*

Foram concretamente explicitadas situações consideradas relevantes, a saber:

- A) Apesar de diversas atualizações ao Manual de Procedimentos do SCI analisado pela IGF, nem sempre integravam as atualizações que os BI tinham entretanto assegurado nos correspondentes SCI e mantinham faltas significativas quanto à descrição de alguns procedimentos relevantes (v.g. metodologia para a seleção da amostra das verificações de gestão e supervisão do trabalho realizado pelos Revisores Oficiais de Contas (ROC) e Contabilistas Certificados (CC), ao abrigo dos protocolos celebrados com as correspondentes Ordens);
- B) Embora a EMRP tenha desenvolvido a primeira análise e avaliação do risco, realizada em articulação com a *Ernst & Young*, cujo relatório se encontrava em fase de aprovação, de acordo com o relatório nº 89/2023 (10.2023), as metas e



os marcos associados aos 3.º e 4.º pedidos de pagamento resultavam da concretização de investimentos temporalmente realizados num ambiente de controlo com insuficiências quanto a uma adequada identificação das áreas de risco significativo suscetíveis de afetar a plena execução do PRR, incluindo o risco de incumprimento dos marcos e metas nos prazos previstos para o efeito.

Acresce que os auditores da DG-ECFIN, na sua auditoria *"PT Q 1 2023 (02.2023)"* referenciaram como constatação sistémica a *"falta ou não atualização da avaliação do risco de fraude e subsequente plano de ação"*; ²⁵

- C) Os procedimentos definidos nem sempre eram adequados à natureza do PRR (v.g. supervisão contínua e sucessiva), nem sempre eram suficientes (v.g. tratamento dos processos de devoluções de quantias inadequadamente pagas aos beneficiários) e nem sempre se encontravam apropriadamente evidenciados, especialmente aqueles que visavam a validação do cumprimento de marcos e metas associados aos pedidos de pagamento a concretizar junto dos BF (v.g. confirmação da inexistência de situações de duplicação de apoios e de casos de suspeita de fraude e de conflitos de interesses);
- D) Encontravam-se por elaborar os planos de verificações no local, o plano de formação para o pessoal da EMRP, assim como a formalização de *checklists* relativas a algumas temáticas relevantes (v.g. regras ambientais e igualdade de oportunidades);
- E) A informação disponibilizada pela EMRP relativa à execução do PRR respeitava, basicamente, a dados de natureza financeira;

²⁵ A EMRP ainda não dispunha de uma avaliação do risco de fraude a nível horizontal, conforme resultou da intervenção da DG-ECFIN (PT Q 1 2023).



F) Não cumprimento das regras de visibilidade do financiamento da EU.²⁶

Mediante o exposto, conclui-se que, à data em referência, a EMRP ainda não dispunha de um SCI eficaz, no sentido de garantir, de forma razoável, a prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção e dos conflitos de interesses.

6.4. Quanto ao SCI dos BI

No que a este assunto diz respeito, as asserções adiante enunciadas suportaram-se nos resultados das auditorias realizadas pela IGF, pelo TC e pela DG ECFIN, constantes dos respetivos relatórios, 29/2023 (IGF), nº 8/2023 (TC) e PT Q2-2022 e PT Q1-2023 (DG ECFIN), bem como no conteúdo do relatório elaborado pela CNA relativamente aos anos de 2022 e de 2023.

Das situações constatadas através dos trabalhos supramencionados, destacam-se as seguintes:

- 1) Em 2023, existiam BI que não detinham as capacidades técnicas e administrativas necessárias à boa execução do investimento contratualizado com a EMRP, apesar de já ter decorrido quase metade do horizonte temporal do PRR.²⁷

Relativamente a este aspeto, é de sublinhar que alguns BI registaram dificuldades em completar o recrutamento do seu pessoal para garantirem as funções resultantes da execução dos contratos de financiamento celebrados com a EMRP^{28 29 30}, como foi relatado pela CNA, referindo esta entidade expressamente os

²⁶ Situação sistémica e crítica, de acordo com os auditores da DG-ECFIN.

²⁷ FA e IHRU.

²⁸ A ACSS somente conseguiu integrar 15 elementos em 09.2022, que não detinham experiência na área e o BPF também não tinha garantido formação específica para os elementos que desempenhariam funções no âmbito do PRR.

²⁹ Em finais de 2022, o CEGER e a DRPFE registavam dificuldades em termos de recrutamento do seu pessoal.

³⁰ Em junho / julho de 2022, o IAPMEI tinha lançado o recrutamento de apenas 35 trabalhadores para a implementação do PRR, incluindo 5 trabalhadores para o Departamento de Supervisão e Controlo, possivelmente levando à falta de recursos para fazer face à implementação do PRR.



atrasos relevantes na obtenção de autorizações necessárias à sua gestão corrente, nomeadamente, para efeitos de recrutamento de pessoal e de aquisição de viaturas.

Acresce que, para além dos BI, estavam ainda em causa outras entidades públicas com intervenção indireta na execução do PRR (v.g. emissão de pareceres) que também registaram atrasos no recrutamento do pessoal necessário para garantir adequadamente o incremento do trabalho a realizar;³¹

- 2) Ausência de plano de formação específica em áreas relevantes do PRR para os colaboradores da generalidade dos BI auditados, nomeadamente, sobre conflito de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento;
- 3) Em 2023, existia um BI com estratégia e política antifraude desatualizada / incompleta e sem refletir as especificidades do PRR;
- 4) Em 2023, registavam-se insuficiências ao nível da avaliação do risco de fraude, na medida em que faltavam ou não se encontravam atualizadas as avaliações de risco de fraude e subsequentes planos de ação, tendo sido constatado um BI que apenas tinha iniciado o correspondente processo.

Também foram constatadas omissões quanto à avaliação de risco associado ao cumprimento das metas e marcos contratualizadas com a EMRP;

- 5) Omissões de descrição no Manual de Procedimentos da EMRP - 2ª versão de certos procedimentos a garantir por parte de alguns dos BI auditados, nomeadamente, os que respeitavam às verificações *in loco* e à tramitação relacionada com a aprovação de candidaturas (v.g. não identificação de todos os

³¹ Casos da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA) e da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG).



- intervenientes e desconhecimento dos procedimentos aplicados por estes intervenientes adicionais por parte do BI responsável);
- 6) Insuficiências na difusão eficaz das instruções sobre os procedimentos a garantir no tratamento das candidaturas, tendo-se verificado que um dos BI auditados não dispunha de instruções formais sobre os procedimentos a adotar para a análise dos processos de candidatura;
 - 7) Fragilidades quanto às evidências dos procedimentos efetivamente executados no âmbito da prevenção do conflito de interesses, da fraude, da corrupção e do duplo financiamento por parte de alguns dos BI auditados;
 - 8) Concretização de processamento de adiantamentos e de pedidos de pagamento destinados aos BF, sem que fossem garantidas, previamente e por alguns BI auditados, verificações administrativas adequadas;
 - 9) Ausência generalizada de verificações no local, sem que, à data das intervenções realizadas em 2023, os BI auditados tivessem os seus planos concluídos.

Relativamente à preparação dos controlos *in loco*, acresce que:

- i. Um dos BI auditado não previa a realização de controlos junto de um conjunto de BF por considerar que estes eram “independentes”;
 - ii. Outro BI auditado não dispunha de procedimentos de amostragem claros;
- 10) Constatação de que nem sempre foram aplicadas as listas de controlo dirigidas às temáticas do duplo financiamento e da prevenção da corrupção e da fraude no momento da avaliação das candidaturas apresentadas na sequência de concursos, entretanto aprovadas;
 - 11) Verificação de que nem sempre foram aplicados critérios adequados de apreciação de candidaturas, sendo de sublinhar casos em que o critério efetivo



acabou por consistir na data de entrega das candidaturas, o que proporcionou a atribuição de financiamento a candidaturas com uma avaliação de mérito menor face a outras que tinham sido preteridas.

Mediante as antecedentes fragilidades, e em resultado dos testes garantidos pelos auditores, foram identificadas algumas situações de desconformidade, das quais se destacam as seguintes:

- A) Celebração de contratos de colaboração entre um BI e outras entidades públicas em inobservância ao estipulado pelo Código da Contratação Pública (CCP), por interpretação errada do n.º 6, do seu artigo 5.º-A (contratos no âmbito do sector público);³²
- B) Casos de falta de transparência, coerência e uniformidade na análise das candidaturas, bem como incorreções que proporcionaram a atribuição irregular

³² "1-A parte ii não é aplicável à formação dos contratos, independentemente do seu objeto, a celebrar por entidades adjudicantes com uma outra entidade, quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

(...)

b) A entidade controlada desenvolva mais de 80 /prct. da sua atividade no desempenho de funções que lhe foram confiadas pela entidade adjudicante ou entidades adjudicantes que a controlam, ou por outra ou outras entidades controladas por aquela ou aquelas entidades adjudicantes, consoante se trate de controlo isolado ou conjunto;

(...)

5 - A parte ii também não é aplicável à formação dos contratos celebrados exclusivamente entre duas ou mais entidades adjudicantes quando se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

(...)

c) As entidades adjudicantes não exercem no mercado livre 20/prct. ou mais das atividades abrangidas pelo contrato de cooperação.

6 - Para efeitos do apuramento das percentagens previstas na alínea b) do n.º 1 e na alínea c) do número anterior, deve ser tido em conta o volume médio total de negócios, ou uma medida alternativa adequada, baseada na atividade, tais como os custos suportados pela pessoa coletiva em causa no que diz respeito a serviços, fornecimentos ou obras, nos três anos anteriores ou, quando não tenha três anos de atividade concluídos, a projeção de atividades a desenvolver."



do financiamento ³³ (v.g. falta de fundamentação na análise e decisão sobre as mesmas);

- C) Situações de aprovação de candidaturas que não cumpriam os critérios de elegibilidade, assim como de avaliação incorreta, designadamente, ³⁴ apesar de estas não reunirem as condições de elegibilidade necessárias (falta de licenciamentos e de avaliação mínima requerida).

Acresce que no caso que vimos de referir ³⁵ foram aprovadas candidaturas, embora não reunissem todos os requisitos de elegibilidade requeridos, apesar de tal situação ter sido identificada nos correspondentes pareceres técnicos, questionando, desta forma, a decisão tomada;

- D) Casos de incorreções no apuramento do valor de financiamento público ³⁶ em que o valor atribuído excedeu o máximo definido em termos de custo padrão de construção por utente contratado; ³⁷
- E) Candidaturas apresentadas ³⁸ por Instituições Particulares de Solidariedade Social e Equiparadas (IPSS), foram incorretamente classificadas como entidades não adjudicantes e, portanto, sem sujeição ao cumprimento dos requisitos fixados no CCP, com implicações relevantes nos procedimentos a garantir no controlo da execução dos correspondentes investimentos; ³⁹

³³ No valor de 9,6 milhões de euros.

³⁴ No valor de 8,2 M€ de financiamento, abrangendo 17 candidaturas.

³⁵ Com referência a 2 candidaturas.

³⁶ Com referência a 7 contratos.

³⁷ No valor de 1,4 M€.

³⁸ Refere-se a 350 candidaturas.

³⁹ As IPSS são entidades adjudicantes independentemente do peso do financiamento por entidades públicas, na medida em que a sua gestão é sujeita a controlo do Estado, razão pela está preenchido o requisito previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do CCP.



- F) Bem como outras situações de desconformidade e insuficiência documental, nomeadamente, quanto a evidências não adequadas.

Face ao exposto, conclui-se que os SCI implementados nos BI auditados apresentavam fragilidades relevantes, as quais não permitem garantir que as operações financiadas pelo PRR decorram de acordo com as regras aplicáveis, tendo, inclusivamente, sido identificadas situações graves de incumprimento que requererão um acompanhamento cuidadoso com vista à sua correção, assim como à prevenção da ocorrência de casos semelhantes.

Acrescente-se que os BI em questão incumpriram as alíneas a) e b) da cláusula 9º do contrato de financiamento celebrado com a EMRP, minuta anexa à Orientação Técnica nº 1/2021 emitida pela EMRP, que prevê as seguintes obrigações para os BI:

“a) Criar e manter as capacidades institucionais, técnicas e administrativas necessárias para exercer as funções de forma eficiente e profissional, até ao encerramento do Investimento identificado;

b) Adotar um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia; ”

Face ao exposto, concluiu-se que, também, os SCI implementados nos BI não garantem, de forma razoável, a prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção e dos conflitos de interesses.

6.5. Quanto ao controlo do conflito de interesses

Embora se trate de um aspeto a ter sempre em conta na apreciação de um qualquer SCI, individualizou-se o tema do risco de mitigação do conflito de interesses em razão da sua



importância no contexto da gestão do PRR, desde logo em resultado do elevado número e diversificação de intervenientes.

Assim sendo e para este efeito, tomaram-se em consideração os resultados obtidos pela IGF e pela DG-ECFIN nas suas auditorias antes identificadas, destacando-se aqueles que de seguida se inventariam.

- 1) Falta de formação específica sobre o tema;⁴⁰
- 2) Controlos *ex-ante* inadequados⁴¹, nomeadamente, por não ser garantida a validação dos conteúdos das declarações de ausência de interesses.⁴²

Também se verificaram casos em que as referidas declarações de ausência de conflito de interesses não se encontravam atualizadas, nem eram sujeitas a processos de reavaliação;

- 3) Ausência de declarações de conflito de interesses por parte do pessoal técnico interveniente na gestão e controlo do PRR;
- 4) Não utilização recorrente da ferramenta ARACHNE por parte dos BI auditados pela DG-ECFIN em 2023, nem utilização alternativa de outra ferramenta, a fim de ser garantido um adequado controlo do conflito de interesses na aprovação e execução dos projetos financiados pelo PRR.⁴³ Segundo os auditores, a generalidade dos BI em questão desconhecia as potencialidades do ARACHNE⁴⁴.

⁴⁰ Situação sistémica importante, de acordo com os auditores da DG-ECFIN (referiam-se em termos gerais, à formação em termos de fraude).

⁴¹ Situação sistémica muito importante, de acordo com os auditores da DG-ECFIN.

⁴² Apenas era confirmada a existência de declarações de ausência de conflitos de interesses adequadamente assinadas.

⁴³ A EMRP comunicou aos BI apenas em fevereiro de 2023 que a utilização da ARACHNE lhes estaria disponível.

⁴⁴ Após a auditoria da DG-ECFIN, a EMRP informou que 25 dos 68 BI manifestaram o seu interesse/intenção em utilizar a ARACHNE, tendo aquela entidade garantido uma sessão de apresentação e esclarecimento sobre ARACHNE e de acordo com o relatório da IGF, 40 BI e BD tinham anuído na utilização desta ferramenta.



A título exemplificativo, os auditores da DG-ECFIN reportaram que, apesar do IAPMEI referir a utilização da ferramenta ARACNHE, esta não era usada como meio de verificação de conflitos de interesses, porquanto tinham sido os próprios auditores que tinham garantido o seu carregamento com os dados à luz da missão da auditoria;

- 5) Realização de controlos apenas com base em registos de ficheiros Excel.

Em resultado de tais fragilidades, os auditores constaram situações de conflito de interesses, nos termos definidos no artigo 61.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União⁴⁵, e em conformidade com a Comunicação nº 2021/C121/01 da CE intitulada "*Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses*" no quadro do referido regulamento, na medida em que:

- A) Um dos BI auditado não tinha solicitado as declarações de ausência de conflito de interesses a um conjunto de pessoal técnico que prestou assistência aos membros da Comissão de Avaliação, apesar de se tratarem de indivíduos com intervenção na avaliação de um conjunto de candidaturas apresentadas;
- B) Situação semelhante ocorreu relativamente a outro BI, no âmbito da meta 16.13- "*Número de Polos de Inovação Digital*", acrescido da circunstância de, neste caso,

⁴⁵ "1. Os intervenientes financeiros, na aceção do capítulo 4 do presente título, e as outras pessoas, incluindo as autoridades nacionais a qualquer nível, envolvidas na execução orçamental em regime de gestão direta, indireta e partilhada, incluindo os respetivos atos preparatórios, a auditoria ou o controlo, não realizam qualquer ato que possa pôr os seus próprios interesses em conflito com os interesses da União. Tomam também as medidas adequadas para prevenir o surgimento de conflitos de interesses nas funções sob a sua responsabilidade e para enfrentar as situações que possam objetivamente ser consideradas como constituindo um conflito de interesses.

(...)

3. Para efeitos do n.º 1, existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.



o BI não ter sinalizado a conflitualidade de interesses verificada quanto a um dos elementos intervenientes no processo de avaliação de candidaturas por referência às funções institucionais por si desempenhadas numa entidade integrada em consórcio objeto de avaliação.

A propósito desta situação, a DG ECFIN solicitou à CAC informação pertinente, ao que esta respondeu em 26.06.2023, "(...) *that according to their analysis by the withdrawal of the Member of the Evaluation Committee the risk of conflict of interest in the selection procedure is mitigated. It is also mentioned that IAPMEI has adopted ARACHNE as a datamining tool to mitigate the risks of conflict of interest.* (...)";

- C) Um outro BI tinha aprovado uma candidatura apresentada por um beneficiário cujo capital era detido, maioritariamente, pelo próprio BI e, embora a natureza específica do BF em causa (sociedade de capital de risco) e a tipologia das operações que possam estar em questão ^[1] dificultem outra relação BI / BF, tal fragilidade não foi complementada pela reunião das adequadas declarações de ausência de conflito de interesses por parte dos elementos que tiveram intervenção direta na decisão de aprovação da candidatura.

Tal como referido a propósito do SCI dos BI, as situações anteriormente referidas consubstanciam por parte dos respetivos BI incumprimento da alínea b) da cláusula 9ª da minuta do contrato de financiamento celebrado com a EMRP, cuja minuta se encontra anexa à Orientação Técnica nº 1/2021 emitida pela EMRP, a qual prevê, a este propósito, as seguintes obrigações para os BI:

"b) Adotar um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia; "



Tais situações constituem a demonstração factualmente consubstanciada que os procedimentos de controlo de mitigação do risco de conflito de interesses eram muito frágeis e permeáveis a situações irregulares como as anteriormente identificadas.

6.6. Quanto ao controlo do duplo financiamento

6.6.1. Relatório anterior

“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, 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.”

6.6.2 Ponto de situação

De acordo com as informações obtidas junto da EMRP e da ADC aquando das visitas realizadas, os procedimentos respeitantes ao controlo do duplo financiamento concretizados no âmbito do 3.º e 4.º pedidos de pagamentos não registaram alterações relativamente aos pedidos anteriores, nomeadamente, no respeitante às análises



sistemáticas garantidas pela ADC. Por tal razão, as preocupações explicitadas pelo MP nos relatórios antecedentes mantêm-se, na medida em que:

- 1) Subsistem 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);
- 2) Centram-se em procedimentos não automatizados, com base nas 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, sem recurso a quaisquer ferramentas informáticas.

Relativamente à execução dos supra enunciados procedimentos manuais, realça-se o facto de que tal fragilidade acentuar-se-á à medida que a execução do PRR for progredindo, na medida em que:

- I. No 2º pedido de pagamento a análise incidiu sobre 788 operações do PRR e 14.497 do PT2020, num universo de 751 beneficiários, enquanto para no que se refere ao:
- II. 3º pedido de pagamento, a análise incidiu sobre 4.598 operações do PRR e 16.375 do PT2020, num universo de 3.741 beneficiários;
- III. No 4º pedido de pagamento, a análise reportou-se a 3.865 operações do PRR e 16.280 do PT2020, num âmbito de 2.587 beneficiários.



Acresce que o conjunto das diversas auditorias realizadas que visaram a apreciação dos controlos assegurados para a mitigação do risco de duplo financiamento por parte dos BI, permitiu identificar fragilidades adicionais às anteriormente referidos, a saber:

- A) Ausência de procedimentos de articulação recorrente entre a EMRP, a ADC e outras entidades gestoras de fundos europeus, tendo sido apurado um caso em que o BI desconhecia ter projetos concorrentes com outras ajudas;
- B) Falta de definição de procedimentos de mitigação do risco do duplo financiamento;^{46 47}
- C) Falta de evidência dos procedimentos efetivamente realizados, designadamente, pela EMRP;
- D) Não aplicação dos instrumentos metodológicos definidos para o controlo do risco de duplo financiamento durante a análise das candidaturas;
- E) Falhas no preenchimento e atualização dos questionários anuais respeitantes ao duplo financiamento, em cumprimento do Manual de Procedimentos da EMRP.

Assim, para além das fragilidades relacionadas com os procedimentos iniciais garantidos pela ADC para a mitigação do risco de duplo financiamento das operações financiadas pelo PRR já anteriormente referidas pelo MP, acrescem as graves insuficiências observadas no âmbito dos BI quanto aos procedimentos que estes deveriam assegurar para o controlo deste risco, com base nos resultados obtidos pela ADC / EMRP, considerando que estes se reportam à simples avaliação do risco de duplo

⁴⁶ Em outubro de 2023, a EMRP encontrava-se a articular com os beneficiários e a ADC a implementação da Orientação Técnica nº 11/2023, relativa à mitigação de risco de duplo financiamento, a qual foi desenvolvida tendo por referência a Nota Técnica da Comissão Europeia, intitulada “Double funding under the Recovery and Resilience Facility”, de 06/02/2023.

⁴⁷ Situação sistémica muito importante, de acordo com os auditores da DG ECFIN.



financiamento, cabendo àqueles a responsabilidade de completar o correspondente circuito de controlo.

6.7. Quanto ao reporte de irregularidades / fraudes

O reporte de irregularidades constitui tema de relevo e com significativo impacto na prevenção da fraude, entre o mais, por contribuir para a dissuasão de comportamentos desconformes com as regras aplicáveis. Assim, relevam-se os resultados das auditorias anteriormente referidas e enunciam-se as fragilidades detetadas neste âmbito na sequência daquelas:

- 1) Nem sempre tinham sido instituídos procedimentos adequados para o tratamento, reporte e recuperação de verbas respeitantes a situações de fraude / irregularidade ⁴⁸, tendo sido identificado um BI que aplicava instrumentos metodológicos não dirigidos às especificidades do PRR e que, portanto, não abrangiam aspetos relevantes como a necessidade de comunicação destes casos à própria EMRP;
- 2) Falta de clareza nos procedimentos instituídos sobre o tratamento de irregularidades;
- 3) Nem sempre era garantida a correspondente comunicação externa das situações detetadas, assim como os correspondentes efeitos.

Consequentemente, o MP considera que não há garantia de que todos os casos de irregularidade e ou fraude detetados pelos BI sejam sujeitos ao adequado reporte às entidades competentes.

⁴⁸ Situação sistémica importante, de acordo com os auditores da DG-ECFIN.



6.8. Quanto ao tratamento das denúncias

Os resultados da auditoria da DG ECFIN permitem concluir que foram constatadas importantes insuficiências em matéria de tratamento das denúncias de irregularidades, designadamente, no que diz respeito à falta de clareza dos procedimentos a assegurar, destacando-se as fragilidades identificadas junto de alguns BI tal como se enuncia de seguida:

- 1) Os casos denunciados através do sítio *Web* de um BI não eram sujeitos a quaisquer procedimentos adicionais, sempre que os mesmos não contivessem todas as informações consideradas suficientes para decisão e/ou encaminhamento para as entidades competentes;
- 2) Ausência de procedimentos instituídos para o tratamento das denúncias internas de um BI;
- 3) Falta de garantia na manutenção do anonimato do denunciante.

As fragilidades constatadas nos BI referenciados não permitem garantir o tratamento de todas as situações denunciadas, nem a manutenção da condição de anónimo do denunciante, o que tem, seguramente, um impacto negativo na prevenção do risco de fraude.

6.9. Quanto aos sistemas de informação

Os resultados obtidos pela auditoria realizada pela IGF junto de um conjunto de BI permitem, a este propósito, concluir o seguinte:

- 1) Não se encontrava concluído o desenvolvimento integral de vertentes dos SI dos próprios BI, de modo a possibilitar a reunião de evidências, de forma apropriada, das verificações por si asseguradas às operações contratualizadas com a EMRP, inexistindo um único sistema de informação através do qual os BI interagissem adequadamente com os seus BF;



- 2) Ausência de interoperabilidade entre os diversos sistemas em uso nas entidades envolvidas na gestão e controlo do PRR (EMRP, BI e BF), com a consequência de obrigar a carregamentos manuais nos módulos específicos do Sistema de Informação (SI) do PRR (v.g. SIGA-PRR), com inevitáveis atrasos e risco acrescido quanto à sua integralidade e correção.⁴⁹

Destaca-se um BI que articulava com a EMRP através do SI do PRR e dispunha de aplicações próprias para a sua gestão operacional. De acordo com as informações prestadas pela EMRP, esta entidade disponibilizava aos BI um conjunto de *webservices* que permitiam a interação dos correspondentes sistemas próprios com o SI PRR;

- 3) Falhas no carregamento de dados referentes à execução das operações respeitantes aos Beneficiários Efetivos (BE), bem como dos contratos celebrados entre BF e empresas contratadas e subcontratadas.⁵⁰ Foi ainda constatada insuficiência quanto ao acompanhamento destes dados.

Esclarece-se que a recolha de dados relativos aos BE, às entidades contratadas e subcontratadas pelos BF, constitui uma obrigação do EM, de acordo com o artigo 22.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 2021/241, de 12.02.2021⁵¹, cuja falha, traduzida na ausência dos correspondentes dados no processo decisório das

⁴⁹ Aspeto também referido pela CNA no seu relatório relativo a 2022.

⁵⁰ Situação sistémica e crítica, de acordo com os auditores da DG ECFIN.

⁵¹ *“Para efeitos de auditoria e controlo e a fim de providenciar dados comparáveis sobre a utilização dos fundos em relação a medidas de execução de reformas e de projetos de investimento no âmbito do plano de recuperação e resiliência, recolher e garantir acesso às seguintes categorias de dados normalizados:*

- i) o nome do destinatário final dos fundos,*
 - ii) o nome do contratante e do subcontratante, caso o destinatário final dos fundos seja uma entidade adjudicante nos termos do direito da União ou do direito nacional em matéria de contratação pública,*
 - iii) o(s) nome(s) próprio(s) e apelido(s) e a data de nascimento do(s) beneficiário(s) efetivo(s) do destinatário dos fundos ou do contratante, na aceção do artigo 3.o, ponto 6, da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽²⁶⁾;*
- (...)”.*



entidades, aporta uma limitação significativa na adoção de medidas adequadas à prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção e dos conflitos de interesses, e traduz em violação grave do Acordo de Financiamento, na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea c), subalínea iii) ⁵².

As anteriormente referidas situações representam um risco significativo quanto à harmonização das avaliações das candidaturas aprovadas, bem como relativamente à integralidade e fiabilidade dos dados referentes à execução dos contratos celebrados entre a EMRP e os BI, constatações bastante preocupantes, nomeadamente, quanto à avaliação final do PRR.

6.10. Quanto às metas e aos marcos

No que se refere à medição das metas e marcos, atentou-se às conclusões do TCE em resultado da sua auditoria realizada ao *"The Recovery and Resilience Facility's performance monitoring framework - Measuring implementation progress but not sufficient to capture performance"*, por ter incluído o PRR português; aos relatórios da CNA com reporte aos anos de 2022 e de 2023, bem como às conclusões do TC no âmbito da sua auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais.

No que se reporta ao resultado da supra identificada auditoria do TCE, das situações genéricas e aplicáveis aos PPR auditados e com referência às situações que o TCE constatou, destacam as seguintes:

⁵² Article 11 Protection of the financial interests of the Union

1. The Member State Shall:

(...)

c. for the purpose of audit and control and to provide for comparable information on the use of funds in relation to measures for the implementation of reforms and investment projects under RRP, to collect and ensure access to the following standardised categories of data:

iii. first name(s), last name(s) and date of birth of beneficial owner(s) of the recipient of funds or contractor, as defined in Article 3(6) of Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council;

(...)"



- 1) O quadro de monitorização do MRR, apesar de medir o seu progresso de implementação, não era suficiente para medir o seu desempenho global;
- 2) Apenas um número limitado de indicadores comuns media os resultados, mas nenhum deles se referia explicitamente ao impacto gerado;
- 3) Os marcos e metas apenas avaliavam a realização de uma medida específica e geralmente não forneciam informações suficientes sobre a sua contribuição para o MRR.

No respeitante ao PRR português, os auditores constataram que 23 % das suas medidas, não se encontravam associadas a indicadores comuns, constatando que as medidas que ficaram fora do mapeamento respeitavam, na generalidade dos PRR (não especificamente para o português) a grandes reformas estruturais, como sejam reformas económicas, do mercado de trabalho e judiciais, ao mercado das telecomunicações móveis, aos investimentos em infraestruturas e transportes públicos, à conservação e proteção da natureza, à gestão de resíduos e à economia circular, o que constitui fundamento de séria preocupação.

No que se refere aos contributos dos restantes documentos supra identificados e das situações ali reportadas de forma genérica, destacam-se as relacionadas com atrasos:

- I. no lançamento de certas medidas;⁵³
- II. na avaliação de candidaturas (casos de 300 dias ou superiores a 1 ano);^{54 55}

⁵³ Medida Empreendedorismo, a qual *integra 3 iniciativas: Voucher para Startups - Novos Produtos Verdes e Digitais*; *Reforço da Estrutura nacional para o empreendedorismo - Startup Portugal*; *Vale para Incubadoras/Aceleradoras*, assim como as medidas relacionadas com as novas respostas sociais.

⁵⁴ Roteiros para a Descarbonização, Descarbonização da Indústria, Eficiência Energética em Edifícios de Serviços, Hidrogénio e Renováveis, assim como nas Medidas de Apoio à Capitalização das empresas.

⁵⁵ De acordo com último relatório da CNA, existiam casos com tempos de avaliação superiores a 1 ano, a saber, em termos exemplificativos: FA-Eficiência Energética dos Edifícios de Serviços e o Instituto Nacional para a Reabilitação (INR)-Acessibilidade 360º.



- III. na publicação dos resultados da apreciação de candidaturas quanto a certas medidas;⁵⁶

Destaca-se ainda a circunstância de o número de candidaturas oponentes a certos concursos ter sido bastante inferior ao esperado, o que, para além de poder questionar a prossecução de algumas metas e marcos acordados⁵⁷, poderá implicar um aumento dos correspondentes preços base.

Tais situações já tiveram repercussões significativas na concretização de certos marcos e metas que registaram atrasos, retardando o seu impacto na economia nacional.

No que se refere à apreciação concreta do PRR, a CNA identifica outras situações suscetíveis de preocupação, que de seguida se elencam:

- A) Relativamente ao ano de 2022: Dificuldade em entregar 600.000 computadores adquiridos no âmbito da Componente C20 / Escola digital, face à recusa em recebê-los, por parte de um elevado número de famílias, acrescido do facto de, em algumas escolas, existirem dificuldades logísticas no próprio processo de entrega (v.g. configuração dos PC), factualidade que poderá colocar em crise o cumprimento das correspondentes metas e marcas acordadas;
- B) Relativamente ao ano de 2023:
- i. Dos 86 investimentos/medidas/submedidas analisados, 31,4% foram apreciados como *"Alinhados com o Planeamento"*, 45,3% como *"Necessário Acompanhamento"*, 19,8 % como *"Preocupante"* e 3,5 % como *"Crítico"*.⁵⁸ Quer dizer, apenas cerca de 30 % dos

⁵⁶ Medidas de apoio aos roteiros e à produção de hidrogénio, assim como projetos de descarbonização.

⁵⁷ Medida C09-i01.02: Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve:SM2 – Reduzir perdas de água e aumentar a eficiência no setor agrícola.

⁵⁸ **"ALINHADO COM O PLANEAMENTO:** enquadrará medidas/investimentos que, para além de cumprirem com as metas definidas ou ser expectável o seu cumprimento, também não se identificam constrangimentos



investimentos/medidas/submetidas apresentavam um nível de execução consentâneo com o planeado, constatação que reveste gravidade, considerando, desde logo, o momento da avaliação (cerca de metade do período de aplicação do PRR);

ii. 22 das medidas analisadas registavam uma evolução negativa, a saber:

- C01-i01 - Cuidados de Saúde Primários com Mais Respostas;
- C01-i06 - Transição Digital na Saúde;
- C03-i01 - Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais;
- C03-i02 - Acessibilidades 360º;
- C03-i06-02 - Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas na Área Metropolitana de Lisboa;
- C04-i01 – Redes Culturais e Transição Digital;
- C05-i03 - Agenda de investigação e Inovação para a Sustentabilidade da Agricultura, Alimentação e Agroindústria (Polos de Inovação);
- C07-i01 - Áreas de Acolhimento Industrial;
- C07-i03 - Ligações Transfronteiriças;

*com prazos preparatórios, como sejam assinatura de contratos, lançamento de concursos públicos, défice de candidaturas ou outros relevantes. **NECESSÁRIO ACOMPANHAMENTO:** enquadrará medidas/investimentos que, apesar de ser expectável o cumprimento dos marcos e metas definidos, poderão ter sido identificados alguns atrasos, tais como assinatura de contratos, concursos desertos, entre outros. **PREOCUPANTE:** enquadrará medidas/investimentos, onde, não sendo de todo impossível o cumprimento dos marcos e metas, se identificam sinais preocupantes em termos de concretização junto dos beneficiários finais ou no âmbito de resultados expectáveis (p.ex. atrasos na comunicação de resultados de candidaturas ou assinaturas de contratos). **CRÍTICO:** enquadrará medidas/investimentos cujo cumprimento dos marcos e metas se identifiquem como muito difíceis de ser cumpridos (quer pela forma como foram definidos, quer pelo desenvolvimento das atividades até ao momento) e que carecem de intervenção de fundo por parte da tutela, do modelo de gestão, ou de redesenho das medidas."*



- C08-i01/2 - Transformação da Paisagem dos Territórios de Floresta Vulneráveis - "*Áreas integradas de gestão da paisagem e condomínios de aldeia*" e "*Programas de reordenamento e gestão de paisagem*";
- C08-i02.01 - Cadastro da Propriedade Rústica e Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo: Inventário Florestal Nacional;
- C08-i03 - Faixas de Gestão de Combustível – Rede primária;
- C08-i05-02 - Programa Mais Floresta;
- C09-i01-02 - Plano Regional de Eficiência Hídrica do Algarve;
- C010-i02 - Transição Verde e Digital;
- C012-i01.01/2 - Bioeconomia ⁵⁹;
- C015-i04 - Linha BRT Boavista – Império;
- C015-i05 - Descarbonização dos Transportes Públicos;
- C016-i03 - Catalisação da transformação digital das empresas (passou de alinhado com o planeamento para crítico);
- C019-i04 - Infraestruturas Críticas Digitais Eficientes, Seguras e Partilhadas (Sistema Informático das Forças e Serviços de Segurança) - (passou de alinhado com o planeamento para crítico).

iii. A medida C015-i03 - Metro Ligeiro de Superfície Odivelas – Loures manteve a avaliação crítica.

No que se refere à qualidade dos dados, assinala-se que os auditores do TC identificaram inconsistências nos conteúdos dos relatórios trimestrais de progresso, destacando-se

⁵⁹ Exceto a medida C012 – i01.02.



alguns casos de utilização de critérios distintos daqueles que constavam dos correspondentes contratos de financiamento, em resultado do que 2 marcos foram inadequadamente referenciados como cumpridos ⁶⁰.

Um dos referidos marcos ⁶¹, designado por “*Adjudicação de contratos de apoio aos organismos promotores para a criação e alargamento da rede de equipamentos sociais/respostas sociais*”, foi reportado, por parte do BI, como não cumprido no seu 1º relatório de progresso, de 31.12.2021. Porém, a EMRP alterou essa condição, por considerar que tal marco se encontrava cumprido, uma vez que tinha sido publicado o Aviso de Abertura de Concurso (AAC) no dia 22.11.2021. Quer dizer, para a EMRP, o cumprimento do marco dependia do lançamento do AAC e não da adjudicação de contratos com os beneficiários finais, tal como constava do contrato respetivo.

Pelo anteriormente referido, face às fragilidades dos indicadores do PRR, aos atrasos entretanto verificados no cumprimento de algumas metas e marcos acordados com a CE, bem como à avaliação dos mesmos, manifesta o MP séria preocupação quanto à futura avaliação do PRR.

6.11. Quanto ao parecer da CAC suporte ao 3.º e 4.º Pedidos de Pagamento

6.11.1. Relatório anterior

“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

⁶⁰ Marcos 388 e 390 no âmbito das Novas Respostas Sociais.

⁶¹ Marco 388 no âmbito das Novas Respostas Sociais.



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."

6.11.2. Ponto de situação

Pese embora tenha a CAC feito expressamente constar do seu documento designado por "*Parecer sobre o Terceiro e Quarto Pedidos de Pagamento do PRR*" que "(...) *considera ter obtido evidência suficiente para a emissão do presente parecer*", o certo é que, diferentemente do que fez relativamente aos anteriores pedidos de pagamento, não chega a emitir um parecer, como legalmente se lhe exigia.

Na verdade, os anteriores Pareceres terminam referindo que a CAC "(...) *é de parecer que o presente pedido de pagamento está em condições de ser submetido à Comissão Europeia (...)*", sucedendo que o documento agora em referência termina com um último ponto intitulado por "*H - Conclusões*", ao invés de "*H - Parecer*", não contendo, sob qualquer forma, qualquer opinião sobre os pedidos de pagamento apreciados, como se impunha, nisso se justificando a razão de ser do documento e da intervenção daquela Comissão. Desresponsabilizando-se pela tarefa que legalmente lhe incumbia, em vez do compromisso de emitir um parecer, a CAC limita-se a inventariar, por um lado, um conjunto de considerandos e, por outro lado, a formalizar conclusões respeitantes a marcos e metas que não se encontravam integralmente cumpridos ou que aguardavam o resultado de "*ações*", a saber:

- 1) "*Dois marcos (6.5 e 12.6) e uma meta (1.3), incluídos no 3.º pedido de pagamento, vertente subvenção, não se encontram integralmente cumpridos, porquanto carecem de apresentação de evidência adicional para assegurar a sua conformidade com os respetivos mecanismos de verificação, sendo que, relativamente à meta, existe o risco de correção financeira (Ponto F);*



- 2) *Dois marcos (1.1 e 1.12), incluídos no 4.º pedido de pagamento, vertente subvenção, não se encontram integralmente cumpridos nos termos previstos pelos mecanismos de verificação respetivos (Ponto F);*
- 3) *As declarações de gestão apresentam, na parte correspondente às ações adotadas na sequência de exceções resultantes de auditorias e controlos, uma síntese das medidas adotadas pela EMRP por força de dois marcos adicionais suscitados pela CE, os marcos 22.1 e 22.2, relativos à aplicação eficaz de medidas antifraude e anticorrupção e à melhoria dos procedimentos destinados a reduzir ou atenuar o risco de duplo financiamento, respetivamente;*
- 4) *Estão em curso ou serão realizadas ações relativamente 27 marcos e metas, as quais, embora não condicionando o respetivo cumprimento, de um modo geral, estão associadas a requisitos relevantes do sistema de controlo interno (Pontos F e G) ⁶².*

Em presença da não emissão de um verdadeiro parecer por parte da CAC, não é possível concluir se, de facto, entende aquela Comissão que os 3.º e 4º pedidos de pagamento estavam ou não em condições de serem reembolsados pela CE nos exatos termos peticionados, o que se afigura incompreensível em presença do facto de, entre o mais, ter diagnosticado casos de ausência de cumprimento satisfatório de metas e marcos.

⁶² *"A verificação do cumprimento das regras de publicidade; A mitigação do risco de conflito de interesses, incluindo a confirmação do registo de beneficiários efetivos, bem como da utilização da ferramenta ARACHNE; A análise de procedimentos de contratação pública." (Síntese das auditorias – F- Apreciação das Declarações de gestão e da Síntese das auditorias EMRP).*



6.12. Quanto ao conhecimento pelo MP de situações irregulares

O MP procedeu à avaliação das situações irregulares de que tomou conhecimento neste âmbito e sempre que entendido pertinente, procedeu à necessária comunicação para avaliação de instauração do correspondente procedimento.



7. A Estratégia Nacional Antifraude | Tema relacionado ⁶³

Por Despacho conjunto da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças, n.º [7833/2023, de 27 de julho de 2023, publicado no DR, 2.ª série](#), foi aprovada a Estratégia Nacional Antifraude (ENAF) no âmbito dos Fundos Europeus à quele anexa.

A relevância enquadradora do documento em referência, impõe uma sua avaliação crítica, adiantando-se a esse propósito que se seguirão ⁶⁴ os [comentários tornados públicos](#) pelo *Think Tank* (TT) a seu respeito, na sequência, quer dos contributos que lhe foram solicitados em momento anterior à referida publicação, quer posteriormente a esse facto, na sequência de não terem sido acolhidos quaisquer dos seus contributos, como constatado por uma [leitura comparada das duas versões da ENAF](#).

Impunha-se que uma ENAF fosse objeto de RCM, se fosse pretendida uma ambição e abrangência para além das entidades que pertencem estritamente ao ecossistema dos fundos, como se impunha que tivesse sido equacionado, e não se ativesse apenas ao âmbito das entidades que podem ser sujeitas por um despacho conjunto da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças. Esta limitação jurídico-formal prévia antecipa as limitações estruturantes que se diagnosticam no documento em análise e que se elencam de seguida.

⁶³ No essencial, o aqui referido resulta da reflexão feita pelo *Think Tank*, iniciativa antifraude da PGR e que está documentado em ["Avaliação do Think Tank em resposta à solicitação de comentários ao documento Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus"](#) e ainda na ["Leitura comparada dos textos ENAF antes e depois dos comentários TT"](#).

⁶⁴ Podendo mesmo fazer-se citações diretas do documento de que se dá conhecimento, dispensando-se a constante utilização do recurso "(...)".



7.1 Revisão ou atualização de anterior ENAF

Pretende o documento publicado constituir uma revisão e atualização do que refere ser uma anterior ENAF de 2015 que identifica por referência à [Norma n.º 04/AD&C/2015, da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.](#) (...). Porém,

- 1) Não é nem uma revisão da Norma n.º 04/AD&C/2015, nem em Portugal existiu antes qualquer ENAF, o que não pode desconhecer a IGF;
- 2) Uma revisão ou atualização de qualquer ENAF exigiria uma avaliação do que a antecedeu, o que não consta no documento em apreço;
- 3) O TCE, no seu Relatório Especial 06-2019 "*Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação*", atesta que, com referência a 2018, apenas 10 EM tinham aprovado uma ENAF, sucedendo que Portugal não estava nesse elenco ⁶⁵; Era já público que o referido documento de 2015 não era uma ENAF;
- 4) [A Norma n.º 04/AD&C/2015](#) não consubstancia uma ENAF, mas é antes um instrumento de avaliação dos riscos de fraude a utilizar em cada entidade interveniente na gestão e controlo dos fundos da Política de Coesão, no âmbito da ação da ADC, IP.
- 5) Uma ENAF, a existir, seria necessariamente do conhecimento de todas as entidades do ecossistema. No entanto, ninguém identificou a existência de tal documento, nem foi demonstrada a sua existência jurídica;

⁶⁵ Bulgária, República Checa, Grécia, França, Croácia, Itália, Letónia, Hungria, Malta e Eslováquia.



- 6) Apesar da comunicação feita por Portugal à CE sobre a existência de uma ENAF em Portugal⁶⁶, constatou o TT, na sua reunião de 25.05.2021, a inexistência de tal instrumento em Portugal.

7.2 Âmbito limitado

A ENAF publicada circunscreve-se *"à aplicação dos fundos provenientes do orçamento geral da União, incluindo os que se enquadram no regime de gestão direta, mas que obrigam à realização de controlos e auditorias pelas autoridades nacionais, como é o caso, entre outros, do Plano de Recuperação e Resiliência (...)"*.

As vias pelas quais o orçamento da União pode ser colocado em crise são: despesas e receitas. Tem de entender-se que a terminologia usada *"aplicação dos fundos"* constitui uma referência a despesas, inexistindo qualquer abrangência das receitas, sem ser para o efeito apresentada qualquer justificação estratégica ou de outra natureza.

7.3 Omissão de fases do ciclo antifraude

Pese embora o documento aprovado refira ter tido por base as orientações específicas da CE, o certo é que assim não sucede quanto às fases do ciclo antifraude.

As *Orientações* da CE, não sendo vinculativas, são um acervo de boas práticas, pelo que deveriam ser fundamentados os desvios às orientações sugeridas em matéria relevante, sempre que estas ocorram, nomeadamente, pela adoção de soluções que sejam entendidas como melhor salvaguardando os interesses financeiros da UE, nestes integrando os nacionais.

⁶⁶ Relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho | Trigésimo primeiro relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia - Luta contra a fraude – 2019 | COM (2020) 363, 3.9.2020 até Trigésimo terceiro relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude – 2021 | COM (2022) 482, 23.09.2022.



A ENAF publicada não integra 2 das 4 fases do ciclo antifraude consideradas pelas *Orientações*, o que faz sem indicar qualquer justificação, a saber:

- i. Investigação e Ação penal
- ii. Recuperações e Sanções

Ao subtrair essas fases, desconsideraram-se os contributos que lhes correspondem (quanto a enquadramento legal, organização institucional e formas de funcionamento, instrumentos práticos e manuais de procedimentos, meios e recursos humanos, política de formação, informação estatística, níveis de cooperação interinstitucional nacional e internacional) que deveriam ter sido colhidos junto do Ministério Público, Polícia Judiciária e outros órgãos de polícia criminal, Magistrados Judiciais, Advogados, Funcionários Judiciais, Procuradoria Europeia e Academia, para referir os mais relevantes, numa avaliação adequada da situação atual do país relativamente às medidas antifraude em vigor, seus pontos fracos e fortes, objetivos a estabelecer e medidas para os concretizar;

Em resultado da omissão da auscultação a especialistas / operadores da área Penal, prejudicou-se a avaliação da imunidade legislativa à fraude, bem como o enquadramento legal feito a propósito da fraude no âmbito penal, conduzindo a limitações com implicações na ENAF.

7.4 Não articulação entre ENAF / ENAC – MENAC - RGPC

A ENAF publicada limita-se a proceder a uma síntese descritiva da Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC) para concluir que *“As prioridades e ações fundamentais a prever na Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus terão, necessariamente, de ser conjugadas e articuladas com as definidas na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, (...) porquanto prosseguem objetivos coerentes entre si e, assim, atingíveis mediante a aplicação de medidas conexas”*.



Referir a necessidade de conjugação não constitui qualquer concretização da necessidade de harmonização entre o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e as orientações da UE para a formalização e implementação da ENAF em Portugal, verificando-se que tais concretizações não constam do documento em referência.

7.5 Insuficiências de avaliação e falta de ambição

Das Orientações da CE resulta que *“O diagnóstico da situação exige um exame analítico em termos de pontos fortes e pontos fracos, no que diz respeito ao seu contributo ou impacto em cada um dos quatro estádios do ciclo antifraude (prevenção, deteção, investigação e ação penal, recuperação e sanções):*

- *Legislação;*
- *Organização [por exemplo, nacional (centralizada ou descentralizada) ou local, através de um coordenador ou não, o papel do AFCOS, etc.];*
- *Gestão e intervenientes;*
- *Procedimentos (incluindo os controlos instituídos, etc.);*
- *Meios e recursos (recursos humanos e instrumentos adequados: sistemas informáticos, documentos, orientações, formação, comunicação, etc.);*
- *Cooperação e colaboração a nível nacional entre as autoridades competentes (com base na experiência e em casos específicos); bem como cooperação a nível da UE (com a Comissão e com outros Estados-Membros);*
- *Nesta fase, também é importante identificar as razões que estão na base dos pontos fortes e dos pontos fracos detetados, o que ajudará depois a definir soluções. Estas razões devem ser procuradas no quadro jurídico, institucional, económico, social e político”.*

- 1) A ENAF publicada não integra, de forma clara, um ponto de situação referente ao nível de implementação das políticas antifraude. O seu ponto 2.6 refere um conjunto de recomendações genéricas, feitas na sequência de diversas auditorias, cujos relatórios não foram divulgados, inviabilizando-se a avaliação da



- adequação do ponto de situação e, conseqüentemente, dos objetivos e medidas propostas;
- 2) Não se encontram identificados os principais fatores potenciadores da fraude na situação ao momento;
 - 3) Constata-se a ausência de mapeamento de todas as entidades ligadas ao ecossistema de todas as fases do ciclo da fraude;
 - 4) Considera-se que o globalmente proposto pelo documento é demonstrativo de falta de ambição quanto aos objetivos, medidas e metas a alcançar, entre o mais, por falta de especificação destas, não apontando caminhos novos face ao que já está em curso ou planeado;
 - 5) Foram desconsiderados os contributos da sociedade civil por auscultação de entidades representativas como ONG e outras.

7.6 Insuficiências do plano de implementação

As Orientações da CE propõem que *“As colunas «objetivo», «ação/medidas», «serviço responsável», «prazo/calendário» e «indicador-chave de desempenho» são obrigatórias, enquanto as duas últimas, «riscos» e «recursos humanos e financeiros» são facultativas.”*, para, depois, a propósito da metodologia de implementação, referirem que *“este capítulo deverá incluir uma referência ao modo como a avaliação será realizada, mencionando o serviço responsável pela avaliação da estratégia, o calendário para a avaliação intercalar e a avaliação final da estratégia, etc. Cada avaliação deverá ser apresentada num relatório que descreve a metodologia da avaliação”*.

- 1) Na ENAF publicada, para cada medida não é identificada a entidade com efetiva responsabilidade, o que dificultará a sua monitorização e prestação de contas quanto a resultados;



- 2) Inexiste qualquer orçamentação dos custos associados a cada medida, como forma de garantir a eficácia da implementação da estratégia;
- 3) Alguns dos instrumentos / indicadores de avaliação utilizados não se encontram adequadamente especificados. A título estritamente exemplificativo destacam-se os instrumentos/indicadores relativos às seguintes medidas:
 - i. N.º 16 – Assegurar uma efetiva interoperabilidade dos sistemas de informação / 100% dos sistemas de informação / 2024 (Todos? Alguns - Quais?);
 - ii. N.º 19 – Definir procedimentos e mecanismos de articulação e troca de informação entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da UE e outras entidades nacionais com relevância no combate à fraude - Número de protocolos de articulação entre entidades nacionais - 3 protocolos celebrados – 202 (Quais as entidades? Quais os mecanismos de articulação? Qual o âmbito dos protocolos?);
 - iii. N.º 21 – promover a partilha de boas práticas na prevenção, deteção, correção e repressão da fraude, bem como informação relativa a casos de fraude detetados e corrigidos – número de ações de promoção de partilha de boas práticas na prevenção, deteção, correção e repressão da fraude – 1 ação anual – 2024 a 202 (Que tipologia de ação? Que destinatários? Que concretos conteúdos?);
- 4) Existem medidas que embora sejam assim apresentadas, correspondem a procedimentos de preparação da ENAF, tal como a seguinte:
 - i. “Avaliar a suficiência, competências e conhecimentos dos recursos disponíveis em matéria de combate à fraude.”
- 5) Não é definida a metodologia para a sua avaliação.



8. Conclusões

Em presença do explanado anteriormente, procede-se à formulação das conclusões que se seguem, nas quais se integram as situações que o MP qualifica como suscetíveis de preocupação.

8.1. Dimensão Financeira do PRR atual

Com cerca de 2 anos de execução do PRR, o Governo português decidiu proceder à sua reprogramação e apresentou a sua proposta à CE a 26.05.2023. A reprogramação decorreu de um aumento de montantes disponíveis para financiamento do PRR, procedentes de:

- 1.644 M € provenientes da revisão do valor do PIB de 2021;
- 785 M € provenientes do *RepowerEU*, programa criado para dar resposta à crise energética na Europa, de forma a reduzir a dependência da Rússia;
- O remanescente não utilizado por Portugal para fazer face aos efeitos do Brexit.

A estes montantes, que dizem respeito a subvenções, Portugal solicitou ainda 3.2 mil milhões de euros adicionais de empréstimos. Desta forma, a dotação máxima disponível cresceu cerca de um terço, passando de 16.6 mil milhões para 22.2 mil milhões de euros.

Com a aprovação da reprogramação, o PRR nacional passa assim de uma dotação de 16.644 M €, para uma dotação global de 22.215 M € em subvenções e empréstimos, incluindo o programa *RepowerEU*, passando este instrumento a ser a 21ª componente do PRR, com o valor de 855 M €.

O montante total contratualizado desagrega-se no valor de 16.325.113.960 €, respeitantes a apoios não reembolsáveis e 5.890.756.353 € como o valor máximo a ser cedido pela UE título empréstimos.



O PRR, após a reprogramação, aumentou em cerca de 33% a sua dotação.

8.2. Implicações das Alterações Legislativas na CAC

Em resultado da alteração legislativa decorrente do DL n.º 61/2023, de 24 de julho, que alterou o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR, a CAC sofreu alguns ajustamentos nas suas competências, dentre as quais se destacam:

- a) *"Realizar ações de controlo e auditoria ao funcionamento do sistema de gestão e controlo interno do PRR, tendo em vista aferir que o mesmo 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, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude;*
- b) *Emitir parecer prévio sobre os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais, que acompanha o respetivo envio à Comissão Europeia;*
- c) *Apresentar, no âmbito das ações de controlo e auditoria referidas na alínea a) recomendações dirigidas a mitigar e corrigir os desvios identificados nos procedimentos de controlo interno do PRR."*

Foi ainda definido que as suas competências são asseguradas pelas entidades que a integram, em função das respetivas atribuições legais, atuando no respeito pelos princípios de bom governo e pelos princípios internacionais de auditoria, designadamente o princípio da segregação de funções e o princípio da independência organizacional, funcional, técnica e metodológica, nos termos definidos do seu regulamento interno.

O apoio técnico e administrativo à CAC é assegurado pela IGF e pela ADC, a quem é facultada a possibilidade de recorrer à contratação externa de serviços de auditoria e de



peritos necessários, de modo a assegurar o cumprimento das competências da CAC, sempre que não o consigam através de meios próprios, nomeadamente para aferir o cumprimento dos marcos e metas previstos no PRR.

8.3. Os 3º e 4º Pedidos de Pagamento

Em 04.10.2023, Portugal submeteu o 3º e o 4º pedido de pagamento à apreciação da CE, abrangendo 15 marcos e 20 metas e um apoio financeiro global de 2.389.652.299 €, respeitante ao 3º pedido e 8 marcos, 4 metas e o valor total de 1.172.502.742 €, no caso do 4º pedido.

Com os pedidos de pagamento referidos, a EMRP apresentou a correspondente documentação suporte (declarações de gestão e síntese de auditorias) e formalizou o pedido de pagamento do montante total de **3.562.155.041 €**, dos quais 2.947.385.892 € correspondem a subvenções não reembolsáveis e 614.769.149 € respeitam a empréstimos.

Se os 3º e 4º pedidos de pagamento forem aprovados nos exatos termos em que foram submetidos, caso não ocorram limitações com repercussões financeiras por parte da CE, ficariam cumpridos cerca de 22% do total dos marcos e metas previstos após a reprogramação, cerca de 34% dos apoios não reembolsáveis e 24% dos empréstimos previstos no PRR nacional.

8.4. Quanto ao modelo de governação do PRR

Em resultado da entrada em vigor do DL nº 61/2023, de 24.07.2023, o modelo de governação do PRR foi objeto de alterações significativas, consubstanciando algumas preocupações explicitadas pelo MP em anteriores relatórios, designadamente, quanto à adequada segregação de funções da CAC e da EMRP.

Apesar dos melhoramentos registados na governação do PRR, persistem insuficiências relativamente aos seus recursos:



- Humanos, designadamente, em termos de algumas áreas de especialização (v.g. engenharia);
- Informáticos e tecnológicos, nomeadamente, para garantir uma adequada mitigação do risco de duplo financiamento.

8.5. Quanto ao SCI do PRR

Apesar da IGF ter realizado uma auditoria ao SCI da EMRP, sujeita a acompanhamento paralelo à apresentação dos pedidos de pagamento submetidos por Portugal à CE, assim como outra auditoria aos SCI dos BI, em resultado da relevante descontinuidade temporal dos trabalhos, considera-se não ter a IGF assegurado uma apreciação global e adequada do SCI do PRR.

Na sequência da reprogramação do PRR, a nova Decisão de Implementação do Conselho (CID), no seu considerando 98, refere que a CE *"considera que o sistema de controlo interno do PRR português é globalmente adequado, embora apresente algumas carências que devem ser colmatadas através de marcos específicos de auditoria e controlo."*

Essas carências referem-se:

- 1) À inexistência de avaliação do risco de fraude e ao subsequente plano de ação de todos os BI;
- 2) À insuficiência das disposições para efetuar o cruzamento das informações referentes ao recebimento de fundos europeus, com vista a prevenir e detetar o duplo financiamento.

Assim, apesar daquela avaliação, com vista a assegurar *"uma aplicação eficaz das medidas proporcionadas de luta contra a fraude e de luta contra a corrupção"* ficou Portugal vinculado à adoção de *"dois novos marcos em matéria de auditoria e controlo"*, na Componente 22: Auditoria e Controlo, Reforma RE-C22-r49 ", a concluir no 3º trimestre de 2023, assim caracterizados:



22.1 Alteração dos contratos de financiamento entre a EMRP e os organismos de execução para incluir a obrigação de realizar uma avaliação do risco de fraude;

22.2 Introdução de controlos cruzados em matéria de duplo financiamento.

8.6. Quanto ao SCI da EMRP

As insuficiências registadas quanto ao SCI da EMRP (procedimentos instituídos e aplicados), com reporte ao período em referência, são impeditivas do cumprimento dos seus objetivos relacionados com a garantia razoável da prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção, dos conflitos de interesses e do duplo financiamento.

Realça-se que as recomendações anteriormente formalizadas para mitigar os principais fatores de risco se mantêm pertinentes, apesar do prazo para a sua implementação se ter esgotado, a saber:

- 1) *“Inexistência e/ou insuficiência de procedimentos de controlo interno adequados para a salvaguarda das regras aplicáveis, em especial das relativas à prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento proveniente do mecanismo e de outros programas da União;*
- 2) *A ocorrência de desvios na aplicação dos procedimentos de controlo interno definidos;*
- 3) *A inexistência de informação completa, exata e fiável para suporte dos pedidos de pagamento a apresentar à Comissão Europeia (CE)”.*

Àquelas acrescem ainda as seguintes insuficiências:

- A) Ausência de uma avaliação horizontal do risco de fraude;



- B) Fragilidades dos procedimentos implementados, nomeadamente, quanto à sua adequação à natureza do PRR (v.g. supervisão contínua e sucessiva) e sua suficiência (v.g. tratamento de devoluções), assim como relativamente à evidência dos procedimentos efetivamente garantidos (v.g. confirmação da inexistência de situações de duplicação de apoios e de casos de suspeita de fraude e de conflitos de interesses);
- C) Omissões de descrição de procedimentos, designadamente, quanto à avaliação de candidaturas asseguradas pelos BI;
- D) Ausência de plano para as verificações no local, assim como importantes falhas relacionadas com a sua execução (v.g. formação dos participantes);
- E) Limitações da natureza da informação disponibilizada relativa à execução do PRR, a qual era basicamente, financeira;
- F) Não cumprimento das regras de visibilidade do financiamento da EU.⁶⁷

8.7. Quanto ao SCI dos BI

Dos resultados das auditorias realizadas pela IGF, pelo TC e pela DG-ECFIN, bem como dos relatórios da CNA, antes identificados, emerge um conjunto de insuficiências dos SCI implementados nos BI auditados (FA, ACSS, BPF, ISS, IAPMEI, CEGER, DRPFE, IFAP, CCDR-LVT, CCDR-C e IHRU), do qual se destacam as seguintes:

- 1) Falta de capacidade técnica por parte de alguns dos BI, em resultado, designadamente, de atrasos relevantes na obtenção de autorizações necessárias à sua gestão corrente (v.g. contratação de pessoal);

⁶⁷ Situação sistémica e crítica, de acordo com os auditores da DG-ECFIN.



- 2) Ausência de formação específica em áreas relevantes do PRR (v.g. conflito de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento);
- 3) Deficiências quanto à avaliação do risco de fraude - faltavam ou não se encontravam atualizadas;
- 4) Dificuldades na difusão eficaz de instruções sobre os procedimentos a assegurar pelos BI, nomeadamente, quanto ao tratamento de candidaturas, à classificação de entidades adjudicantes para efeitos de aplicação do CCP e à realização de controlos *in loco*;
- 5) Falta de evidência dos procedimentos efetivamente executados no âmbito da prevenção do conflito de interesses, da fraude, da corrupção e do duplo financiamento;
- 6) Implementação de procedimentos não adequados (v.g. aplicação das regras do CCP e utilização *de checklists* não adaptadas ao PRR);
- 7) Ausência de controlos administrativos adequados a assegurar pelos BI, no momento da apreciação das candidaturas (v.g. não utilização de lista de controlo para a mitigação do risco do duplo financiamento / fraude e falta de fundamentação), assim como antes do processamento de adiantamentos e de pagamentos destinados aos BF (v.g. verificação do cumprimento do CCP);
- 8) Execução incorreta de procedimentos, que implicou, designadamente, a atribuição irregular de verbas do PRR (v.g. aprovação de candidaturas não elegíveis);
- 9) Não concretização generalizada de verificações no local.

As insuficiências constadas nos SCI implementados nos BI auditados, constituem fragilidades relevantes demonstrativas de que não previnem adequadamente que as operações financiadas pelo PRR se concretizem de acordo com as regras aplicáveis, não



garantem, de forma razoável, a prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção, dos conflitos de interesses e do duplo financiamento, o que os suscita, adicionalmente, a situação de incumprimento da cláusula 9ª dos correspondentes contratos de financiamento celebrados com a EMRP.

8.8. Quanto ao controlo do conflito de interesses

O risco de mitigação do conflito de interesses assume particular relevância no contexto da gestão do PRR face ao elevado número e diversidade dos seus intervenientes.

As auditorias relevadas neste relatório confirmam que aquele risco não se encontrava adequadamente salvaguardado, como o demonstram as seguintes situações encontradas:

- 1) Falta de formação específica sobre o tema;
- 2) Não utilização do ARACHNE, nem qualquer outra ferramenta alternativa;
- 3) Controlos *ex-ante* inadequados, nomeadamente, quanto ao tratamento das declarações de ausência de conflito de interesses.

Os BI auditados não executavam os procedimentos adequados à garantia da mitigação do risco de conflito de interesses, situação permeável à verificação de concretas situações de efetivo conflito de interesses (caso de não solicitação de declarações de ausência de conflito de interesses junto de técnicos que tinham intervenção na apreciação de candidaturas).

8.9. Quanto ao controlo do duplo financiamento

Os procedimentos levados a cabo pela EMRP em articulação com a ADC no âmbito do 3.º e 4.º pedidos de pagamento, incidiram sobre todos os investimentos / subinvestimentos contratualizados entre a EMRP e os BD e BF, tendo em conta o universo dos apoios concedidos no âmbito do PT2020, incluindo os apoios do



FEADER e do FEAMP, persistindo apoios que não foram tidos em conta neste processo (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).

Este controlo não sofreu alterações relevantes, suportando-se, maioritariamente em procedimentos não automatizados, verificando-se um aumento do risco, que continuará em crescendo à medida que a execução do PRR for progredindo, como resulta da constatação seguinte:

- 1) Para o 2º pedido de pagamento a análise incidiu sobre 788 operações do PRR e 14.497 do PT2020, num universo de 751 beneficiários;
- 2) Enquanto que para o 3º pedido de pagamento, a análise incidiu sobre 4.598 operações do PRR e 16.375 do PT2020, num universo de 3.741 beneficiários;
- 3) Para o 4º pedido de pagamento, a análise incidiu sobre 3.865 operações do PRR e 16.280 do PT2020, num universo de 2.587 beneficiários.

Constata-se ainda a ausência de procedimentos de articulação entre as entidades envolvidas (ADC, EMRP e BI), bem como inexistência da sua evidência, nomeadamente, no que se refere aos procedimentos assegurados pela EMRP.

Identificam-se fragilidades relevantes dos procedimentos assegurados pelos BI nos termos dos seus contratos de financiamento, quanto às operações já contratualizadas, porquanto:

- A) nem sempre estavam implementados;
- B) não estavam sempre adequadamente clarificados;
- C) não utilizavam os instrumentos metodológicos implementados em todos os casos;



D) não se encontravam adequadamente evidenciados em todas as situações.

A mitigação do risco de duplo financiamento ainda não se encontra adequadamente garantida.

Foi imposto a Portugal a observância de um novo marco em matéria de auditoria e controlo, a concluir no 3.º trimestre de 2023, consubstanciado na introdução de controlos cruzados em matéria de duplo financiamento

8.10. Quanto ao reporte de irregularidades / fraudes

A constatação de insuficiências relevantes quanto ao reporte de irregularidades por parte dos BI, dada a falta de implementação de procedimentos adequados para o tratamento das situações detetadas, bem como a fragilidade externa da sua comunicação, não dá garantia de que todos os casos de irregularidade e ou de fraude detetados pelos BI sejam sujeitos ao adequado reporte às entidades competentes e retira eficácia aos correspondentes efeitos dissuasores.

8.11. Quanto ao tratamento de denúncias

A identificação de deficiências relevantes no tratamento das denúncias, resultantes de procedimentos no seu tratamento nem sempre adequados, tem um impacto negativo na prevenção do risco de fraude na obtenção de financiamentos através de verbas do PRR.

8.12. Quanto aos sistemas de informação

Os resultados da auditoria realizada pela IGF junto de um conjunto de BI, constata a inexistência de um único SI, a proliferação de vasto conjunto destes, sem garantia da sua interoperabilidade plena, com a conseqüente realização de carregamentos manuais em módulos específicos do SI do PRR, aportando inevitáveis atrasos e risco acrescido de integralidade e correção dos dados comunicados.



As falhas identificadas na recolha e acompanhamento dos dados relativos aos BF (entidades contratadas e subcontratadas) e/ou BE, constitui claro desrespeito pela obrigação do EM prescrita pelo artigo 22.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento (UE) n.º 2021/241, de 12.02.2021 ⁶⁸ e traduz a violação grave do Acordo de Financiamento, na aceção do artigo 11.º, n.º 1, alínea c), subalínea iii) ⁶⁹.

8.13. Quanto às metas e marcos

No âmbito da auditoria “The Recovery and Resilience Facility’s performance monitoring framework - *Measuring implementation progress but not sufficient to capture performance*” (incluiu o PRR português), o TCE conclui que:

- 1) O quadro de monitorização do MRR, apesar de medir o progresso da sua implementação, não é suficiente para medir o seu desempenho global;
- 2) Apenas um número limitado de indicadores comuns mede os resultados e nenhum deles se refere explicitamente ao impacto gerado;

⁶⁸ “Para efeitos de auditoria e controlo e a fim de providenciar dados comparáveis sobre a utilização dos fundos em relação a medidas de execução de reformas e de projetos de investimento no âmbito do plano de recuperação e resiliência, recolher e garantir acesso às seguintes categorias de dados normalizados:

- iv) o nome do destinatário final dos fundos,
 - v) o nome do contratante e do subcontratante, caso o destinatário final dos fundos seja uma entidade adjudicante nos termos do direito da União ou do direito nacional em matéria de contratação pública,
 - vi) o(s) nome(s) próprio(s) e apelido(s) e a data de nascimento do(s) beneficiário(s) efetivo(s) do destinatário dos fundos ou do contratante, na aceção do artigo 3.o, ponto 6, da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁶⁾;
- (...)”.

⁶⁹ Article 11 Protection of the financial interests of the Union

2. The Member State Shall:

(...)

- c. for the purpose of audit and control and to provide for comparable information on the use of funds in relation to measures for the implementation of reforms and investment projects under RRP, to collect and ensure access to the following standardised categories of data:

- iii. first name(s), last name(s) and date of birth of beneficial owner(s) of the recipient of funds or contractor, as defined in Article 3(6) of Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council;

(...)”



- 3) Os marcos e metas apenas avaliam a realização de uma medida específica e geralmente não fornecem informações suficientes sobre a sua contribuição para o MRR;
- 4) 23 % das medidas do PRR português não se encontram associadas a indicadores comuns.

Os relatórios da CNA dos anos de 2022 e de 2023 e as conclusões do TC no âmbito da auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais, apontam para:

- A) Existência de atrasos relevantes no lançamento de certas medidas e na avaliação de candidaturas, implicando atrasos no cumprimento dos correspondentes marcos e metas;
- B) Somente cerca de 30 % dos investimentos/medidas/submetidas avaliados⁷⁰ apresentavam um nível de execução consentâneo com o planeado, sucedendo que uma dessas medidas mantinha a sua avaliação em nível crítico ⁷¹ e 22 medidas registavam uma evolução negativa;⁷²
- C) Foram constados erros na aferição do cumprimento de certos marcos, o que se traduz em enviesamento dos resultados obtidos através da execução do PRR.

As fragilidades dos indicadores do PRR, os atrasos entretanto verificados no cumprimento de algumas metas e marcos, bem como a avaliação dos mesmos, revestem gravidade e suscitam séria preocupação quanto à futura avaliação do PRR, atendendo ao momento a que se refere a apreciação (cerca de metade do período de aplicação do PRR).

⁷⁰ 86 investimentos/medidas/submedidas.

⁷¹ medida C015 – i03 – Metro Ligeiro de Superfície Odivelas – Loures.

⁷² Avaliação da CNA.



8.14. Quanto ao parecer suporte aos 3º e 4º Pedidos de Pagamento

A CAC fez constar do seu documento designado por "*Parecer sobre o Terceiro e Quarto Pedidos de Pagamento do PRR*" que "*considera ter obtido evidência suficiente para a emissão do presente parecer*", mas não emite expressamente um parecer, como legalmente se lhe exigia e diferentemente do que fez relativamente aos anteriores pedidos de pagamento (referem que a CAC "*é de parecer que o presente pedido de pagamento está em condições de ser submetido à Comissão Europeia*").

Tal documento refere a existência de marcos e metas que não integralmente cumpridos e outros que aguardam o resultado de "*ações*"; porém, na ausência de parecer, desconhece-se se a CAC considerou que, apesar de tais situações, os pedidos de pagamentos estavam ou não em condições de serem pagos pela CE.

São as seguintes as situações em referência:

- 1) "*Dois marcos (6.5 e 12.6) e uma meta (1.3), incluídos no 3.º pedido de pagamento, vertente subvenção, não se encontram integralmente cumpridos, porquanto carecem de apresentação de evidencia adicional para assegurar a sua conformidade com os respetivos mecanismos de verificação, sendo que, relativamente à meta, existe o risco de correção financeira (Ponto F);*
- 2) "*Dois marcos (1.1 e 1.12), incluídos no 4.º pedido de pagamento, vertente subvenção, não se encontram integralmente cumpridos nos termos previstos pelos mecanismos de verificação respetivos (Ponto F);*
- 3) "*As declarações de gestão apresentam, na parte correspondente às ações adotadas na sequência de exceções resultantes de auditorias e controlos, uma síntese das medidas adotadas pela EMRP por força de dois marcos adicionais suscitados pelo CE, os marcos 22.1 e 22.2, relativos à aplicação eficaz de medidas antifraude e*



anticorrupção e à melhoria dos procedimentos destinados a reduzir ou atenuar o risco de duplo financiamento, respetivamente;

- 4) *Estão em curso ou serão realizadas ações relativamente 27 marcos e metas, as quais, embora não condicionando o respetivo cumprimento, de um modo geral, estão associadas a requisitos relevantes do sistema de controlo interno (Pontos F e G)."*

8.15. Quanto ao conhecimento pelo MP de situações irregulares

O MP procedeu à avaliação das situações irregulares de que tomou conhecimento neste âmbito e sempre que entendido pertinente, procedeu à necessária comunicação para avaliação de instauração do correspondente procedimento.

8.16. A Estratégia Nacional Antifraude | Tema relacionado

Por Despacho conjunto da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças, n.º 7833/2023, de 27 de julho de 2023, publicado no DR, 2.ª série, foi aprovada a ENAF no âmbito dos Fundos Europeus, a qual foi submetida previamente à apreciação do *Think Tank*, que formalizou, para o efeito, um conjunto de contributos, que visavam colmatar algumas insuficiências consideradas relevantes. No entanto, tais contributos não foram acolhidos na sua redação final.

Entre as supra referenciadas insuficiências da ENAF, o MP destaca as seguintes:

- Não adoção da forma jurídica de RCM;
- Não abrangência integral do orçamento da UE, na medida em que a ENAF ficou circunscrita à "*aplicação dos fundos*", i.e., à despesa, desconsiderando a receita;
- Omissão de fases relevantes do ciclo antifraude, a saber: Investigação e Ação penal e Recuperações e Sanções;
- Não definição adequada da articulação a estabelecer com o MENAC – RGPC;
- Não integração, de forma clara, de um ponto de situação referente ao nível de implementação das políticas antifraude;



- Ausência de um mapeamento de todas as entidades ligadas ao ecossistema de todas as fases do ciclo da fraude;
- Falta de definição de metodologia para a sua avaliação.

O seu plano de implementação revela insuficiências significativas, designadamente, quanto à falta de identificação das entidades responsáveis pela concretização das suas medidas e ausência de apuramento dos correspondentes custos.



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;
 - 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 no âmbito do seu desempenho funcional.

Lisboa, 15 de dezembro de 2023. ⁷³

⁷³ A informação considerada na elaboração deste documento reporta-se ao final do mês de outubro de 2023



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

EM DEFESA DA LEGALIDADE DEMOCRÁTICA

**RELATÓRIO DO ACOMPANHAMENTO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
COMISSÃO DE AUDITORIA E
CONTROLO DO PRR
(3.º e 4.º pedidos de pagamento)**

2023