



## PARECER

### 2º Pedido de Pagamento do Plano de Recuperação e Resiliência

#### A – Objeto e âmbito

Compete à Comissão de Auditoria e Controlo (CAC) do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) emitir parecer prévio sobre os pedidos semestrais de pagamento dos financiamentos do PRR nos termos previstos no art.º 7.º, n.º 3, al. b), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

O presente parecer tem como objeto o segundo pedido de pagamento apresentado ao abrigo do art.º 24º, nº 2, do Regulamento (EU) nº 2021/241, de 12 de fevereiro, pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e respetiva documentação de suporte (declarações de gestão; síntese das auditorias), cujo âmbito se encontra fixado na Decisão de Execução do Conselho (ST 10149/2021), de 06/07/2021, e detalhado no acordo operacional celebrado entre a Comissão Europeia e a República Portuguesa em 18 de janeiro de 2022.

Este pedido de parecer inclui dois pedidos de pagamento, abrangendo 18 marcos e 2 metas, a que corresponde um apoio financeiro global de 2 092 365 517 €, assim repartido:

- Um pedido de pagamento de 1 967 365 517 € de apoio não reembolsável, relativo a 16 marcos e 2 metas;
- Outro pedido de pagamento no valor de 125 000 000 € de apoio sob a forma de empréstimo, relativo a 2 marcos.

#### B – Base para a emissão do Parecer

Para o exercício das suas competências, nomeadamente para a emissão deste parecer, a CAC analisou:

- a) o relatório da EMRP relativo ao 2º pedido de pagamento, dirigido à CAC, que inclui em anexo informação respeitante ao cumprimento dos respetivos marcos e metas e aos projetos das declarações de gestão e do sumário das auditorias (transmitido à CAC em 10/09/2022 e revisto em 20/09/2022 para integrar a parte relativa à vertente empréstimo);
- b) documentação e informação relevante produzida ou gerida pela EMRP, designadamente:
  - a solicitada pela CAC à EMRP no seu memorando de 16/05/2022,
  - a constante do sistema de acompanhamento e monitorização do PRR (SAM) e do sistema FENIX da Comissão Europeia,
  - a relativa ao sistema de gestão e controlo interno do PRR e respetivos sistemas de informação, incluindo os seguintes documentos nas versões revistas em junho de 2022:
    - manual de procedimentos;
    - manual de gestão do risco;
    - plano de prevenção e gestão de riscos de corrupção;



## Comissão de Auditoria e Controlo do PRR

- código de ética e de conduta;
  - declaração de política antifraude;
  - declaração de inexistência de conflitos de interesses;
  - autoavaliação do risco; e
  - plano de ações de controlo;
- c) as constatações, conclusões e recomendações da Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (IGF) formuladas no seu relatório de acompanhamento das recomendações emitidas na sequência da auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR que precedeu o 1º pedido de pagamento (relatório n.º 83/2022);
- d) as conclusões formuladas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (AD&C) no âmbito da análise sistemática da prevenção e mitigação do risco de ocorrência de duplo financiamento em projetos de investimento com fundos europeus do Portugal 2020 e do PRR (Informações n.º I/854/2022 e I/984/2022);
- e) os resultados das verificações de gestão e ações de controlo interno realizadas pela Equipa Segregada de Controlo Interno da EMRP (ESCI) sobre os marcos e metas constantes do 2º pedido de pagamento, após reverificação efetuada pela Equipa de Apoio Técnico da CAC.

Foram igualmente consideradas as conclusões e recomendações constantes do relatório da auditoria do Tribunal de Contas relativo à “Aplicação dos recursos públicos na digitalização para as escolas”. Esta auditoria incidiu sobre a Componente 20 – “Escola Digital” do PRR e visou examinar a eficácia da execução dos investimentos e do respetivo sistema de acompanhamento e controlo.

Embora não seja conhecido o respetivo relatório final, foi ainda ponderada a auditoria realizada, entre junho e julho, pela Direção-Geral Assuntos Económicos e Financeiros (DGEFIN), da Comissão Europeia, aos marcos e metas do PRR, bem como à verificação do correspondente sistema de controlo interno.

A equipa de apoio técnico da CAC acompanhou a integralidade daquela auditoria da DGEFIN, incluindo a reunião final de apresentação das principais dúvidas e conclusões preliminares. Essas dúvidas e conclusões preliminares, tanto quanto nos foi dado a perceber, não terão impacto direto nos marcos e metas aqui em apreciação.

Para além das reuniões e outras comunicações regulares ocorridas entre a Equipa de Apoio Técnico e a EMRP, a CAC, no âmbito das suas atribuições, estabeleceu diversos contactos com a equipa dirigente da EMRP, bem como com a Senhora Ministra da Presidência, com o Senhor Secretário de Estado do Planeamento e com o Presidente da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR.

A CAC considera ter obtido evidência adequada e suficiente para a emissão do presente parecer.

## C – Atividade da CAC relevante para o 2º pedido de pagamento

### Estratégia de Auditoria da CAC

A CAC adotou, formalmente, a primeira versão da sua estratégia de auditoria, em 6 de junho de 2022, tendo como pressuposto que as suas atribuições são desenvolvidas pelas entidades nela



## Comissão de Auditoria e Controlo do PRR

representadas, em função das respetivas áreas de competência, em respeito pelos princípios de bom governo e pelos princípios consagrados nas normas internacionais de auditoria, designadamente o princípio da segregação de funções e o princípio da independência organizacional, funcional, técnica e metodológica.

Dado que o sistema de gestão e controlo do PRR não se encontra ainda definido em toda a sua extensão, a CAC considera não lhe ser possível proceder a uma avaliação de risco devidamente sustentada.

Não obstante, atenta a especificidade do PRR, os termos da sua aprovação, bem como a abordagem prosseguida para a implementação do respetivo sistema de controlo interno, a CAC prevê que a IGF – Autoridade de Auditoria (IGF-AA) prossiga a sua intervenção no domínio da aferição do efetivo funcionamento dos procedimentos de controlo interno instituídos, com especial enfoque na fiabilidade dos dados contantes dos sistemas de informação, incluindo ao nível da monitorização dos marcos e metas aprovados, bem como da confirmação dos mecanismos de salvaguarda da inexistência de conflitos de interesses e de duplicação de ajudas, incluindo procedimentos eficazes de combate à fraude e corrupção.

O âmbito e a periodicidade das auditorias aos sistemas de gestão e controlo do PRR serão determinados em função dos resultados da avaliação regular de risco, tendo em conta, designadamente, o histórico das auditorias anteriormente realizadas sobre as entidades com responsabilidades de gestão e controlo do PRR, bem como a evolução da implementação do correspondente sistema de controlo interno.

Apesar de ainda não ter sido possível realizar uma avaliação de risco completa e devidamente suportada em termos técnicos, os elementos de informação disponíveis permitiram à CAC antecipar como domínios de risco relevantes a considerar no planeamento das suas auditorias os relativos aos sistemas de informação, a respetiva segurança e fiabilidade, bem como os respeitantes à prevenção de conflito de interesses e às medidas de combate à fraude e corrupção.

Assim, sem prejuízo de outras temáticas que venham a ser evidenciadas no quadro da revisão periódica da análise do risco, tendo em conta o que precede e a especificidade do PRR, foram consideradas relevantes e prioritárias as seguintes ações:

- *Follow-up* regular das recomendações da auditoria ao sistema de controlo interno do PRR, efetuada antes do primeiro pedido de pagamento;
- Auditoria ao sistema de informação do PRR, incluindo a interoperabilidade com os demais sistemas e aplicações relevantes, de modo a concluir-se acerca da segurança dos sistemas de informação e da fiabilidade dos correspondentes dados;
- Auditoria sobre os procedimentos de verificação da inexistência de conflitos de interesses, tendo em vista a confirmação da sua efetiva implementação;
- Auditoria sobre sistema de controlo interno de beneficiários intermediários, com base numa análise de risco, ponderando em cada momento, designadamente, o grau de execução dos marcos e metas contratualizados e as prioridades resultantes daquela análise de risco.

Relativamente a este último ponto, muito embora não seja ainda possível efetuar uma avaliação de risco completa, a CAC antecipou o risco inerente associado a alguns beneficiários intermediários (BI),



## Comissão de Auditoria e Controlo do PRR

tendo como referência a informação registada no SIPRR, o montante envolvido na contratualização, a natureza da intervenção (diversas componentes) e a correspondente experiência na gestão e execução de outros fundos europeus.

Assim, ainda que a título preliminar, a ponderação conjugada destes fatores sugere como prioritárias intervenções na Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS), no Fundo Ambiental, na Agência para a Competitividade e Inovação, I. P. (IAPMEI), no Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU) e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Complementarmente, serão desenvolvidas pela Agência, numa base semestral, análises sistemáticas de duplo financiamento, as quais terão por base o cruzamento da informação relativa aos investimentos e reformas do PRR com os apoios concedidos no âmbito do Portugal 2020 e do Portugal 2030 registados no Balcão dos Fundos Europeus.

### Memorando da CAC para a EMRP de 16/05/2022 (SAM)

Na sequência do acompanhamento que faz do desenvolvimento dos sistemas de informação da EMRP e do PRR, a CAC dirigiu um memorando à EMRP no qual manifestou o entendimento de que deveria ser incluído no sistema de acompanhamento e monitorização do PRR (SAM), para além de informação sobre a execução, informação de natureza prospetiva que permita monitorizar os investimentos e reformas contratualizados na perspetiva do acompanhamento dos marcos e metas que irão integrar pedidos de pagamento futuros. Por outro lado, a CAC considera igualmente importante poder dispor de informação sobre o risco, os casos de suspeitas de fraude e as irregularidades detetadas, bem como sobre as medidas corretivas e de prevenção adotadas, designadamente quanto à prevenção da corrupção e de conflitos de interesse.

Neste sentido, a CAC recomendou à EMRP a inclusão no projeto de desenvolvimento da 2ª. fase do SAM dos seguintes aspetos:

- Informação (qualitativa/quantitativa) sobre o estado de execução dos marcos e metas por referência aos pedidos de pagamento dos 18 meses seguintes;
- Plano anual de controlos no local e das verificações da equipa segregada de controlo interno da EMRP e dos beneficiários (BI e BD);
- Indicadores dos resultados do controlo interno realizado [desejavelmente em relação aos marcos e metas incluídos nos pedidos de pagamento dos 18 meses seguintes]: tipologia de riscos identificados; natureza das irregularidades observadas (v.g., contratação pública, duplo financiamento, etc.); montantes indevidamente pagos; e, recomendações efetuadas;
- Informação sobre o desempenho dos sistemas de gestão e controlo dos beneficiários intermediários, tendo em conta que está a ser desenvolvido, em parceria com a Comissão Europeia, um novo sistema que permitirá o “mapeamento do risco dos beneficiários com uma visão prospetiva”.

Atenta a indisponibilidade desta informação na atual fase de desenvolvimento do SAM e tendo em vista os trabalhos a levar a cabo pela CAC, designadamente para emissão do presente parecer, a CAC solicitou à EMRP que fosse disponibilizada (de acordo com conteúdo específico) informação

relevante relativa aos marcos e metas com efeitos ao nível do 2º (1º e 2º trimestre de 2022) e do 3º (3º e 4º trimestres de 2022) pedidos de pagamento.

A EMRP transmitiu a referida informação à CAC em 15-06-2022, com referência à situação a 30 de maio, e em 22-07-2022, com referência à situação verificada em 15 de julho.

### **Análise da informação e documentação recebida**

A CAC analisou os seguintes documentos preparados pela EMRP nas versões revistas em junho de 2022: descrição do sistema de gestão e controlo interno; manual de procedimentos da EMRP; manual de gestão do risco; plano de prevenção e gestão de riscos de corrupção; código de ética e de conduta; declaração de política antifraude; declaração de inexistência de conflitos de interesses; autoavaliação do risco; e plano de ações de controlo.

As novas versões da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, bem como do Manual de Procedimentos da EMRP, representam uma melhoria face às versões analisadas anteriormente. Todavia, a auditoria da IGF – AA, refere no seu relatório a propósito da avaliação da recomendação 3 que “(...) *continuamos a identificar incoerências e exceções que importa regularizar nos dois documentos (...)*”.

Quanto ao Manual de Gestão de Risco, o mesmo ainda não identifica todas as áreas de risco significativo associadas à execução do PRR.

Em particular quanto ao risco de duplo financiamento, a sua mitigação deve poder beneficiar, para além das análises sistemáticas desenvolvidas pela Agência, de outros mecanismos ou procedimentos de verificação, designadamente na fase de análise dos pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários. Neste sentido, a EMRP elaborou uma lista de controlo específica para a verificação desta matéria, a qual foi remetida aos Beneficiários. Todavia, de acordo com o relatório da IGF-AA, “(...) *à data das nossas verificações, ainda não havia sido elaborado qualquer documento que integrasse os resultados da análise realizada sobre a informação disponibilizada pelos beneficiários. Ainda que a elaboração desta lista de controlo configure uma evolução positiva, importa que a EMRP desenvolva procedimentos adicionais de mitigação do risco de duplicação de ajudas ao nível das dimensões, em especial, relativamente aos instrumentos de financiamento que não se encontram no âmbito das verificações sistemáticas da Agência.*”

Por outro lado, como salienta a IGF – AA no seu relatório a propósito da avaliação da recomendação 4, “[n]ão tendo sido ainda concluída a avaliação de risco, não nos foi possível analisar a respetiva conformidade com os procedimentos estabelecidos no Manual. De acordo com a informação prestada em contraditório, aquela avaliação de risco será realizada até ao final de 2022.”

A aprovação pela EMRP dos Planos das Ações de Acompanhamento e de Controlo para 2022, constitui um passo muito positivo e responde a uma das recomendações qualificadas como “encerrada” pela IGF-AA no seu relatório. Porém, uma vez que à data das verificações realizadas pela IGF-AA, ainda não tinha sido concluída qualquer ação prevista no Plano de Ação de Acompanhamento, bem como iniciada qualquer ação prevista no Plano das Ações de Controlo, esta recomendou a execução integral daquelas ações até ao final de 2022.



### Áreas de risco identificadas

#### 1 - Duplo financiamento

Para mitigação do risco de duplo financiamento do PRR com os apoios do PT 2020, a AD&C, em complemento aos procedimentos instituídos pela “Recuperar Portugal” no seu sistema de controlo interno relativos à prevenção e mitigação do risco de duplo financiamento, realiza análises sistemáticas de duplo financiamento com uma periodicidade semestral.

Os riscos identificados em investimentos/reformas associadas aos marcos e metas do 2.º pedido de pagamento encontram-se sistematizados no Ponto E infra.

#### 2 – Sistema de Gestão e Controlo Interno e respetivos sistemas de informação

Sem embargo da evolução positiva registada, continua a verificar-se que o sistema de controlo interno do PRR evidencia ainda insuficiências, carecendo de melhorias em alguns domínios, designadamente ao nível dos procedimentos de verificação da inexistência de conflitos de interesses e do desenvolvimento dos correspondentes sistemas de informação, tendo em vista assegurar a sua integral conformidade com os requisitos regulamentares

No que respeita aos sistemas de informação, a EMRP aguarda a entrada em vigor de um contrato de prestação de serviços, que permitirá continuar a desenvolver novas funcionalidades previstas, bem como a promover a manutenção evolutiva dos módulos já em produção.

Complementarmente, a EMRP prevê desenvolver um novo procedimento concursal, tendo em vista salvaguardar um modelo de qualidade dos dados e da informação reportada no SGI pelos beneficiários intermediários, diretos e finais, porquanto este se assume como um dos aspetos mais críticos para assegurar a integralidade e da fiabilidade dos dados.

#### 3 – Outros riscos

Para além dos riscos acima referidos, a CAC considerou no âmbito da sua estratégia de auditoria e controlo os riscos associados à execução do PRR referidos pela CNA no seu primeiro relatório de avaliação e execução do PRR, de 18 de fevereiro de 2022, e os riscos associados à contratação pública mencionados pelo Tribunal de Contas no seu “Contributo para a boa gestão e a sustentabilidade das finanças públicas” divulgado em 07-04-2022.

De entre os riscos elencados pela CNA assinalam-se designadamente os seguintes:

- a) Risco de algumas candidaturas ficarem desertas se as regras forem muito rígidas e não se atender à volatilidade sazonal dos mercados, como ilustrado no ciclo atual do aumento dos preços das matérias-primas;
- b) Risco de falta de recursos humanos para executar os múltiplos projetos se não forem encontradas soluções atempadamente;
- c) Risco de não diferenciação das metas e compromissos da execução real das medidas;
- d) Risco na transparência dos processos e na prestação de contas se não existir uma contínua vigilância para se cumprirem as regras.

Por seu turno, o Tribunal de Contas considerou que *“a execução das medidas especiais de contratação pública, aprovadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, evidencia até ao momento riscos quanto ao fracionamento de despesas, défices de fundamentação, potenciais favorecimentos, aplicação sem a devida comunicação ao Tribunal de Contas e eventual deficiente execução dos contratos”*.

#### **D – Auditoria de seguimento da IGF**

Esta auditoria realizada pela IGF teve como objetivo avaliar o grau de cumprimento das recomendações formuladas na auditoria de conformidade ao sistema de gestão e controlo interno do PRR que antecedeu o primeiro pedido de pagamento apresentado pela EMRP à Comissão Europeia.

A IGF – AA concluiu que o sistema de controlo interno do PRR evoluiu positivamente face ao resultado das verificações da auditoria que antecedeu o primeiro pedido de pagamento e que motivou as dez recomendações agora objeto da sua análise. Destas, apenas duas foram consideradas “encerradas”, tendo as restantes sido consideradas em fase de implementação ou parcialmente cumpridas.

Do conjunto de recomendações ainda não encerradas são destacadas, pela sua relevância e impacto no funcionamento do sistema de controlo interno do PRR, bem como na confiança que o mesmo deve proporcionar, as relativas:

- À 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;
- À execução e evidenciação das verificações de gestão;
- Ao desenvolvimento integral dos sistemas de informação; e,
- À realização das ações de supervisão junto dos Beneficiários Intermediários.

A IGF – AA salientou ainda a necessidade da EMRP evidenciar, de forma suficiente e apropriada, todas as verificações por si realizadas, em especial as relativas aos marcos e metas que integram o segundo pedido de pagamento, designadamente as respeitantes à confirmação da inexistência de duplicação de apoios, bem como de casos de suspeita de fraude e/ou de conflitos de interesses.

A IGF – AA, sublinhando a evolução positiva registada, considera que o sistema de controlo interno do PRR evidencia ainda insuficiências, carecendo de melhorias em particular nos domínios cobertos pelas recomendações acima mencionadas, a fim de assegurar a sua plena conformidade com os requisitos regulamentares aplicáveis.

#### **E – Análise sistemática do duplo financiamento – AD&C**

A AD&C efetuou, nos termos previstos no art.º 12º, nº 3, do Decreto-Lei nº 29-B/2021, a análise sistemática do duplo financiamento.

Como é referido na informação nº I/854/2022 da AD&C, *“[e]sta 2.ª análise incidiu sobre todos os investimentos/sub-investimentos contratualizados entre a “Recuperar Portugal” e os beneficiários*

*diretos, bem como sobre as operações contratualizadas entre os beneficiários Intermediários e os beneficiários finais, com reporte a 1 de junho.*

*Não havendo ainda operações financiadas no âmbito do PT 2030, o cruzamento e análise dos dados do PRR foi efetuado sobre outros apoios concedidos a beneficiários diretos e finais do PRR no âmbito dos fundos europeus do PT 2020 até 30 de abril 2022.*

*O trabalho desenvolvido integrou ainda o follow-up realizado pela “Recuperar Portugal” sobre os riscos identificados pela AD&C na 1.ª Análise Sistemática Prevenção e Mitigação de Duplo Financiamento (Informação n.º I/1225/2021, de 29 de dezembro).*

*Coincidindo esta análise com a preparação do 2.º Pedido de Desembolso, foi igualmente avaliado o impacto dos riscos identificados no âmbito da presente análise sistemática nas metas e marcos associados a este pedido de desembolso.”*

Neste enquadramento, a AD&C identificou riscos de duplo financiamento conforme discriminado no quadro seguinte.

| Código Marco/Meta | Sub-investimento  |   | Risco               |
|-------------------|-------------------|---|---------------------|
| 8.4               | C08-i02.03        | Cadastro da Propriedade Rústica e Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo: Sistema Nacional de Cadastro Predial  | Baixo               |
| 8.7               | C08-i03           | Faixas de gestão de combustível - Rede Primária   | Baixo               |
| <b>8.14</b>       | <b>C08-i05.01</b> | <b>Programa MAIS Floresta: Reforma do sistema de prevenção e combate de incêndios</b>   | <b>Médio</b>        |
| 9.9               | C09-i02           | Aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato  | Baixo <sup>a)</sup> |
| <b>12.2</b>       | <b>C12-i01.01</b> | <b>Bioeconomia: Projetos Integrados (Têxtil e Vestuário, Calçado e Resina Natural) e Beneficiação de Povoamentos de Pinheiro Bravo com Potencial para a Resinagem</b> | <b>Elevado</b>      |
| 15.10             | C15-i04           | Linha BRT Boavista - Império  | Baixo               |
| 16.2              | C16-i01           | Capacitação Digital das Empresas  | Baixo               |
| 17.15             | C17-i02           | Modernização da infraestrutura do sistema de informação patrimonial da Autoridade Tributária  | Baixo               |
| 19.11             | C19-i04.01        | Transição Digital na Rede Informática do Governo (RING)/CEGER   | Baixo <sup>a)</sup> |

a) Em resultado do follow-up realizado pela “Recuperar Portugal”

Com efeito, a Meta 8.14, associada ao investimento C08-i05.01, que foi avaliada como de risco médio, visa a entrada em funcionamento de dois comandos regionais e quatro comandos sub-regionais da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (conforme previsto no Decreto-Lei n.º 45/2019 de 1 de abril de 2019):

- Viseu (Comando Regional do Centro);
- Évora (Comando Regional do Alentejo);
- Chaves (Comando Sub-Regional do Alto Tâmega);
- Fafe (Comando Sub-Regional do Ave);
- Baião (Comando Sub-Regional do Tâmega e Sousa);
- Grândola (Comando Sub-Regional do Alentejo Litoral).



## Comissão de Auditoria e Controlo do PRR

No âmbito deste investimento está ainda prevista a Implementação da Companhia de Comando e Serviços da Força Especial da Proteção Civil, em Almeirim, a qual não integra a meta em avaliação.

Existindo no PT 2020 uma operação “Construção do Comando Nacional da Força Especial de Proteção Civil”, apenas esta componente foi classificada com Risco Médio de duplo financiamento por não ter sido possível obter confirmação objetiva de que se tratam de investimentos distintos.

O Marco 12.2, associado ao investimento C12-i01.01, foi classificado com Risco Elevado de duplo financiamento em consequência da insuficiência da informação técnica disponibilizada, o que condicionou a respetiva análise.

Os resultados desta análise e riscos identificados foram transmitidos à “Recuperar Portugal” para ponderação no âmbito da apresentação do 2.º pedido de pagamento, bem como para efeitos de *follow-up*.

## F – Apreciação das Declarações de gestão e da Síntese das auditorias EMRP

### Declarações de Gestão

Os projetos de declaração de gestão incidem sobre a “vertente da subvenção financeira” (datada de 10/09/2022) e sobre a “vertente de empréstimo” (datada de 20/09/2022).

Relativamente à primeira, verifica-se que a mesma reflete de forma apropriada a evidência resultante da auditoria da IGF-AA e da análise sistemática da AD&C, indicando igualmente as medidas corretivas planeadas ou adotadas para responder às fragilidades ou insuficiências detetadas dentro dos prazos estabelecidos pela IGF-AA e para mitigar o risco de duplo financiamento em relação a investimentos qualificados de alto risco pela Agência, bem como o risco associado à ausência de declarações de inexistência de conflito de interesses por parte das entidades envolvidas detetado pelas verificações e ações de controlo da ESCI da EMRP.

A declaração de gestão relativa à vertente de empréstimo apresenta conteúdo idêntico à da vertente da subvenção financeira, nada mencionado de específico relativamente aos dois marcos a que a mesma se refere.

### Síntese das auditorias

A síntese das auditorias, remetida conjuntamente com os pedidos de pagamento apresentado em 20/09/2022, é integrada por seis secções: 1) introdução; 2) Estratégia de auditoria e alterações ao sistema de controlo interno; 3) auditorias de sistemas; 4) auditoria do apoio a investimentos e reformas (testes substantivos); 5) Outras informações; e, 6) Nível global de garantia.

Na referida síntese foram consideradas as seguintes auditorias e ações de controlo:

- Auditoria da IGF-AA dirigida à aferição do grau de cumprimento das recomendações formuladas no seu Relatório nº 4/2022, bem como à avaliação do impacto das medidas

entretanto adotadas pela “Recuperar Portugal” no funcionamento efetivo do sistema de controlo interno do PRR, cujo Relatório nº 83/2022 foi concluído em 26/08/2022;

- Auditoria do Tribunal de Contas de Portugal relativa à “Aplicação dos recursos públicos na digitalização para as escolas”, cujo relatório foi publicado em 02/08/2022;
- Ação de *follow-up* desenvolvida pela EMRP relativamente aos resultados constantes do 1.º Relatório de análise sistemática no contexto da prevenção e mitigação do duplo financiamento que havia sido produzido e aprovado pela AD&C no âmbito da submissão do 1.º pedido de pagamento efetuado à COM;
- 2.ª Análise Sistemática no contexto da prevenção e mitigação do duplo financiamento desenvolvida pela Agência, concluída em 12/08/2022;
- Verificações de gestão efetuadas pela Equipa Segregada de Controlo Interno da EMRP à totalidade dos marcos e metas que concorrem para a apresentação do 2º pedido de pagamento à Comissão;
- *Follow-up* pela “Recuperar Portugal” relativamente ao Parecer emitido pela CAC do PRR, em 21 de janeiro de 2022.

A síntese descreve, igualmente, a estratégia de auditoria da CAC. Faz ainda referência ao relatório de 18/02/2022, da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR, bem como a auditorias não concluídas<sup>1</sup>, cujos resultados – ainda não conhecidos – poderão eventualmente ser relevantes no contexto dos marcos e metas incluídos neste 2º pedido de pagamento.

Relativamente às recomendações formuladas pela IGF – AA no seu Relatório nº. 83/2022, a EMRP refere expressamente que “(...) irá, nos prazos de execução fixados, desenvolver as adequadas ações e adotar as pertinentes medidas, conducentes à satisfação integral das recomendações inseridas neste Relatório de *Follow-up*. Fá-lo-á, considerando e priorizando aquelas recomendações que, na opinião da IGF-AA, maior relevância e impacto assumem no funcionamento efetivo do sistema de controlo interno do PRR, bem como na confiança que o mesmo deve proporcionar.”

No que respeita ao *follow up* do parecer da CAC relativo ao 1º pedido de pagamento, assim como dos pedidos de informação da CAC dirigidos à EMRP, releva-se a forma diligente e cooperante como a EMRP respondeu a tais pedidos e a evolução positiva no que respeita à implementação das recomendações da IGF – AA, cuja situação atual se sintetiza em anexo.

Quanto à ação de *follow-up* desenvolvida pela EMRP, relativamente ao 1.º relatório de análise sistemática no contexto da prevenção e mitigação do risco de duplo financiamento, a CAC salienta que “ (...) à data da operacionalização do Plano de Ação de *Follow-Up* (09/06/2022) dois beneficiários qualificados com “risco elevado” (a SGEN e o CEGER) tinham investimento com execução financeira registada do SGI, tendo, por isso, sido “(...) de imediato selecionados para verificações de gestão - administrativa e no local. Os demais investimentos qualificados com “risco elevado” serão gradualmente objeto de verificação logo que tenham execução financeira registada no Sistema de Gestão de Informação.” Mais refere que a EMRP “ (...) irá, até ao final do mês de outubro, proceder

---

<sup>1</sup> Auditoria da Comissão Europeia, em desenvolvimento e sob responsabilidade da “Control and evaluation Unit of the Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), PT-Q2 2022 Combined system audit on M/T & audit on M/T”; Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021 - Fluxos Financeiros com a União Europeia (extrato relativo ao PRR) e Ação de acompanhamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ambas conduzidas pelo Departamento de Auditoria VIII do Tribunal de Contas.

*a um follow-up dos resultados constantes deste 2.º Relatório [de análise sistemática no contexto da prevenção e mitigação do risco de duplo financiamento], sem prejuízo de continuar a desenvolver as adequadas ações previstas no seu Plano de Ações de Controlo (PACRP) de 2022, aprovado em 13/05/2022 (e atualizado, posteriormente, em 6/07/2022) e Plano de Ações de Acompanhamento das Coordenações Temáticas (PAACT) de 2022, aprovado em 12/05/2022”.*

O anexo H desta síntese das auditorias trata das “*verificações de gestão*”, cujo conteúdo dá conta da forma como se considerou que os marcos e metas foram cumpridos. Em relação a sete dos marcos (3.24; 5.18; 5.30; 5.31; 8.4; 8.7; e 8.15) é evidenciada a necessidade de “*assegurar a mitigação do risco de conflito de interesses*” ou de “*reunir as DICI dos intervenientes*”, seja em recomendações emitidas ou na identificação de ações de *follow up* necessárias.

## **G – Confirmação do cumprimento dos mecanismos de verificação dos marcos e metas**

Considerando a importância que o cumprimento dos 20 marcos e metas assume na apresentação dos pedidos de pagamento em apreciação, permitindo robustecer a garantia subjacente à emissão do presente parecer, a Equipa de Apoio Técnico da CAC procedeu à validação do resultado das verificações integrais efetuadas pela Estrutura Segregada de Controlo Interno da EMRP sobre os mesmos, tendo concluído pela conformidade daquelas verificações, cujos resultados constam do Anexo H ao Sumário das Auditorias.

Não obstante, entendemos relevante salientar as seguintes situações:

- a) Marco 5.30 – O relatório preliminar emitido pelo auditor externo foi remetido à Comissão Europeia para avaliação prévia. Em termos gerais, aquele relatório expressa uma avaliação preliminar positiva, embora salientado não ser possível verificar a eficácia operacional, dado que não existem operações para o efeito, das medidas da Secção adicional 6-B, do Pilar 6, avaliada significativamente abaixo do limiar de 70%. Nestes termos, a Cover Note remete para a Decisão da Comissão Europeia n.º (2019/C 191/02), de 17 de abril de 2019, que especifica que “*A entidade pode ainda obter aprovação neste pilar se a pontuação para esta secção não satisfizer o limiar, mas sujeito a medidas de supervisão que serão aplicadas a nível contratual consoante apropriado*” (nota de rodapé da página 97);
- b) Meta 8.14 - O Despacho n.º 10970-A/2022, de 9 de setembro, de Sua Exa a Secretária de Estado da Proteção Civil, bem como o Despacho do Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, certificam a entrada em funcionamento de quatro sub-comandos regionais, em modo piloto, e dois comandos regionais de Emergência e Proteção Civil, respetivamente. Face aos dois despachos suprarreferidos a cover note considera satisfatoriamente cumprido o mecanismo de verificação, não obstante, de acordo com os Relatórios de Verificação no Local, emitidos pela ESCI, a conclusão das intervenções de renovação previstas esteja dependente de processos de contratação em curso e três sub-comandos estão a funcionar em instalações provisórias;
- c) Marco 8.4 - O Investimento C08-i02.03 da responsabilidade do beneficiário direto SGMJ, associado ao Marco 8.4, foi abrangido pela 2.ª análise sistemática ao duplo financiamento desencadeada pela Agência, concluindo-se pela existência de um Risco baixo de duplo



## Comissão de Auditoria e Controlo do PRR

financiamento uma vez que a SGMJ não tem operações no PT2020 que envolvam investimentos relativos à plataforma BUPI.

Durante o processo de validação do resultado das verificações integrais efetuadas pela ESCI da EMRP sobre os marcos e metas que integram o 2.º pedido de pagamento, foi identificado que no âmbito da verificação deste marco que o mecanismo de verificação inclui a validação dos trabalhos decorrentes de 2 procedimentos de contratação pública celebrados pelo IRN. No âmbito da recolha de informação adicional, a EMRP clarificou que os serviços envolvidos nestes contratos não serão alvo de financiamento pelo PRR, apesar de essenciais para o cumprimento do marco. Não obstante, e tendo em conta que a entidade adjudicatária dos contratos é beneficiária de operações do PT2020 relacionadas com a plataforma BUPI, a EMRP deverá realizar uma ação específica de controlo ao duplo financiamento no âmbito deste investimento para despiste de eventual sobreposição de investimentos do PRR com o PT2020.

Por último, importa referir que a Equipa de Apoio Técnico constatou que, de um modo geral, e sempre que aplicável, as verificações das regras de contratação pública não se encontravam concluídas.

### H – PARECER

Considerando:

1. As limitações e condicionantes identificadas nos documentos da IGF – AA e da AD&C;
2. As observações constantes dos pontos C a G;
3. O compromisso da EMRP de acolher e concretizar, no prazo acordado, o conjunto de recomendações formuladas pela IGF – AA no seu relatório, bem como de realizar ações de controlo e *follow up* para mitigação do risco de duplo financiamento e do risco de ausência de declaração de inexistência de conflito de interesses;
4. A circunstância de serem identificadas na síntese das auditorias ações em curso, cujos resultados finais não são ainda conhecidos;
5. O facto dos resultados das ações de verificação relativas aos marcos constante deste pedido de pagamento qualificados como de risco elevado e médio de duplo financiamento só serem conhecidos no final de outubro.

A Comissão de Auditoria e Controlo do PRR:

- a) salienta que o âmbito do seu parecer é limitado pelos factos referidos nos considerandos 4 e 5;
- b) é de parecer que o presente pedido de pagamento está em condições de ser submetido à Comissão Europeia; e,



## Comissão de Auditoria e Controlo do PRR

c) recomenda à EMRP:

- o reforço dos mecanismos de mitigação do risco de conflitos de interesse à luz do mencionado no Anexo H da síntese das auditorias;
- a transmissão à CAC dos resultados das ações verificação dos marcos constantes deste pedido de pagamento qualificados como de risco médio e elevado de duplo financiamento;
- a concretização das ações necessárias para a conclusão da implementação das recomendações identificadas em Anexo dentro dos prazos indicados.

Lisboa, 22 de setembro de 2022

O Presidente da CAC

O Representante da AD&C

O Membro Cooptado



## ANEXO

### PONTO DE SITUAÇÃO DO GRAU DE EXECUÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA IGF – AA

(ordenadas de acordo com o calendário assumido pela EMRP para a conclusão da respetiva implementação)

1. Assegurar a adequada supervisão e controlo da qualidade do trabalho realizado pelos beneficiários intermediários. *Em fase de implementação. Novo prazo: 30 dias.*
2. Completar o mapa de pessoal, por forma a assegurar a existência de recursos suficientes e com as valências e experiência adequadas à boa execução das responsabilidades cometidas à Estrutura de Missão Recuperar Portugal. *Em fase de implementação. Novo prazo: 60 dias.*
3. Proceder à revisão e detalhe do Manual de Procedimentos e da Descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno do PRR, por forma a melhor assegurar a respetiva conformidade com os requisitos regulamentares e de orientação aplicáveis. *Em fase de implementação. Novo prazo: 60 dias.*
4. Definir, em articulação com as demais entidades relevantes, procedimentos adequados para mitigar a existência de duplicação de financiamento. *Em fase de implementação. Novo prazo: 60 dias.*
5. Divulgar os dados referentes aos marcos e metas contratualizados para cada período, bem como o estado da sua efetiva implementação. *Parcialmente cumprida. Novo prazo: 90 dias.*
6. Concluir o desenvolvimento integral do SI PRR, incluindo a interoperabilidade com os demais sistemas e aplicações relevantes, em respeito do cronograma definido para o efeito. *Em fase de implementação. Novo prazo: até final de 2022.*
7. Desenvolver a análise de risco já efetuada, tendo em vista identificar a integralidade das áreas de risco significativo suscetíveis de afetar o pleno desenvolvimento do Plano de Recuperação e Resiliência. *Em fase de implementação. Novo prazo: até final de 2022.*
8. Execução integral das ações previstas nos planos das ações de acompanhamento e controlo para 2022. *Prazo: até final de 2022.*
9. Evidenciar, de forma suficiente e apropriada, todas as verificações de gestão realizadas. *Prazo: até final de 2022*