

Parecer n.º 422/2022

Processo n.º 967/2022

Queixoso: A.

Entidade Requerida: Ministro das Finanças

I - Factos e pedido

1. A., jornalista, dirigiu-se ao Ministro das Finanças (MF), mediante correio eletrónico remetido a duas assessoras de imprensa do Gabinete do MF, nos seguintes termos: *«(...), o inspetor-geral das Finanças esteve hoje na subcomissão para os fundos europeus e PRR da Assembleia da República onde revelou que a Comissão de Auditoria e Controlo (presidida pela Inspeção-Geral de Finanças) já emitiu parecer favorável ao segundo pedido de pagamento do PRR. Com este parecer positivo, Portugal fica com todas as condições para fazer o pedido a Bruxelas da segunda tranche do pagamento do PRR. O que o Jornal de Notícias vem por este meio solicitar é esse parecer da Comissão de Auditoria e Controlo/IGF que avaliou positivamente as condições para que Portugal efetue o pedido da segunda tranche do PRR.»*
2. Não tendo obtido o referido parecer, A. reiterou o pedido *«(...), a Comissão Europeia revelou hoje que o segundo pedido de pagamento do Plano de Recuperação e Resiliência foi feito hoje. Assim, reforço o pedido do parecer positivo da Comissão de Auditoria e Controlo do PRR (...).»*
3. Não tendo obtido a documentação solicitada, A. veio junto da CADA apresentar queixa.
4. Convidado pela CADA a pronunciar-se, o MF, mediante comunicação remetida pelo seu Chefe de Gabinete, disse: *«(...), vem o requerido, nos termos e para os efeitos da alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, comunicar a V. Exa. as razões que fundamentam a recusa total do acesso ao documento “Parecer 2.º pedido de pagamento do Plano de Recuperação e Resiliência” pelo período correspondente ao período de execução do Mecanismo de Recuperação e resiliência (MRR) da União Europeia para o período 2021-2026./Nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio - o qual estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a*

Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência o nível de auditoria e controlo deste é assegurado por uma Comissão de Auditoria e Controlo (CAC), presidida pelo Inspetor-Geral da Inspeção-Geral das Finanças e que integra um representante da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., e uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo, cooptada pelos restantes membros (cfr. alínea b) do artigo 3.º do referido diploma). Acresce que o Ministério Público, no quadro das suas competências de prevenção criminal, acompanha a atividade da CAC, podendo aceder a toda a informação e participar nas respetivas reuniões, através de um ponto de contacto para o efeito designado pela Procuradoria-Geral da República./No quadro das competências da CAC, figura a emissão de parecer prévio sobre os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais aqui em causa e os subsequentes, bem como realizar auditorias ao funcionamento do sistema de gestão e controlo do PRR, apresentando recomendações dirigidas a mitigar e corrigir os desvios identificados nos procedimentos de controlo interno da estrutura de missão - Recuperar Portugal - (cfr. alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 7.º do diploma). A CAC é coadjuvada pela equipa técnica da IGF, enquanto serviço do Ministério das Finanças que tem por missão assegurar o controlo da administração financeira do Estado./Ora, atendendo à duração de execução do PRR, em curso até 2026, a divulgação dessa informação é suscetível, por um lado, de afetar a eficácia da implementação do PRR e, por outro, de colocar em causa as funções de supervisão e fiscalização da CAC, coadjuvado pela IGF, as quais poderão ser comprometidas pela divulgação de dados que se prendem com riscos assinalados, identificação de projetos em concreto e de beneficiários onde vão desenvolver controlos./ Pelo exposto e atendendo a que o expurgo destes elementos tornaria o documento ininteligível, não nos será possível satisfazer o pedido, nos termos da alínea a) do n.º 7 do artigo 6.º e do n.º 8 do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.»

5. Na sequência da comunicação da pronúncia da entidade requerida, A. solicitou o prosseguimento da queixa, manifestando discordar do posicionamento daquela entidade. Salientou a necessidade de atender às:

«(...) regras de transparência e dever de informação inerentes a todos os fundos europeus numa lógica de transparência e prestação de contas que as legislações dos Estados-Membros consagram.»; que «compete ao Ministério Público o acompanhamento das competências da Comissão de Auditoria e Controlo apenas no quadro das suas competências de prevenção criminal, e não noutras./Ora, o exercício da função jornalística assegurada pelo art. 38.º da Constituição da República Portuguesa, bem como os princípios da transparência e da prestação de contas, não são os do âmbito da prevenção criminal. É direito e dever único do jornalista o de informar»; Que «a inclusão dos princípios da transparência e prestação de contas, constantes na alínea. c) do Art. 2º, do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, não visa apenas que a informação seja pública e transparente para que se detetem e previnam crimes. Para isso existe o acompanhamento do Ministério Público. E, se nenhum objetivo houvesse além do da prevenção criminal, a inscrição destes princípios no referido Decreto-Lei seria desnecessária. Mas estão lá./Assim, os princípios da transparência e da prestação de contas visam dar a conhecer aos cidadãos, enquanto “donos” do dinheiro que está a ser disponibilizado a cada Estado-Membro, como, quando e onde está a ser gasto o dinheiro público. Independentemente de existir ou não um ilícito criminal ou uma necessidade de se estabelecerem medidas de prevenção criminal»; que. «o acompanhamento do Ministério Público não obtém um alcance suficiente que consiga preencher na totalidade os princípios da transparência e da prestação de contas. Tal desígnio só é alcançado, como o próprio nome indica, se as contas forem prestadas. Ou seja, se forem disponibilizadas aos cidadãos.»; que «não resulta provado que uma eventual omissão de elementos expurgados do documento resulte numa ininteligibilidade do mesmo. Desde logo porque o conceito do que é ou não inteligível é subjetivo. E não resulta provado que a entidade requerida tenha conhecimentos suficientes para concluir se a pessoa que vai analisar a informação, que no caso sou eu, vai conseguir entender a informação que eventualmente lhe seja prestada./Refere ainda o ofício da entidade requerida que a eficácia da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência e as funções da Comissão de Auditoria e

Controlo “poderão ser comprometidas pela divulgação de dados que se prendem com riscos assinalados, identificação de projetos em concreto e de beneficiários onde vão ser desenvolvidos os controlos”./Parece-me pertinente dividir as três causas eventualmente potenciadoras dos riscos identificadas pela entidade requerida:/a) Divulgação de dados que se prendem com os riscos assinalados;/b) Identificação de projetos em concreto onde vão ser desenvolvidos os controlos;/c) Identificação dos Beneficiários onde vão ser desenvolvidos os controlos./ Acompanho, naturalmente, a preocupação da entidade requerida no que toca às duas últimas causas eventualmente potenciadoras dos riscos (referências b) e c) por mim assinaladas no parágrafo anterior). A saber, a eventual identificação de projetos em concreto onde vão ser desenvolvidos os controlos e a identificação dos beneficiários onde vão ser desenvolvidos os controlos./Sendo certo que a intenção do meu pedido não é nem nunca foi comprometer eventuais fiscalizações e ações de auditoria e controlo realizadas a projetos e/ou beneficiários concretos, acompanho esta preocupação e considero que a divulgação do documento administrativo expurgado destas informações continua a cumprir as disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa./Nomeadamente, observando-se, quanto ao acesso, o disposto no artigo 6.º, n.º 8 da LADA»; que «Não se compreende em que circunstância e de que modo é que a divulgação de dados referentes a riscos assinalados pela Comissão de Auditoria e Controlo do Plano de Recuperação e Resiliência ao segundo pedido de pagamento do Plano de Recuperação e Resiliência pode “afetar a eficácia da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência e, por outro, de colocar em causa as funções de supervisão e fiscalização da Comissão de Auditoria e Controlo” (ofício da entidade requerida)./Bem pelo contrário. A informação de que a Comissão de Auditoria e Controlo identificou “riscos assinalados” ao Plano de Recuperação e Resiliência (ou ao segundo pedido de pagamento - a informação prestada não é clara e não sei, pessoalmente, se e que riscos foram assinalados) só é suscetível de afetar a eficácia da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência e as funções de supervisão e fiscalização da Comissão de Auditoria e Controlo de forma positiva. Não

é, afinal, para a tarefa de identificar riscos que foi criada a Comissão de Auditoria e Controlo? Encontrando-os, significa que está a cumprir de forma esportiva as funções de supervisão e fiscalização. Não o contrário./Por consequência, não é para melhorar a eficácia da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência que se identificam eventuais riscos? Encontrando-os, significa que as estruturas de gestão do Plano de Recuperação e Resiliência ficam munidas de elementos que permitem corrigir eventuais problemas e, com isso, prosseguir de forma melhorada o fim para o qual estão destinados: o bom uso dos dinheiros públicos e a correta execução do plano definido./Vejam ao contrário, e a título de exemplo. Se os (eventuais) riscos assinalados pela Comissão de Auditoria e Controlo - que é presidida pelo também presidente da Inspeção-Geral de Finanças, pessoa sob dependência hierárquica do Ministério das Finanças - fossem identificados na segunda avaliação e, desses riscos, não decorresse qualquer ação corretiva, a consequência seria que na terceira avaliação esses riscos voltariam a ser identificados, e assim sucessivamente, até ao final do prazo de execução do Plano de Recuperação e Resiliência, que é 2026./Ora, se este fosse um interesse "juridicamente relevante" protegido pelo n.º 7 do Artigo 6.º da Lei 26/2016, de 22 de agosto (que não entendo que seja), no exemplo em apreço, abrir-se-ia uma porta para que a ausência ou insuficiência da ação corretiva só fosse conhecida depois de 2026, ou seja, quando já nada havia a fazer para impedir que os eventuais problemas afetassem a eficácia da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência./Considero, por isso, do mais relevante interesse público que os eventuais riscos assinalados pela Comissão de Auditoria e Controlo sejam do conhecimento público para que sejam prosseguidos os princípios da transparência e prestação de contas, constantes na alínea c) do Art. 2º, do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio./Concluindo, entendo que as disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa só ficam cumpridas mediante a disponibilização voluntária do documento solicitado, expurgando do mesmo, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 8 da LADA, os seguintes elementos: Identificação de projetos em

concreto onde vão ser desenvolvidos os controlos; Identificação dos Beneficiários onde vão ser desenvolvidos os controlos»»

II - Apreciação jurídica

1. A regra geral em matéria de acesso consta do artigo 5.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante, LADA): *“1 - Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo. [...]”*.
2. Todavia, o direito de acesso não é um direito absoluto, há situações de restrição ou reserva de acesso.
3. O artigo 6.º da LADA prevê um conjunto dessas situações, sendo pertinentes, aqui, as do seu n.º 7: *«Sem prejuízo das demais restrições legalmente prevista, os documentos administrativos ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário à salvaguarda de outros interesses juridicamente relevantes [...] sempre que contenham informações cujo conhecimento seja suscetível de: a) Afetar a eficácia da fiscalização ou supervisão, incluindo os planos, metodologias e estratégias de supervisão ou de fiscalização;»*.
4. Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial, nos termos do artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
5. Na situação em apreço foi solicitado o acesso ao *“parecer da Comissão de Auditoria e Controlo/IGF que avaliou positivamente as condições para que Portugal efetue o pedido da segunda tranche do PRR”*.
6. Em sede de pronúncia, a entidade requerida fundamentou a recusa de acesso, nos termos indicados supra, em I-4.
7. Comunicada a pronúncia da entidade requerida, A. solicitou o prosseguimento da queixa por entender que a recusa de acesso se justifica quanto à identificação de projetos em concreto e de beneficiários onde vão desenvolver controlos mas já não quanto *“aos riscos assinalados”* no âmbito do referido relatório, entendendo ser *“do mais*

relevante interesse público que os eventuais riscos assinalados pela Comissão de Auditoria e Controlo sejam do conhecimento público”.

8. O Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, procedeu à aprovação do modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) da União Europeia para o período 2021-2026, bem como a estrutura orgânica relativa ao exercício das competências de gestão estratégica e operacional, acompanhamento, monitorização e avaliação, controlo, auditoria, financiamento, circuitos financeiros e sistema de informação de reporte e transmissão de dados à Comissão Europeia.
9. Dispõe o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio:

«Artigo 2.º

Princípios gerais

Os princípios gerais a que a governação do PRR obedece são:

- a) O princípio da centralização da gestão e descentralização da execução, dando prioridade à contratualização dos financiamentos com beneficiários diretamente responsáveis pela execução das reformas e dos investimentos, na aceção do Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o MRR [Regulamento (UE) 2021/241], sem prejuízo da intermediação por beneficiários que assumam essa função, apoiando entidades terceiras, nas situações aconselháveis;*
- b) O princípio da orientação para resultados, que determina um processo de contratualização de resultados físicos e financeiros baseados em marcos e metas, na aceção do Regulamento (UE) 2021/241, aprofundando os mecanismos de apropriação e responsabilização dos beneficiários;*
- c) O princípio da transparência e prestação de contas, que determina a aplicação à gestão dos fundos europeus das boas práticas de informação pública dos apoios a conceder e concedidos e de avaliação dos resultados obtidos;*
- d) O princípio da participação, que determina o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR, desde a fase de*

conceção à fase de implementação e avaliação, garantindo o amplo envolvimento dos parceiros económicos e sociais e das organizações relevantes da sociedade civil;

e) Os princípios da segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse, que determina a subordinação do modelo de gestão do PRR ao primado da separação rigorosa de funções de gestão e monitorização, de pagamento, e de auditoria e controlo;

f) O princípio da simplificação, que determina a ponderação permanente dos requisitos processuais adotados, designadamente na diminuição dos níveis de intermediação e de correção de eventuais complexidades desnecessárias.»

10. Estabelece o artigo 6.º do mesmo diploma:

«Artigo 6.º

Órgão de coordenação técnica e de monitorização

1 — A coordenação técnica e a coordenação de gestão são exercidas pela estrutura de missão «Recuperar Portugal», a qual é criada por resolução do Conselho de Ministros.

2 — A estrutura de missão «Recuperar Portugal» assegura o cumprimento das obrigações e requisitos previstos no Regulamento (UE) 2021/241, competindo -lhe:

a) 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 marcos e de metas;

b) Assegurar, em articulação com a Agência, I. P., e com o GPEARI, a interação e os contactos com a Comissão Europeia durante o período de execução do PRR;

c) Fornecer apoio técnico às equipas das áreas governativas coordenadoras e entidades executoras das reformas e investimentos do PRR, disponibilizando orientações técnicas que assegurem a sua execução mais eficaz e eficiente;

d) Preparar e submeter à Comissão Europeia os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais, recolhendo, junto das entidades competentes, as informações necessárias;

- e) *Elaborar os relatórios anuais e semestrais, bem como os outros documentos e informações necessárias para dar cumprimento às obrigações de reporte à Comissão Europeia fixadas no Regulamento (UE) 2021/241, e responder às solicitações da Comissão Interministerial, da CNA e da CAC;*
- f) *Implementar um sistema de gestão e controlo interno, suportado em modelos adequados de monitorização e informação, que previna e detete irregularidades e permita a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas;*
- g) *Adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados;*
- h) *Promover a avaliação dos resultados do PRR, articulando com a Agência, I. P., e com o GPEARI, no âmbito das respetivas competências.»*

11. E, ainda, o seu artigo 7.º:

«Artigo 7.º

Órgão de Auditoria e Controlo

1 — A estrutura responsável pela auditoria e controlo do PRR é a CAC.

2 — A CAC é presidida por um representante da Inspeção -Geral de Finanças e integra:

a) Um representante da Agência, I. P.; e

b) Uma personalidade com carreira de reconhecido mérito na área da auditoria e controlo, cooptada pelos restantes membros.

3 — Compete à CAC:

a) Supervisionar o sistema de gestão e controlo interno da estrutura de missão «Recuperar Portugal», garantindo que proporciona de forma eficiente e eficaz a verificação da realização física e financeira das intervenções, que previne e deteta irregularidades e que permite a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas, assegurando medidas de prevenção da duplicação de ajudas e de risco de corrupção e de fraude;

b) Emitir parecer prévio sobre os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais;

c) Realizar auditorias ao funcionamento do sistema de gestão e controlo do PRR, apresentando recomendações dirigidas a mitigar e corrigir os desvios identificados nos procedimentos de controlo interno da estrutura de missão «Recuperar Portugal».

4 — O Ministério Público, no quadro das suas competências de prevenção criminal, acompanha a atividade da CAC, podendo aceder a toda a informação e participar nas respetivas reuniões, através de um ponto de contacto para o efeito designado pela Procuradoria-Geral da República.

5 — O apoio técnico e administrativo decorrente do funcionamento da CAC é assegurado pela estrutura de missão «Recuperar Portugal».

12. Tratando-se do pedido de acesso ao relatório prévio da Comissão de Auditora e Controlo (CAC) do PRR ao pedido de pagamento da 2.^a tranche do PRR, importa atentar nas considerações tecidas no Relatório do Acompanhamento do Ministério Público na CAC do PRR¹, no âmbito das suas competências de prevenção criminal quanto ao relatório prévio da CAC quanto ao pagamento da 1.^a tranche do PRR (cfr. artigo 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio):

«D. Quanto ao parecer suporta ao primeiro pedido de desembolso:/ i. Apesar da auditoria de conformidade ao SCI da EMRP apontar fragilidades relevantes, a CAC considerou que o primeiro pedido de desembolso estava em condições de ser submetido à Comissão Europeia, uma vez que:/. Por um lado, a EMRP procedeu, através da sua estrutura segregada de controlo interno, a verificações integrais aos 38 metas e marcos associados ao pedido de desembolso, cujos resultados foram apreciados pela equipa de apoio técnico da CAC;/. Por outro lado, “o compromisso da EMRP de acolher e concretizar, no prazo acordado, o conjunto de recomendações formuladas pela IGF -Autoridade de Auditoria no seu relatório”.»

13. Verifica-se, assim, que terá sido acordada a implementação de um conjunto de recomendações pela Estrutura de Missão “Recuperar Portugal” (EMRP) no sentido do reforço do Sistema de Controlo Interno

¹ Página 20 do Relatório do Acompanhamento do Ministério Público na CAC do PRR, acessível em: https://dciap.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/relatorio_acomp_ponto_contacto_mp_sauditoria_controlo_prr.pdf

(SCI), as quais terão sido subjacentes ao (anterior) parecer prévio (favorável) da CAC relativo ao pagamento da 1.ª tranche do PRR.

14. Afigura-se que a implementação das recomendações que tiver sido operacionalizada por parte da EMRP no sentido do reforço do SCI para obviar aos riscos anteriormente assinalados, certamente apreciados no parecer prévio (favorável) da CAC relativo ao pagamento da 2.ª tranche do PRR, não se reportando à *“identificação de projetos em concreto e de beneficiários onde vão desenvolver controlos”* mas a procedimentos genéricos (bem como outros formulados em termos genéricos), deverão poder ser conhecidos por todos, em obediência ao princípio da transparência e prestação de contas consagrado no artigo 2.º, alínea c), do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, não colocando em causa as funções de supervisão e fiscalização da CAC.
15. Assim, entende-se ser de facultar o acesso ao parecer prévio (favorável) da CAC relativo ao pagamento da 2.ª tranche do PRR com expurgo da identificação de projetos em concreto e de beneficiários onde vão ser desenvolvidos controlos, nos termos do disposto no artigo 6.º, n.º 8, da LADA.
16. Recebido o presente parecer, a entidade requerida deverá proferir decisão final fundamentada, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III - Conclusão

Deverá ser facultada a documentação solicitada, no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 14 de dezembro de 2022.

Francisco Lima (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - João Dias Coelho - João Miranda - Alexandre Sousa Pinheiro - Renato Gonçalves - Paulo Braga - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)