

ORIENTAÇÃO TÉCNICA N.º 13/2023

Irregularidades e recuperação dos financiamentos no âmbito da execução dos investimentos do PRR

Versão: 1.0

Proposta: 25 julho 2023

Aprovada: 28 de julho 2023

Nota:

Esta Orientação Técnica foi elaborada pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e é parte integrante do sistema de gestão e controlo interno do PRR, implementado pela EMRP com a finalidade de acompanhar e examinar a realização física e financeira e a legalidade dos investimentos financiados pelos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência, bem como de garantir a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e prevenir, detetar, reportar e corrigir as situações de fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento, no quadro do decreto-lei nº 29-B/2021 de 4 de maio, na redação conferida pelo decreto-lei n.º 61/2023, de 24 de julho, no respeito pelo artigo 22º do Regulamento da (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na sua atual redação, e das obrigações assumidas por Portugal no Contrato de Financiamento e no Contrato de Empréstimo assinado com a Comissão Europeia.

A presente Orientação Técnica divulga, nomeadamente junto dos Beneficiários, procedimentos estabelecidos no sistema de gestão e controlo interno do PRR que asseguram a execução mais eficaz e eficiente dos Investimentos.

FICHA TÉCNICA

Título

ORIENTAÇÃO TÉCNICA N.º 11/2023 – Irregularidades e Recuperação dos Financiamentos no âmbito da execução dos investimentos do PRR

Edição

Versão 1.0

Editor

Estrutura de Missão EMRP

Endereço

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, n.º 86

1070-065 Lisboa

Tel.: 218 801 120

info@recuperarportugal.gov.pt

www.recuperarportugal.gov.pt

Data de Edição

julho de 2023

Controlo Documental - Histórico de Versões

N.º da Versão	N.º da Edição	Data de Aprovação	Detalhes
1.0	1	28/07/2023	Versão inicial da Orientação Técnica

Aviso Legal Copyright © EMRP All rights reserved.

Todos os direitos reservados: a EMRP detém todos os direitos de propriedade intelectual sobre o conteúdo do presente documento ou foi devidamente autorizada a utilizá-los. A informação constante deste documento é utilizada apenas para identificar processos e procedimentos e encontram-se sujeitas às regras de proteção legalmente previstas. Nenhuma parte deste documento poderá ser fotocopiada, reproduzida, guardada, traduzida ou transmitida a terceiros, seja por que meio, sem o consentimento prévio por escrito da EMRP.

Definições e Acrónimos

Sigla	Descrição
BD	Beneficiário direto - entidade responsável pela execução física e financeira das reformas e investimentos a financiar e que respondem diretamente pelos correspondentes marcos e metas estabelecidos no PRR
BI	Beneficiário intermediário – entidade globalmente responsável pela execução das reformas e investimentos a financiar e pelos correspondentes marcos e metas estabelecidos no PRR, que selecionam entidades terceiras (beneficiário final) que se responsabilizam pela execução dos investimentos e das metas com elas contratualizadas
BF	Beneficiário final - a entidade responsável pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e ou de um investimento, beneficiando de um financiamento do PRR diretamente enquanto «beneficiário direto», ou através do apoio de um «beneficiário intermediário»
BH	Beneficiário híbrido – beneficiário que, para um mesmo investimento, em função dos diferentes projetos envolvidos, desempenha o papel de «Beneficiário Direto» e de «Beneficiário Intermediário»
COM	Comissão Europeia
DF	Destinatários Finais, nos termos do Plano de Recuperação e Resiliência
EM	Estado-Membro
ESCI	Equipa Segregada de Controlo Interno
EU	<i>European Union</i>
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência criado ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 12 de fevereiro de 2021
RF	Regulamento Financeiro aprovado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018
OT	Orientação Técnica elaborada pela EMRP para assegurar uma execução mais eficaz e eficiente dos investimentos do PRR, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na redação conferida pelo Decreto-lei n.º 61/2023, de 24 de julho.
PAACT	Plano de Ações de Acompanhamento das Coordenações Temáticas
PACRP	Plano de Ações de Controlo da Recuperar Portugal
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
EMRP ou «Recuperar Portugal»	Estrutura de Missão Recuperar Portugal, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, com a redação dada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2021, de 13 de dezembro e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2022, de 18 de outubro.
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGCI	Sistema de Gestão e Controlo Interno
SIGI	Sistema de Gestão de Informação do PRR
SIPRR	Sistema de Informação do PRR
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
Arachne	Ferramenta integrada de TI para extração e enriquecimento de dados disponibilizada pela Comissão, com o objetivo de apoiar as autoridades nacionais nos seus controlos

administrativos e, bem assim, nas auditorias, assim prossequindo e garantindo uma adequada proteção dos interesses financeiros da UE.

Índice

Definições e Acrónimos	4
Sumário Executivo	7
1. Introdução.....	7
2. Enquadramento legal.....	8
3. Detecção e Gestão das Irregularidades no PRR.....	10
3.1 Tratamento das Irregularidades.....	12
3.2. Reporte das Irregularidades.....	14
3.3. Reporte à Comissão e OLAF	14
3.3.1. Reporte no âmbito dos Pedidos de Desembolso	15
4. Recuperação dos Financiamentos PRR.....	16
4.1. Recuperação de Apoios aos Beneficiários Diretos (BD).....	16
4.2. Recuperação de Apoios aos Beneficiários Intermediários (BI)	17
4.3. Recuperação de Apoios aos Beneficiários Finais (BF)	18
4.4. Procedimento de Recuperação dos Financiamentos PRR	19
ANEXOS.....	22
ANEXO I - Medidas antifraude eficazes e proporcionadas de correção de fraudes e mecanismos de reporte dos BD e BI	23
ANEXO II - Sistema de controlo interno dos BD e BI	24

Sumário Executivo

A presente Orientação Técnica define os procedimentos que os beneficiários do PRR devem adotar por forma a garantirem um tratamento adequado e uma gestão eficaz das irregularidades e, bem assim, a sua respetiva notificação à Comissão. A presente OT prevê, ainda, como decorrência das irregularidades detetadas, os procedimentos associados à recuperação dos respetivos financiamentos PRR, não dispensando, em circunstância alguma, a consulta do que sobre essa matéria se dispõe no modelo de governação do PRR e na restante documentação disponibilizada pela EMRP, que lhe são complementares.

No cumprimento do Decreto-Lei n.º 29-B/2021¹ de 4 de maio, na sua atual redação, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal, através do PRR e conforme o Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na sua atual redação, compete ao Estado-Membro (EM), ao executar o mecanismo, adotar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e assegurar que a utilização de fundos, em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo, cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de situações de conflitos de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção.

1. Introdução

A implementação do PRR implica a tomada de medidas adequadas que assegurem a boa utilização dos fundos associados ao MRR², em cumprimento da legislação comunitária e nacional aplicáveis. Nesse sentido, assume relevância o que se estabelece no modelo de governação³, dado aí se prever, à semelhança do que aliás existe para os demais fundos europeus, que a EMRP, enquanto organismo de coordenação técnica e de

¹ Ver Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho.

² [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, com a alteração introduzida pelo Regulamento (EU) 2023/435 do PE e do Conselho de 27 de fevereiro de 2023 (REPowerEU).

³ Ver alínea f) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho.

monitorização, deva implementar um SGCI suportado em modelos adequados de monitorização e informação, desse modo prevenido, detetando e reportando situações de irregularidades e assegurando a prevenção da duplicação de ajudas, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude e permitindo, a final, a adoção, sempre que necessário, das medidas corretivas oportunas e adequadas, como é, por exemplo, a implementação de adequados mecanismos de recuperação de montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta pelos beneficiários do PRR.

Constituindo uma competência da EMRP o apoio técnico às entidades executoras das reformas e investimentos do PRR, a presente OT, enquanto instrumento útil e prático de apoio técnico dirigido aos Beneficiários Diretos (BD), Beneficiários Intermediários (BI) e Beneficiários Finais (BF), assegura uma mais eficaz e eficiente execução dos investimentos e reformas do PRR, nas principais questões associadas:

- Ao tratamento e gestão eficaz das irregularidades e sua notificação à Comissão
- Aos procedimentos associados à recuperação dos financiamentos PRR.

2. Enquadramento legal⁴

A implementação do PRR implica que os EM, enquanto beneficiários ou mutuários de fundos ao abrigo do MRR, tomem todas as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e assegurar a boa utilização dos fundos do MRR em

⁴ Ver, *inter alia*, artigos 86.º e 287.º do TFUE relativos, respetivamente à Procuradoria Europeia e ao Tribunal de Contas Europeu; Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho, de 18 de julho de 2018 - Regulamento Financeiro; Acordo Interinstitucional, de 16 de dezembro de 2020, entre o PE, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira; Regimento do PE; Regulamento (UE) 2021/241 (em especial o artigo 22.º) do PE e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), cuja última alteração foi introduzida pelo Regulamento (UE) 2023/435 do PE e do Conselho de 27 fevereiro de 2023 (REPowerEU); Decisão do Conselho Europeu de julho de 2021, que aprova a avaliação do PRR para Portugal; Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia; Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisão da Comissão, de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF); Regulamento (UE, Euratom) 883/2013 do PE e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF e que revoga o Regulamento (CE) 1073/1999 do PE e do Conselho e o Regulamento (Euratom) 1074/1999 do Conselho; Diretiva (UE) 2017/1371 do PE e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal; Diretiva (UE) 2019/1937 do PE e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União; Regulamento (UE) 2021/785 do PE e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que cria o Programa Antifraude da União para o período de vigência do quadro financeiro plurianual 2021-2027 e revoga o Regulamento (UE) 250/2014; Artigos 310, n.º 6, e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à luta contra a fraude; Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro (2021/C 121/01); Acordo de Financiamento e Acordo de Empréstimo assinado entre a COM e PT.

relação às medidas apoiadas para que esteja em conformidade com a legislação nacional e da União aplicáveis, em especial no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento.

Entende-se ainda relevar que a boa gestão financeira dos fundos deve estar conforme ao disposto no Regulamento Financeiro, em particular sobre prevenção, identificação e resolução de conflitos de interesse, fraude, corrupção e recuperação e devolução de fundos que foram pagos indevidamente, bem como garantir a ausência do duplo financiamento nos termos do art.º 9 do MRR.

Sobre a proteção dos interesses financeiros da UE, deve ainda ter-se em consideração o disposto no considerando n.º 53 e no artigo 22.º (1) e (5) do Regulamento (UE) n.º 241/2021.

Considerando (53) - extrato

*“...para efeitos de boa gestão financeira, e no respeito pela natureza do mecanismo baseada no desempenho, **deverão ser estabelecidas regras específicas** em matéria de autorizações orçamentais, pagamentos, **suspensão e recuperação de fundos**, bem como de rescisão de acordos relativos a apoio financeiro...”*

*“...Os Estados-Membros deverão tomar medidas adequadas para assegurar que a utilização dos fundos relativamente às medidas apoiadas pelo mecanismo respeite o direito da União e o direito nacional aplicáveis. Em particular, **os Estados-Membros deverão assegurar a prevenção, a deteção e a correção de fraudes, de corrupção e de conflitos de interesses, assim como evitar o duplo financiamento** proveniente do mecanismo e de outros programas da União...”*

*“...A suspensão e a rescisão de acordos relativos ao apoio financeiro, bem como **a redução e a recuperação da contribuição financeira, deverão ser possíveis quando o plano de recuperação e resiliência não for executado de forma satisfatória pelo Estado-Membro** em causa ou em caso de irregularidades graves, ou seja, fraude, corrupção e conflitos de interesses em relação às medidas apoiadas pelo mecanismo, ou de incumprimento grave de uma obrigação ao abrigo dos acordos relativos ao apoio financeiro...”*

“...A recuperação deverá, se possível, ser assegurada através da compensação dos pagamentos pendentes ao abrigo do mecanismo...”

*“...deverão ser estabelecidos procedimentos que assegurem o **exercício adequado do contraditório**, de forma a garantir que a decisão da Comissão **relativa à suspensão e à recuperação dos montantes pagos, bem como à rescisão dos acordos relativos ao apoio financeiro**, respeite o direito de os Estados-Membros apresentarem observações...”*

Fonte: Regulamento MRR

Em síntese, a Comissão determina que nos casos em que o PRR não seja executado de forma satisfatória pelo EM, ou em caso de irregularidades graves, nomeadamente fraude, corrupção e conflitos de interesses relacionados com as medidas apoiadas pelo

MRR, ou de incumprimento grave de uma obrigação ao abrigo dos acordos relativos ao apoio financeiro, deverá ser possível suspender e pôr termo aos referidos acordos, bem como proceder à redução e recuperação da contribuição financeira. Sempre que possível, a recuperação deve ser assegurada através da compensação dos financiamentos pendentes ao abrigo do MRR.

Acresce, nos termos do n.º 5 do artigo 22.º do MRR, que no âmbito dos acordos de financiamento celebrados com a Comissão, esta tem o direito de reduzir proporcionalmente o apoio concedido ao abrigo do mecanismo e de recuperar qualquer montante devido ao orçamento da União ou de solicitar o reembolso antecipado do empréstimo, em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses lesivos dos interesses financeiros da União que não tenham sido corrigidos pelo Estado-Membro ou de incumprimento grave das obrigações decorrentes dos referidos acordos.

3. Detecção e Gestão das Irregularidades no PRR

Para uma eficaz proteção dos interesses financeiros da União, e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo PRR cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial no que respeita à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento, decorre do estabelecido na alínea f) do n.º 2 do artigo 6.º do decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual, e à semelhança do que existe para os demais fundos europeus, que a EMRP está obrigada a implementar *“...um sistema de gestão e controlo interno, suportado em modelos adequados de monitorização e informação, que previna, detete e reporte situações de irregularidades assegurando a prevenção da duplicação de ajudas, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude, e que permita a adoção, sempre que necessário, das medidas corretivas oportunas e adequadas”*, incluindo a recuperação dos montantes pagos indevidamente ou utilizados indevidamente. Para tal, a EMRP define três tipos de verificações de gestão:

- 1- Verificações administrativas relativamente a cada pedido de pagamento;

- 2- Verificações administrativas relativamente à documentação da operação e aos relatórios de progresso;
- 3- Verificações no local das operações, visando garantir a confirmação real do investimento.

As referidas verificações são complementadas pelo recurso da EMRP à ferramenta ARACHNE, constituindo, nessa medida, a utilização da mesma pelos BD e BI uma boa prática e uma garantia adicional para a prevenção e deteção de fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento.

A informação pertinente relativa às verificações, da EMRP, BD e BI designadamente os resultados alcançados, as datas da sua realização, o acompanhamento das inerentes conclusões e recomendações e as medidas corretivas adotadas relativas às irregularidades detetadas são conservadas no SIPRR, e como tal aí ficam evidenciadas, tal como sucede, aliás, com os dados e a documentação, desde a contratualização até ao encerramento dos investimentos e reformas, garantindo-se uma adequada pista de auditoria.

Visando assegurar os requisitos anteriormente referidos, a EMRP define através da [Orientação Técnica n.º 7/2021](#), um conjunto de orientações para que os BD e BI apliquem e descrevam adequadamente nos seus SGCI, os mecanismos, instrumentos e ferramentas de forma a responder às exigências do MRR e demais legislação nacional e comunitária aplicáveis.

Quanto à implementação de medidas antifraude, estabelece a aludida OT que, os BI deverão aplicar e descrever idênticos mecanismos, instrumentos e ferramentas aos da EMRP e os BD, devem descrever os seus atuais mecanismos, instrumentos e ferramentas, devendo nessa identificação evidenciar que os mesmos se revelam adequados e eficazes face aos investimentos contratualizados com a EMRP e aos riscos associados à respetiva execução ou face à avaliação efetuada, deverão aplicar e descrever idênticos mecanismos, instrumentos e ferramentas aos da EMRP.

Conforme constante da aludida OT, os mecanismos, instrumentos e ferramentas adotadas pela EMRP quanto ao “**Pilar da Correção de fraudes e mecanismos de reporte**”, devem contemplar descrições que integrem as seguintes vertentes:

- Comunicação e Reporte de irregularidades graves e de casos de fraude ou de suspeita de fraude;
- Registo de irregularidades e de casos de fraude ou de suspeita de fraude (**Registo em SIPRR de irregularidades e casos de suspeitas de fraudes**);
- **Recuperação de montantes indevidamente pagos** (*O Beneficiário deve indicar que e como assegura no âmbito das suas competências a recuperação dos montantes indevidamente pagos, incluindo os decorrentes de fraude*);
- Aplicação de sanções;
- Acompanhamento de processos administrativos ou judiciais respeitantes a irregularidades ou fraude;
- Aplicação dos impedimentos e condicionantes legais.

Assim, os BD e os BI devem ter sempre em consideração, na descrição dos seus SGCI, as orientações específicas transmitidas para o efeito pela EMRP.

Quanto ao Sistema de Controlo Interno dos BD e BI, estabelece a aludida OT que estes devem assegurar o princípio da boa gestão e salvaguardar os interesses financeiros da União, devendo os BI utilizar os procedimentos e metodologias estabelecidos pela EMRP e, os BD, sempre que tal se justificar, e sem obstar a que descrevam os procedimentos que implementam atendendo às orientações constantes da OT n.º 7/2021, merecendo destaque as orientações específicas transmitidas para o efeito pela EMRP, nomeadamente a que se refere de seguida:

- **Recuperação de montantes indevidamente pagos** (*O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos de recuperação dos montantes indevidamente pagos.*)

3.1 Tratamento das Irregularidades

No que diz respeito ao tratamento de irregularidades, em geral, a EMRP, os BD e BI deverão ter em consideração as seguintes fases:

Fases	Ação a desenvolver
Deteção de irregularidades	Através das verificações de gestão, executadas por equipas internas ou entidades externas e suportadas pelo preenchimento das fichas de verificação. Para o efeito é assegurada a total rastreabilidade através do registo em SIPRR, conservando-se todos os registos e documentação de apoio.
Análise	Análise das situações detetadas e síntese das questões críticas mais relevantes.
Pedido de Elementos	Solicitação de elementos de informação ao beneficiário responsável pela execução do investimento.
Impacto da irregularidade	Avaliação do impacto financeiro da irregularidade no financiamento global do projeto
Confirmação da irregularidade	Elaboração de informação que contempla as conclusões obtidas que confirmam as irregularidades ou suspeitas de fraude. No caso de não se confirmar a irregularidade o processo não deverá ter seguimento.
Comunicação da irregularidade	Comunicação da(s) irregularidade(s) ou suspeita(s) de fraude(s) aos responsáveis envolvidos, juntamente com a respetiva fundamentação, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.
Comunicação UE	Comunicação de irregularidades/fraudes aos organismos de controlo nacionais e europeus e, ainda, comunicação de informações à Comissão Europeia, através do sistema de gestão de irregularidades (<i>Irregularities Management System - IMS</i>)
Recuperação dos financiamentos PRR	Implementação de medidas corretivas, incluindo a possibilidade de envolver a redução ou revogação do financiamento e recuperação dos financiamentos PRR.

Fonte: Elaboração EMRP

No âmbito das ações associadas ao PAACT, desenvolvido pelas equipas das dimensões estruturantes, a metodologia implementada permite reunir informação sobre as verificações de gestão realizadas, bem como sobre as deficiências e/ou irregularidades detetadas (incluindo as suspeitas de fraude).

No âmbito do acompanhamento das auditorias externas realizadas pelas seguintes entidades de controlo e auditoria: Tribunal de Contas, Comissão de Auditoria e Controlo do PRR, Inspeção-geral de Finanças - Autoridade de Auditoria, Tribunal de Contas Europeu e Comissão Europeia, caso venham a ocorrer recomendações formuladas com consequências financeiras, as recomendações são analisadas pela ESCI⁵ e pelas equipas das dimensões estruturantes, devendo ser elaborada uma informação com o objetivo de dar início ao processo de recuperação de dívida.

⁵ [Manual de Procedimentos PRR](#) (4.ª edição)

3.2. Reporte das Irregularidades

Compete à ESCI⁶, no âmbito das suas atividades, efetuar o reporte, comunicação e informação de irregularidades e de factos suscetíveis de integrar responsabilidade criminal ou de outra natureza, designadamente irregularidades graves ou suspeitas de fraude, detetados em ações de controlo ou na sequência do tratamento de denúncias, a entidades nacionais - Ministério Público, Tribunal de Contas, CAC-PRR e IGF-AA - e europeias - Comissão Europeia, Tribunal de Contas Europeu, Procuradoria Europeia e OLAF -, os quais são realizados de acordo com os procedimentos estabelecidos por essas entidades.

O tratamento das denúncias rececionadas na EMRP é centralizado na ESCI.

Assim, e se do referido tratamento resultar a constatação de uma irregularidade ou suspeita de fraude, são adotados os procedimentos comuns inerentes à respetiva comunicação à Comissão Europeia e, sendo os factos alegados em denúncia suscetíveis de integrar responsabilidade criminal, serão sempre objeto de participação ao Ministério Público e/ou à Procuradoria Europeia e OLAF, nestes dois últimos casos sempre que se identifiquem riscos de lesão dos interesses financeiros da União.

O reporte de irregularidades (inclui irregularidades, suspeitas de fraude e corrupção) ao OLAF é assegurado diretamente pela EMRP, matéria que se encontra igualmente detalhada no ponto 2., do Capítulo XII-Recuperações e Irregularidades do aludido manual.

3.3. Reporte à Comissão e OLAF

Para proteção dos interesses financeiros da UE, a legislação aplicável exige que os EM comuniquem à Comissão as irregularidades (incluindo suspeita de fraudes e fraudes comprovadas) detetadas no âmbito dos apoios financeiros concedidos aos EM.

Para facilitar a comunicação de irregularidades, foi desenvolvido e colocado à disposição dos EM um sistema eletrónico específico: o sistema de gestão de irregularidades

⁶ [Manual de Procedimentos PRR](#) (4.ª edição)

“Irregularity Management System (IMS)”⁷, o qual é gerido pelo Sistema de Informação Antifraude (AFIS).

No âmbito do PRR, a EMRP assegura o reporte das irregularidades (inclui irregularidades, suspeitas de fraude e corrupção), à Comissão, através deste sistema, seguindo para o efeito os procedimentos estabelecidos pela própria Comissão e contemplando toda a informação recolhida no decorrer do respetivo tratamento.

3.3.1. Reporte no âmbito dos Pedidos de Desembolso

Decorre dos acordos a que se referem o artigo 15.º, n.º 2, e o artigo 23.º, n.º 1, do MRR que os EM ficam obrigados a juntar a cada pedido de pagamento, em particular uma declaração de gestão que comprove que os fundos foram utilizados para a finalidade prevista, que a informação apresentada com o pedido de pagamento está completa, é exata e fiável e que os sistemas de controlo aplicados fornecem as garantias necessárias de que os fundos foram geridos de acordo com todas as regras aplicáveis.

Neste contexto, a EMRP inclui, sempre que aplicável, informação sobre as irregularidades identificadas, relativas aos investimentos do PRR.

Assim, sempre que em resultado dos controlos e auditorias realizados resultar a constatação de uma irregularidade/irregularidade grave ou suspeita de fraude, estas são de imediato comunicadas à Comissão Europeia através da Declaração de Gestão e do Sumário de Auditorias que acompanha os diversos pedidos de desembolso apresentados por Portugal, devendo igualmente ser identificadas as medidas corretivas adotadas.

No âmbito da informação sobre irregularidades, a EMRP reúne adicionalmente os seguintes dados:

Comunicação	Informação sobre as irregularidades
❖ Declaração de Gestão e	– Dados específicos de identificação do projeto e do beneficiário;
❖ Sumário de Auditorias	– Dados relativos ao controlo/auditoria realizada, Responsável pelo controlo, Montante da Irregularidade (€);
	– Tipologia da irregularidade;

⁷ Portal IMS: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/union-anti-fraud-programme-uafp/union-anti-fraud-programme-ims-component_en consultado em 21/07/2023

Comunicação	Informação sobre as irregularidades
	<ul style="list-style-type: none"> – Tipologia da irregularidade grave (fraude, corrupção, conflito de interesses, duplo financiamento); – Medidas corretivas adotadas.

Adicionalmente, e no quadro da maior eficiência possível no reporte dessas mesmas irregularidades, a «Recuperar Portugal» proceder à transmissão da informação relativa a suspeitas ou alegações de atividades ilegais que afetem os interesses financeiros de Portugal e da União Europeia, ao Ministério Público e, bem assim, a outras entidades legalmente competentes.

4. Recuperação dos Financiamentos PRR⁸

Sem prejuízo do disposto na regulamentação europeia ou na regulamentação específica aplicáveis, caso se verifique que os beneficiários receberam indevidamente, ou não justificaram, os apoios recebidos, designadamente por incumprimento das obrigações legais, pela ocorrência de qualquer irregularidade, bem como a inexistência ou a perda de qualquer requisito de concessão do apoio, pode haver lugar à recuperação total ou parcial dos apoios indevidamente recebidos ou não justificados, mediante decisão fundamentada da EMRP e após audiência de interessados.

4.1. Recuperação de Apoios aos Beneficiários Diretos (BD)

Os apoios financeiros atribuídos ao BD por força da contratualização com a EMRP podem ser recuperados, total ou parcialmente⁹, nos seguintes casos:

- a) Se o investimento não for executado ou concluído, tal como consta no cronograma constante em Anexo a essa contratualização, e tal seja suscetível de comprometer o cumprimento da Decisão de Execução do Conselho (CID);
- b) Não cumprimento, por facto imputável ao BD, de obrigações estabelecidas no contrato e na legislação aplicável, no âmbito da realização do investimento;
- c) Não cumprimento das obrigações legais e fiscais pelo BD;

⁸ Ver Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho, em especial o artigo 10.º-A, agora aditado, relativo à “Recuperação dos financiamentos Plano de Recuperação e Resiliência”.

⁹ [SGCI PRR](#) (2.ª edição) – Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do PRR

- d) Prestação de informações falsas ou viciação de dados fornecidos na apresentação e realização do investimento;
- e) Ocorrência de situações de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção ou duplo financiamento.
- f) Quaisquer outras situações não previstas anteriormente, em que se conclua que os BD receberam indevidamente ou não justificaram adequadamente, os financiamentos recebidos a título de subvenções ou de empréstimos.

4.2. Recuperação de Apoios aos Beneficiários Intermediários (BI)

Os apoios financeiros atribuídos ao BI por força da contratualização com a EMRP podem ser recuperados, total ou parcialmente¹⁰, nos seguintes casos:

- a) Se o investimento não for executado ou concluído tal como consta no cronograma constante em Anexo a essa contratualização, e tal seja suscetível de comprometer o cumprimento da Decisão de Execução do Conselho (CID);
- b) Não cumprimento, por facto imputável ao BI, de obrigações estabelecidas no contrato e na legislação aplicável, no âmbito da realização do investimento;
- c) Não cumprimento das obrigações legais e fiscais pelo BI;
- d) Prestação de informações falsas ou viciação de dados fornecidos na apresentação e realização do investimento;
- e) Ocorrência de situações de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção ou duplo financiamento.
- f) Não procederem às devidas diligências para recuperação dos apoios indevidamente recebidos ou não adequadamente justificados pelos BF;
- g) Quaisquer outras situações não previstas anteriormente, em que se conclua que os BI receberam indevidamente ou não justificaram adequadamente, os financiamentos recebidos a título de subvenções ou de empréstimos.

¹⁰ [SGCI PRR](#) (2.ª edição) – Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do PRR

4.3. Recuperação de Apoios aos Beneficiários Finais (BF)

Constituem, designadamente, fundamentos suscetíveis de determinar a revogação ou redução do apoio¹¹, sempre que aplicável:

- a) O incumprimento das obrigações do BF estabelecidas no termo de aceitação ou no contrato de financiamento;
- b) A não justificação da aplicação da despesa na operação aprovada ou a imputação de despesas não relacionadas com a execução da operação;
- c) O incumprimento das normas relativas a informação e publicidade;
- d) O desrespeito pelo disposto na legislação europeia e nacional aplicável, nomeadamente em matéria de contratação pública, devendo, neste caso, aplicar-se uma redução proporcional à gravidade do incumprimento, designadamente da tabela de correções financeiras aprovada pela Comissão Europeia para os fundos estruturais;
- e) A existência de alterações aos elementos determinantes da decisão de aprovação que ponham em causa o mérito da operação ou a sua razoabilidade financeira;
- f) A inexecução integral da candidatura nos termos em que foi aprovada;
- g) A recusa, por parte dos BF, da submissão ao controlo e auditoria a que estão legalmente sujeitos;
- h) A prestação de falsas declarações sobre a realização da operação ou sobre os custos incorridos, que afetem, de modo substancial, a justificação dos apoios recebidos ou a receber.

Os montantes indevidamente recebidos pelo BF, nomeadamente por incumprimento das obrigações legais ou contratuais assumidas com o BI (*cláusula 8.ª do termo de*

¹¹ [Orientação Técnica n.º3/2021](#) - Regras Gerais de aplicação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

aceitação ou cláusula 9.ª do contrato de financiamento, consoante os casos), pela ocorrência de qualquer irregularidade, bem como pela inexistência ou perda de qualquer requisito de concessão do apoio, constituem-se como dívida dos BF, devendo ser objeto de um procedimento de recuperação pelos respetivos BI.

Cabe ao BI notificar o BF do montante da dívida e da respetiva fundamentação, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

A recuperação é, sempre que possível e na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, efetuada por compensação com montantes devidos ao BF, seja qual for a sua natureza ou fonte de financiamento, nos termos gerais do direito.

De acordo com a cláusula 12.ª do contrato celebrado com a EMRP, o BI relativamente às recuperações dos apoios financeiros em situações de incumprimento de obrigações dos BF, não é obrigado à reposição dos apoios, desde que demonstre ter realizado todos os procedimentos necessários à sua recuperação junto dos BF.

4.4. Procedimento de Recuperação dos Financiamentos PRR

A recuperação dos financiamentos deve preferencialmente ser realizada, por compensação com montantes financiados pelo PRR relativos ao mesmo ou a outros investimentos titulados pelo mesmo beneficiário, precedida de notificação ao beneficiário nos termos do Código do Procedimento Administrativo

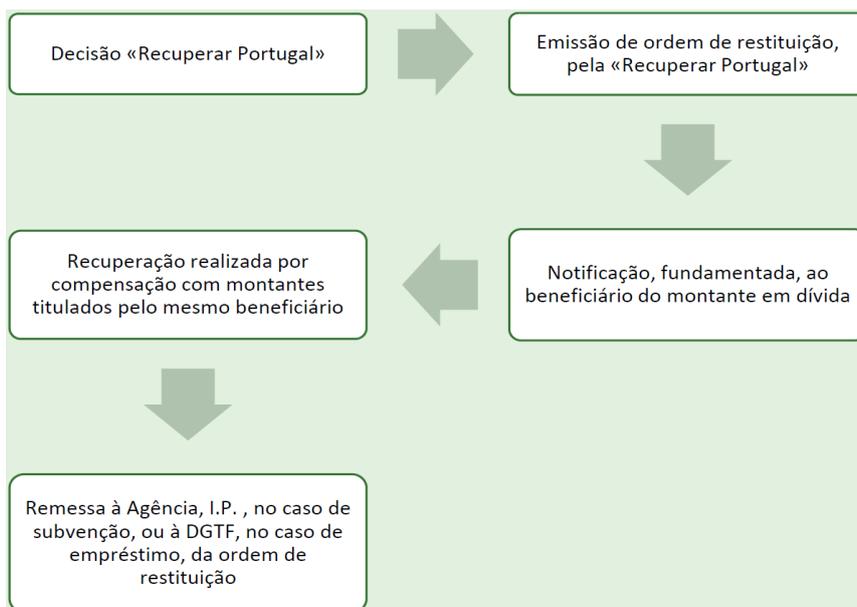
A recuperação dos financiamentos do PRR possui diferentes intervenientes e distintos procedimentos, os quais se apresentam de forma não exaustiva na tabela seguinte.

Procedimento	Intervenientes	Ação a desenvolver
Emissão de ordens de restituição	EMRP	Notificar o beneficiário da ordem de restituição com informação sobre o montante em dívida, juntamente com a respetiva fundamentação, nos termos do Código do Procedimento Administrativo.
Envio da ordem de restituição	EMRP	Envia à Agência, I.P. (subvenções) ou DGTF (empréstimos) quando se trate de BD, sendo as mesmas acompanhadas da respetiva decisão que determina a recuperação, para efeitos de notificação ao beneficiário.
Recuperação da restituição	Agência, I.P. DGTF	Após decisão da EMRP, a Agência, I.P. ou a DGTF procede à recuperação junto dos BD dos montantes indevidamente recebidos ou não adequadamente fundamentados

Procedimento	Intervenientes	Ação a desenvolver
	EMRP	No caso de montantes indevidamente recebidos ou não adequadamente fundamentados, procede, após decisão, à respetiva recuperação junto dos beneficiários finais (BF) ^(A)
	BI	No caso dos beneficiários finais (BF), sempre que os mesmos assumam já esta função no âmbito dos processos de cobrança coerciva relativos a outros fundos europeus e nos termos a contratualizar com a EMRP, podendo ainda essa função ser atribuída a outros BI nos termos dos contratos celebrados entre estes e a EMRP, devendo as ordens de restituição ser remetidas por esta aos BI, para efeitos de notificação ao BF.
Execução da restituição	BD BF BI	Devem restituir no prazo de 30 dias úteis a contar da respetiva notificação efetuada pela EMRP, Agência, I.P., DGTF e BI, consoante os casos, após o qual o montante em dívida é acrescido de juros de mora à taxa em vigor para as dívidas fiscais ao Estado e aplicados da mesma forma.
Cobrança coerciva	EMRP, Agência, I.P., DGTF e BI	Findo o prazo de execução da restituição, é extraída a certidão de dívida. Constituem títulos executivos as certidões de dívida emitidas relativamente aos financiamentos cuja recuperação devam assegurar. A entrega da certidão de dívida é efetuada através da plataforma eletrónica da AT, no Portal das Finanças, ou por via eletrónica.
	AT	Promove a respetiva cobrança coerciva com recurso ao processo de execução fiscal.
	BI	Procede, no prazo de 180 dias úteis a contar da data da entrega da certidão de dívida na plataforma eletrónica da AT, no Portal das Finanças, ou por via eletrónica, à devolução, à Agência, I.P., ou à DGTF do montante do financiamento objeto de cobrança por essa via, passando esse montante a constituir, a contar dessa data, um crédito próprio do beneficiário intermediário, sem prejuízo de este poder exercer de imediato o direito de regresso sobre os respetivos beneficiários finais.

Legenda: (A) sem prejuízo do dever dos BI, previamente à realização da notificação para restituição, desenvolverem todas as diligências necessárias para a restituição dos montantes pagos aos respetivos beneficiários finais.

O procedimento de recuperação instituído resume-se de forma simplificada na seguinte figura:



Fonte: Manual de procedimentos PRR (4.ª edição) - pág. n.º 131

O procedimento de recuperação considera-se concluído quando foram recuperados financiamentos considerados indevidos ou pagos indevidamente.

ANEXOS

ANEXO I - Medidas antifraude eficazes e proporcionadas de correção de fraudes e mecanismos de reporte dos BD e BI

Quadro Único – Medidas Antifraude eficazes e proporcionadas de correção de fraudes e mecanismos de reporte

	Pilar da CORREÇÃO de fraudes e mecanismos de reporte
Comunicação e Reporte de irregularidades graves e de casos de fraude ou de suspeita de fraude	<i>O Beneficiário deve indicar que no âmbito das suas competências efetua as comunicações e os reportes devidos de irregularidades graves e dos casos de fraude ou de suspeita de fraude às entidades competentes comunitárias e nacionais em articulação com a «Recuperar Portugal, para que tais casos sejam investigados e sancionados.</i>
Registo de irregularidades e de casos de fraude ou de suspeita de fraude	<i>O Beneficiário deve indicar que regista as irregularidades e dos casos de fraude ou suspeita de fraude, numa base de dados de devedores e de potenciais devedores.</i>
Recuperação de montantes indevidamente pagos	<i>O Beneficiário deve indicar que e como assegura no âmbito das suas competências a recuperação dos montantes indevidamente pagos, incluindo os decorrentes dos fraude</i>
Aplicação de sanções	<i>O Beneficiário deve indicar que desencadeia no âmbito das suas competências o procedimento adequado para sancionar qualquer colaborador que desrespeite o Código de Ética e Conduta e deveres conexos.</i>
Acompanhamento de processos administrativos ou judiciais respeitantes a irregularidades ou fraude	<i>O Beneficiário deve indicar que acompanha os processos administrativos e ou judiciais associados a irregularidades ou fraude detetadas, para prestar a colaboração requerida e introduzir medidas corretivas necessárias e possíveis.</i>
Aplicação de Impedimentos e condicionantes legais	<i>O Beneficiário deve indicar que promove no âmbito das suas competências a aplicação aos BF dos impedimentos e condicionantes previstos na legislação europeia e nacional.</i>

Fonte: Anexo IV da OT n.º 7/2021 – Sistema de Gestão e Controlo Interno - Beneficiários

ANEXO II - Sistema de controlo interno dos BD e BI

Quadro 2 – Sistema de Controlo Interno

Sistema de Controlo Interno	Procedimentos específicos
Procedimentos da verificação da realização física e financeira	<i>O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos que garantem a verificação da realização física e financeira dos investimentos, contribuindo para prevenir, detetar e reportar situações de irregularidades e fraude e que permitam a adoção das medidas corretivas necessárias, assegurando a prevenção da duplicação de ajudas, bem como do risco de conflito de interesses, corrupção e de fraude.</i>
Procedimentos das verificações de gestão (administrativas e no local)	<i>O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos que assegurem que as verificações de gestão (administrativas e no local) são adequadas e que garantam a verificação dos marcos e metas reportados, bem como o cumprimento dos normativos nacionais e comunitários aplicáveis, em particular nos âmbitos seguintes: contratação pública, ambiente, auxílios de estado, igualdade e não discriminação, conflitos de interesse.</i>
Procedimentos das verificações junto dos beneficiários (verificações no local)	<i>O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos e intensidade nas verificações a realizar (verificações no local) sobre a legalidade e regularidade dos investimentos, à fiabilidade dos dados e à conformidade dos marcos e metas reportados e o respeito pelas regras comunitárias em matéria de publicidade.</i>
Mecanismos de reporte e tratamento	<i>O Beneficiário deve identificar e descrever os mecanismos de reporte e de tratamento de irregularidades graves, incluindo situações de fraude e corrupção, duplo financiamento e conflito de interesses.</i>
Procedimentos da recuperação de montantes pagos	<i>O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos de recuperação dos montantes indevidamente pagos.</i>

Fonte: Anexo VII da OT n.º 7/2021 – Sistema de Gestão e Controlo Interno - Beneficiários