

Relatório Especial

Duplo financiamento pelo orçamento da UE

Faltam elementos essenciais nos sistemas de controlo para atenuar o risco acrescido do modelo de financiamento não associado aos custos seguido no MRR



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-V
Introdução	01-18
Vários programas de financiamento da UE apoiam os objetivos de coesão	01-05
Quadro jurídico relativo ao duplo financiamento	06-14
A proibição do duplo financiamento é um princípio fundamental do orçamento da UE	06-07
O modelo de financiamento do MRR é diferente dos utilizados nos fundos da coesão e no MIE	08-10
No modelo de financiamento não associado aos custos, o duplo financiamento pode significar que os mesmos resultados/realizações são financiados duas vezes	11-14
Evitar o duplo financiamento é uma responsabilidade partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros	15-18
Âmbito e método da auditoria	19-24
Observações	25-98
A atual definição de duplo financiamento não tem em conta as especificidades dos modelos de aplicação não associados aos custos	25-35
O Regulamento MRR utiliza a definição tradicional de duplo financiamento constante do Regulamento Financeiro, que se baseia nos custos, embora o financiamento do MRR não esteja associado aos custos	26-29
A combinação de diferentes instrumentos da UE exige controlos adicionais para atenuar o risco de duplo financiamento	30-31
O Regulamento MRR não prevê explicitamente medidas de custo zero, que aumentam o risco de duplo financiamento em especial das reformas com investimentos subjacentes	32-35

Por si só, as medidas preventivas da Comissão e dos Estados-Membros não são suficientes para evitar o duplo financiamento	36-59
As orientações da Comissão foram emitidas tardiamente, continuam incompletas e direcionam os Estados-Membros para controlos baseados nos custos	37-43
As medidas tomadas pela Comissão na fase de programação não foram suficientes para evitar o duplo financiamento	44-52
Os Estados-Membros evitam combinar o apoio do MRR com outros instrumentos da UE para evitar o duplo financiamento	53-54
A introdução do MRR conduziu a uma necessidade acrescida de coordenação para prevenir e detetar o duplo financiamento	55-59
Os controlos dos Estados-Membros sobre a ausência de duplo financiamento têm lacunas	60-82
As verificações de gestão relativas ao duplo financiamento assentam nos custos reais suportados, baseando-se principalmente em autodeclarações	61-68
O panorama fragmentado dos sistemas informáticos de gestão dificulta a realização de verificações cruzadas eficazes para detetar o duplo financiamento	69-71
A Arachne não é amplamente utilizada para assinalar os riscos de duplo financiamento nos Estados-Membros	72-77
O trabalho de auditoria dos Estados-Membros sobre o duplo financiamento foi escasso	78-82
A Comissão dá garantias quanto à ausência de duplo financiamento com base em provas escassas	83-98
As verificações da Comissão antes do pagamento não estão especificamente direcionadas para detetar o duplo financiamento	84-87
As auditorias da Comissão cobrem em certa medida o risco de duplo financiamento	88-91
A Comissão não assinalou quaisquer casos de duplo financiamento até ao final do trabalho do Tribunal no terreno nem aplicou reduções no apoio do MRR devido a insuficiências dos sistemas	92-93
A Comissão baseia a sua garantia quanto à ausência de duplo financiamento em provas escassas	94-98
Conclusões e recomendações	99-110

Anexos

Anexo I – Disposições legais sobre o duplo financiamento

Anexo II – Estrutura de governação e controlo dos fundos da política de coesão, do MRR e do MIE nos Estados-Membros e na Comissão

Anexo III – Abordagem dos Estados-Membros e da Comissão no que respeita à correção do duplo financiamento nos fundos da política de coesão, do MRR e do MIE

Anexo IV – Publicações do Tribunal sobre a matéria

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) foi criado em resposta à pandemia de COVID-19, levando a que, pela primeira vez, fosse concedido apoio financeiro da UE em grande escala sem associação aos custos reais e surgisse um maior risco de duplo financiamento dos mesmos resultados/realizações. Esperava-se que o modelo de financiamento do MRR produzisse resultados de forma eficiente e também que simplificasse a gestão financeira. No entanto, a simplificação não deve enfraquecer a proteção dos interesses financeiros da UE. Evitar o duplo financiamento é um princípio fundamental para a boa gestão financeira dos fundos da União.

II A auditoria do Tribunal avaliou se os sistemas criados pela Comissão e pelos Estados-Membros para prevenir, detetar e corrigir situações de duplo financiamento entre o MRR, por um lado, e os fundos da política de coesão e o Mecanismo Interligar a Europa, por outro, foram bem concebidos e aplicados. Num contexto em que são concedidos montantes sem precedentes oriundos de diferentes instrumentos da UE que apoiam os objetivos de coesão, o Tribunal visa contribuir para proteger os interesses financeiros da UE do risco de duplo financiamento.

III De modo geral, a auditoria do Tribunal mostra que a utilização de instrumentos cujo financiamento não está associado aos custos agrava o risco de duplo financiamento. O Tribunal conclui que os sistemas criados e executados pela Comissão e pelos Estados-Membros ainda não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR, os fundos da política de coesão e o Mecanismo Interligar a Europa. Tendo em conta as insuficiências do ambiente de controlo, dificilmente se detetará o duplo financiamento.

IV Os sistemas de controlo carecem de elementos essenciais para atenuar o risco acrescido de duplo financiamento:

- o em primeiro lugar, a definição de duplo financiamento estabelecida no Regulamento Financeiro e utilizada no MRR não tem em conta os modelos de aplicação não associados aos custos. A Comissão ainda não esclareceu que tipos de custos devem ser considerados ou como tratar o risco de os mesmos resultados/realizações serem declarados (e, portanto, financiados) duas vezes. O Regulamento MRR não prevê explicitamente medidas de "custo zero", que aumentam a possibilidade de duplo financiamento a partir do orçamento da UE;

- o em segundo lugar, tanto a Comissão como os Estados-Membros tomaram medidas para evitar o duplo financiamento, mas estas não podem, por si só, ser suficientes. As orientações da Comissão sobre a forma de evitar o duplo financiamento direcionam os Estados-Membros para controlos baseados nos custos, mas foram facultadas tardiamente e não especificam requisitos mínimos de controlo. Além disso, a avaliação da Comissão sobre a adicionalidade das medidas do MRR revelou-se difícil, porque os programas de coesão para o período de 2021-2027 ainda não estavam concluídos e, muitas vezes, não estavam disponíveis informações pormenorizadas. De igual modo, a avaliação da Comissão excluiu as medidas de custo zero, para as quais os Estados-Membros não apresentaram estimativas de custos;
- o em terceiro lugar, os Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria procedem geralmente a verificações de gestão do duplo financiamento com base nos custos reais suportados, e alguns deles efetuaram apenas um trabalho de auditoria reduzido sobre o duplo financiamento. As dificuldades do ambiente de controlo devem-se principalmente a um panorama informático fragmentado, que impede a realização de verificações cruzadas eficazes para detetar o duplo financiamento; à reduzida utilização da Arachne ou de outras ferramentas de exploração de dados, bem como de bases de dados dos projetos; e à dificuldade de intercâmbio e correspondência de dados;
- o em quarto lugar, as garantias que a Comissão pode dar quanto à ausência de duplo financiamento assentam em provas escassas. Após o final do trabalho de auditoria do Tribunal no terreno, a Comissão constatou os dois primeiros casos potenciais de duplo financiamento num Estado-Membro.

V Neste contexto, e tendo também em conta a lacuna de garantia comunicada no [Relatório Especial 07/2023](#), o Tribunal recomenda que a Comissão:

- o adapte a definição de duplo financiamento às especificidades do modelo de financiamento não associado aos custos;
- o reforce os controlos das medidas de custo zero;
- o clarifique e amplie os requisitos de controlo do duplo financiamento no âmbito dos programas e instrumentos que utilizam o modelo não associado aos custos;
- o melhore a coordenação entre os programas e instrumentos de financiamento;

- o crie e utilize sistemas informáticos integrados e interoperáveis e ferramentas de exploração de dados para todos os programas e instrumentos de financiamento;
- o reforce a garantia da ausência de duplo financiamento quando da utilização do modelo de financiamento não associado aos custos.

Introdução

Vários programas de financiamento da UE apoiam os objetivos de coesão

01 A UE financia ações destinadas a reforçar a coesão económica, social e territorial entre os Estados-Membros e no seu interior, bem como a reduzir as disparidades entre regiões¹. Os fundos da política de coesão (em seguida também designados por "coesão"), o Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) são os maiores programas da UE que financiam os objetivos de coesão.

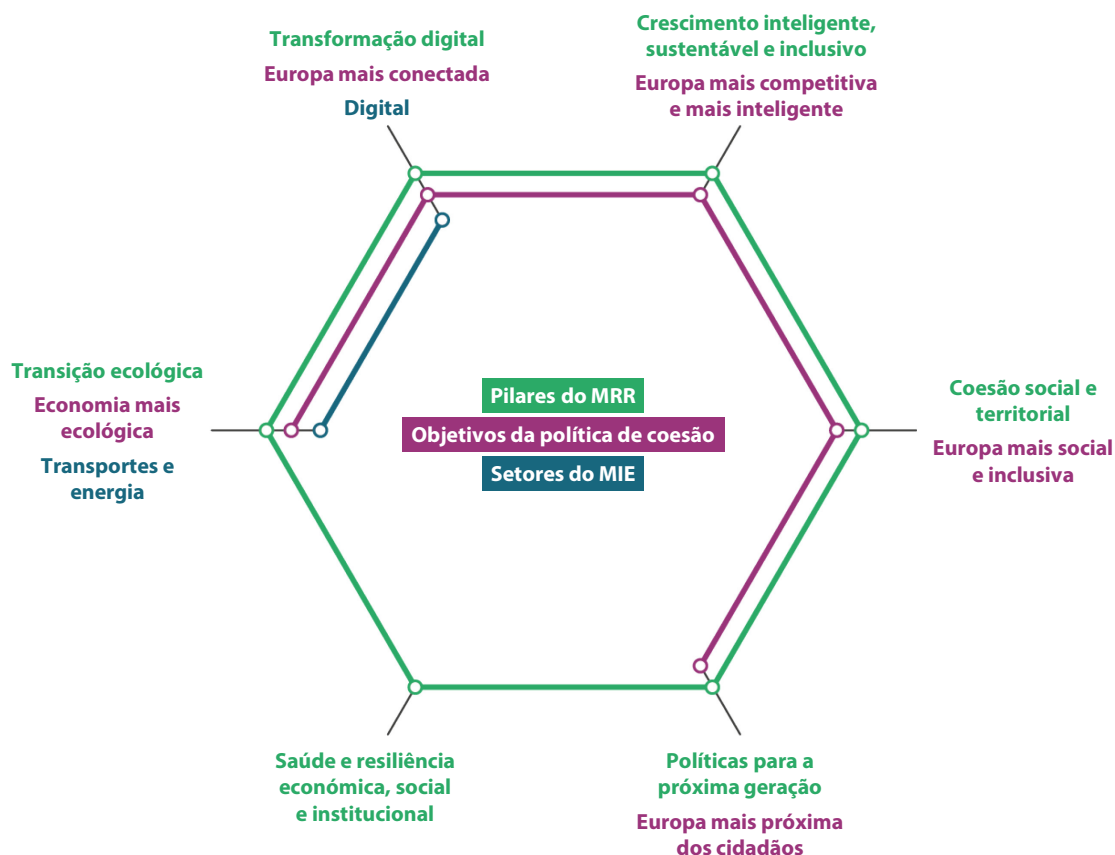
- o A coesão é a principal política de investimento a longo prazo da UE. É executada através de um vasto leque de projetos ao abrigo de acordos de parceria plurianuais e de programas cofinanciados pelos fundos desta política: o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE)/Fundo Social Europeu Mais (FSE+).
- o O MIE investe em redes transeuropeias de infraestruturas de transportes, de telecomunicações e de energia.
- o O MRR é um instrumento pontual temporário criado na sequência da pandemia de COVID-19. Presta apoio financeiro para a realização de reformas e investimentos estabelecidos nos planos de recuperação e resiliência (PRR) dos Estados-Membros, visando dar resposta às prioridades comuns da UE e aos desafios específicos de cada país, assinalados principalmente no contexto do Semestre Europeu.

02 Embora os três programas de financiamento tenham sido concebidos para fins específicos, todos contribuem para os objetivos de coesão e apoiam prioridades que se sobrepõem, financiando uma gama alargada de projetos em domínios de intervenção semelhantes (ver [figura 1](#)). Além disso, os regulamentos correspondentes apelam à criação de sinergias e coordenação entre os programas².

¹ Artigo 174º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE).

² Para o MRR, artigo 28º do [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) (Regulamento MRR); para a coesão, artigo 5º, nº 3, do [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#) (Regulamento Disposições Comuns – RDC); para o MIE, artigo 10º, nº 2, do [Regulamento \(UE\) 2021/1153](#) (Regulamento MIE).

Figura 1 – Sobreposição de domínios de intervenção no âmbito do MRR, da política de coesão e do MIE



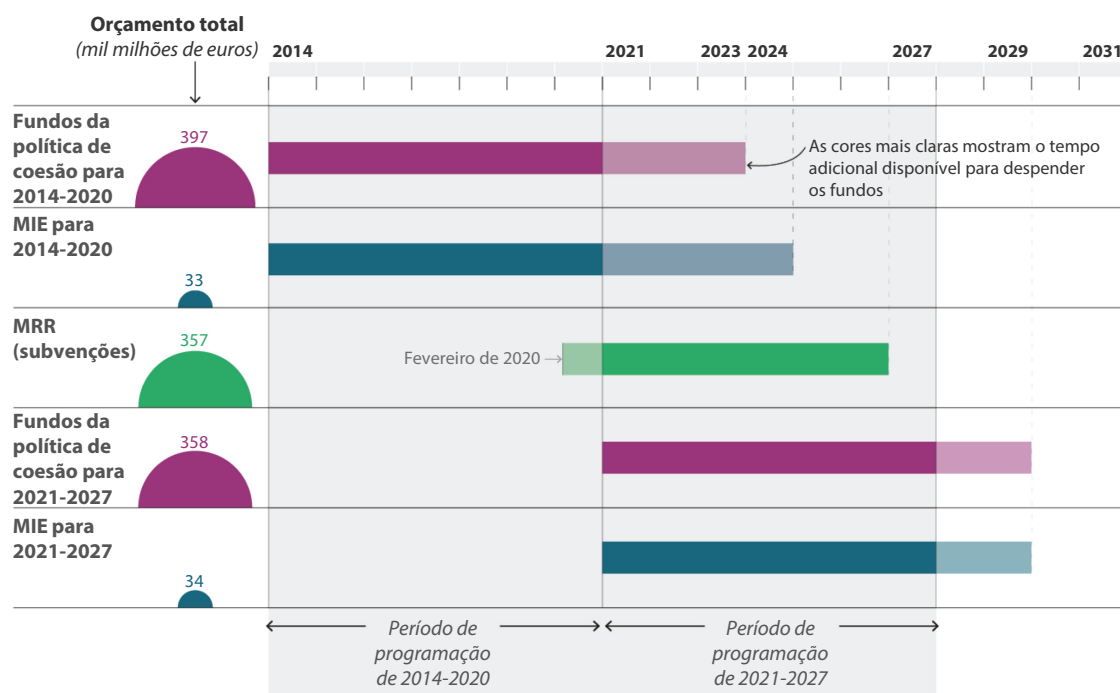
Nota: a figura é uma representação simplificada para fins ilustrativos.

Fonte: TCE.

03 A UE financia o MRR com 648 mil milhões de euros, dos quais 629 mil milhões serão provenientes de empréstimos contraídos nos mercados de capitais. É colocado à disposição dos Estados-Membros um montante máximo de 357 mil milhões de euros sob a forma de subvenções não reembolsáveis. Este financiamento acresce ao da coesão e do MIE, que disponibilizam 358 mil milhões de euros e 34 mil milhões de euros, respetivamente, no âmbito do orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027 (o "quadro financeiro plurianual").

04 O período de elegibilidade do MRR, que decorre de fevereiro de 2020 a agosto de 2026, coincide em grande medida com o dos programas de coesão e do MIE para 2021-2027 e com os últimos anos do período de 2014-2020 (ver [figura 2](#)).

Figura 2 – Dotação orçamental e períodos de elegibilidade para os fundos da política de coesão, o MIE e o MRR



Nota: a figura é uma representação simplificada para fins ilustrativos. Os dados relativos à coesão incluem os montantes pré-afetados aos Estados-Membros e à REACT-EU (para 2014-2020) e excluem os montantes transferidos para o MIE. Os dados relativos ao MIE abrangem o contributo do Fundo de Coesão e da Mobilidade Militar (para 2021-2027). O período de elegibilidade para o MIE aplica-se ao MIE Transportes; o MIE Energia e o MIE Digital não têm um prazo predefinido para a utilização dos fundos.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

05 O panorama financeiro da UE evoluiu ao longo dos anos e multiplicaram-se os novos instrumentos, incluindo os não orçamentais, o que deu origem a uma manta de retalhos. O MRR, financiado principalmente por empréstimos do [Instrumento de Recuperação da União Europeia](#), vem juntar-se a esta "galáxia de fundos"³.

³ [Relatório Especial 05/2023, Panorama financeiro da UE – Uma manta de retalhos que requer mais simplificação e melhor prestação de contas](#), pontos I a II, 18 e 20.

Quadro jurídico relativo ao duplo financiamento

A proibição do duplo financiamento é um princípio fundamental do orçamento da UE

06 Evitar o duplo financiamento é um princípio fundamental da proteção dos interesses financeiros da UE⁴. Além disso, a ausência de duplo financiamento é uma condição prévia para a boa gestão financeira do orçamento da União⁵.

07 O Regulamento Financeiro⁶ proíbe o duplo financiamento por subvenções geridas diretamente pela Comissão. Os regulamentos setoriais específicos que criam os fundos da política de coesão, o MIE e o MRR recordam esta obrigação. A combinação de financiamento de diferentes programas da UE só é permitida se os mesmos custos não forem cobertos por várias fontes da União. Não existem disposições semelhantes em matéria de gestão indireta. O *anexo I* enumera as disposições legais pertinentes.

O modelo de financiamento do MRR é diferente dos utilizados nos fundos da coesão e no MIE

08 No âmbito do financiamento da coesão e do MIE, as verbas da UE são pagas pela Comissão principalmente através do reembolso dos custos elegíveis que foram efetivamente suportados para a realização dos projetos. Por vezes, utilizam-se opções de custos simplificados ou, em casos raros, recorre-se a financiamento não associado aos custos, mas antes diretamente à obtenção de resultados ou condições predefinidos⁷. Em contrapartida, os pagamentos do MRR aos Estados-Membros baseiam-se exclusivamente no financiamento não associado aos custos e são desembolsados após o cumprimento satisfatório de marcos e metas relativos aos

⁴ Artigo 1º do Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias.

⁵ Considerando 130 e artigos 36º e 63º do Regulamento Financeiro.

⁶ Artigo 191º, nº 3, do Regulamento Financeiro.

⁷ Artigo 125º, nº 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 (Regulamento Financeiro); Relatório Especial 24/2021, *Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020*, pontos 06, 90, 93 e 100 a 101. Neste contexto, o Tribunal observa que a forma como o modelo de financiamento não associado aos custos é aplicado no âmbito da política de coesão difere da forma como é executado no âmbito do MRR.

investimentos e às reformas estabelecidos nos PRR dos países⁸. Esperava-se que este modelo de financiamento produzisse resultados de forma eficiente e também que simplificasse a gestão financeira⁹.

09 Para receber a totalidade da subvenção, os Estados-Membros tiveram de apresentar estimativas de custos para as reformas e os investimentos previstos nos seus PRR. Estes planos foram avaliados pela Comissão¹⁰ e constituíram a base das decisões de atribuição de financiamento adotadas pelo Conselho para cada Estado-Membro¹¹. Contudo, os desembolsos aos Estados-Membros não estão associados nem aos custos estimados das medidas do MRR, nem aos custos reais suportados pelos destinatários finais¹². O calendário e o montante de cada pagamento são o resultado de negociações com cada Estado-Membro que têm em conta a proporção de marcos e metas alcançados, bem como a sua importância relativa¹³. Os Estados-Membros devem justificar que cumpriram de forma satisfatória os marcos e as metas relacionados com um pagamento, mas não têm de apresentar provas dos custos suportados para justificar os pedidos de pagamento, nem a Comissão verifica esses custos¹⁴.

10 Os Estados-Membros não são obrigados a utilizar o financiamento não associado aos custos para disponibilizar o apoio do MRR aos destinatários finais. Podem decidir utilizar qualquer forma de contribuição financeira, designadamente o reembolso dos custos reais suportados.

⁸ Artigo 24º, nº 3, do [Regulamento MRR](#).

⁹ Considerandos 18, 44 e 51 do [Regulamento MRR](#).

¹⁰ Artigo 11º; artigo 18º, nº 4, alínea k); e artigo 19º, nº 3, alínea i), do [Regulamento MRR](#).

¹¹ *Ibid.*, artigo 20º.

¹² [Documento de análise 01/2023](#), caixa 10.

¹³ [Relatório Especial 21/2022, Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução](#), pontos 73 a 76.

¹⁴ Artigo 180º, nº 3, do [Regulamento Financeiro](#); considerando 18 do [Regulamento MRR](#).

No modelo de financiamento não associado aos custos, o duplo financiamento pode significar que os mesmos resultados/realizações são financiados duas vezes

11 Num [documento de análise de 2023](#), o Tribunal salientou que as concretizações podem ser comunicadas em duplicado, tendo em conta que uma operação pode ser financiada tanto pelo MRR como pelos fundos de coesão¹⁵. Em especial, nenhum requisito legal assegura que os dados relativos ao desempenho não sejam divulgados duas vezes.

12 Na política de coesão, em que os pagamentos se baseiam geralmente no reembolso dos custos elegíveis suportados, a dupla comunicação dos mesmos resultados/realizações é uma questão de controlo do desempenho, mas não está necessariamente ligada a duplo financiamento.

13 Em contrapartida, quando é utilizado o modelo de financiamento não associado aos custos, como acontece no MRR, declarar os mesmos resultados/realizações duas vezes pode também resultar num duplo financiamento. Neste modelo, os pagamentos a partir do orçamento da UE podem ser desencadeados pela concretização de diferentes tipos de indicadores de desempenho (resultados/realizações ou marcos/metap). Todavia, estes indicadores dizem respeito a ações relativamente às quais foram suportados custos. A utilização dos indicadores como base para o pagamento pode conduzir a um duplo financiamento, quer porque os custos já foram reembolsados, quer porque são declarados duas vezes ao abrigo de diferentes instrumentos da UE que recorrem a este modelo de financiamento. Por conseguinte, em princípio, o duplo financiamento pode ocorrer quando os mesmos custos subjacentes de uma ação são financiados duas vezes e/ou quando os mesmos resultados/realizações são declarados (e, portanto, financiados) duas vezes.

14 Consequentemente, o risco de duplo financiamento tem simultaneamente uma dimensão de custo e de desempenho. Poderia ocorrer, por exemplo, se a construção de dez turbinas eólicas fosse financiada ao abrigo da política de coesão, ao mesmo tempo que a construção das mesmas turbinas eólicas fosse uma meta ao abrigo do MRR.

¹⁵ [Documento de análise 01/2023](#), ponto 83.

Evitar o duplo financiamento é uma responsabilidade partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros

15 A coesão, o MIE e o MRR são executados não só em paralelo, como também sob diferentes modos de gestão pela Comissão e por uma multiplicidade de administrações nacionais e regionais. Esta configuração resulta em estruturas de governação e de controlo com vários níveis e parcialmente sobrepostas.

- o A coesão é executada em regime de gestão partilhada, competindo à Comissão aprovar os programas e supervisionar a sua execução, ao passo que os Estados-Membros ou as regiões são responsáveis pelas operações correntes, em que se inclui a prevenção do duplo financiamento¹⁶.
- o O MRR é executado sob a gestão direta da Comissão, tendo os Estados-Membros como beneficiários e responsáveis pela execução dos investimentos e das reformas constantes dos PRR. Os Estados-Membros são os principais responsáveis pela proteção dos interesses financeiros da UE, designadamente pela prevenção, deteção e correção do duplo financiamento¹⁷, podendo recorrer aos sistemas de gestão orçamental nacionais existentes.
- o A situação é diferente no caso do MIE, uma vez que a Comissão o gere diretamente e também tem de prevenir, detetar e corrigir irregularidades, nomeadamente o duplo financiamento¹⁸. Os Estados-Membros têm de validar todos os pedidos apresentados à Comissão¹⁹.

16 A Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE, quer seja em gestão direta ou partilhada²⁰. Em particular, deve assegurar que os interesses financeiros da União são protegidos de forma eficaz e obter garantias suficientes dos Estados-Membros quanto ao cumprimento das regras nacionais e da UE²¹.

¹⁶ Artigo 69º, nºs 1 e 2, do RDC.

¹⁷ Artigo 22º do Regulamento MRR.

¹⁸ Considerandos 51 e 57 e artigo 13º do Regulamento MIE.

¹⁹ *Ibid.*, artigo 11º, nº 6.

²⁰ Artigo 317º do TFUE; artigo 56º e artigo 62º, nº 3, do Regulamento Financeiro.

²¹ Considerando 54 do Regulamento MRR; considerando 55 do RDC; Documento de análise 01/2023, ponto 107.

17 Na prática, tanto para a coesão como para o MRR, a Comissão deve avaliar a complementaridade entre os fundos da UE, verificar (através de auditorias) se os Estados-Membros dispõem de sistemas adequados e tomar medidas corretivas quando não cumprem as suas obrigações de prevenir, detetar e corrigir situações de duplo financiamento e outras irregularidades. Se necessário, pode reduzir o apoio e recuperar os montantes indevidamente pagos²².

18 O *anexo II* descreve em mais pormenor as funções e as responsabilidades dos diferentes intervenientes no âmbito da coesão, do MRR e do MIE. O *anexo III* apresenta a abordagem seguida ao nível da Comissão e dos Estados-Membros para corrigir os casos e as insuficiências sistémicas relacionados com o duplo financiamento.

²² Artigo 11º, nº 1, alínea b); artigo 22º, nº 3, alínea a); artigos 70º; 97º e 104º do RDC; artigo 19º, nº 3, alínea j); e artigo 22º, nº 5, do Regulamento MRR.

Âmbito e método da auditoria

19 Num contexto em que são concedidos montantes sem precedentes oriundos de diferentes instrumentos da UE que apoiam os objetivos de coesão e são pagos aos Estados-Membros, pela primeira vez e em grande escala, fundos da União não associados aos custos reais, a auditoria do Tribunal visa contribuir para proteger os interesses financeiros da UE do risco de duplo financiamento. A auditoria abrangeu a configuração e aplicação dos sistemas criados pela Comissão e pelos Estados-Membros para prevenir, detetar e corrigir situações de duplo financiamento, mas não foi concebida para sinalizar casos específicos de duplo financiamento. Em especial, o Tribunal examinou se:

- o quadro jurídico definia claramente o conceito de duplo financiamento no modelo de financiamento não associado aos custos seguido no MRR;
- a Comissão e os Estados-Membros tinham estabelecido e aplicado disposições suficientes para evitar o risco de duplo financiamento;
- os Estados-Membros selecionados tinham criado e aplicado sistemas adequados que permitissem detetar e corrigir situações de duplo financiamento;
- a Comissão dispunha de sistemas sólidos para dar garantias razoáveis sobre a ausência de duplo financiamento.

20 O trabalho de auditoria do Tribunal abrangeu os períodos de 2014-2020 e 2021-2027 do financiamento da coesão (Fundo de Coesão, FEDER e FSE/FSE+) e do MIE. No caso do MRR, analisou-se a programação e a execução da componente de subvenção até fevereiro de 2024. As principais entidades auditadas foram a Comissão e os Estados-Membros selecionados, não tendo sido examinado o risco de duplo financiamento com fundos nacionais.

21 O Tribunal examinou o quadro jurídico e as orientações da Comissão e entrevistou o pessoal desta, bem como as autoridades dos Estados-Membros que executam os fundos da coesão, o MIE e o MRR. Analisou também as respostas e os elementos comprovativos facultados pelos Estados-Membros na sequência do seu questionário de auditoria dirigido às autoridades responsáveis pela execução:

- dos PRR e dos programas operacionais (PO) da coesão selecionados na República Checa, em França e em Itália;
- dos PRR de Malta, da Áustria, de Portugal e da Eslováquia.

22 No primeiro grupo de Estados-Membros, o Tribunal selecionou, para visitas no local, 14 projetos em seis PO do Fundo de Coesão, do FEDER e do FSE no período de 2014-2020, bem como 16 marcos e metas de PRR, associados a 15 reformas e investimentos. Em relação ao segundo grupo, realizou análises documentais de 13 marcos e metas associados a 13 medidas. Examinou as medidas preventivas, as verificações de gestão e as auditorias das autoridades nacionais relativas ao risco de duplo financiamento, designadamente através de testes dos controlos e das ferramentas informáticas. Selecionou os sete Estados-Membros segundo critérios como os progressos na execução do PRR, a organização nacional ou regional dos PO da coesão, a utilização de sistemas informáticos, o equilíbrio geográfico, a dimensão, a cobertura anterior pelo Tribunal e os projetos, os marcos e as metas relativamente aos quais detetou um risco potencial de duplo financiamento. De igual modo, consultou as autoridades gregas em relação ao seu sistema informático para a gestão dos fundos da UE.

23 Além disso, o Tribunal examinou também as verificações e as auditorias realizadas pela Comissão para detetar situações de duplo financiamento, nomeadamente através de testes dos controlos. O exame incidiu nos PO da coesão e marcos e metas do PRR selecionados, bem como em seis projetos do MIE em risco de duplo financiamento com o MRR.

24 Por último, o presente relatório baseia-se igualmente noutros relatórios anuais e especiais, documentos de análise e pareceres publicados pelo Tribunal (ver [anexo IV](#)).

Observações

A atual definição de duplo financiamento não tem em conta as especificidades dos modelos de aplicação não associados aos custos

25 Nesta secção, examina-se se o quadro jurídico que define o conceito de duplo financiamento é claro, coerente e abrangente no contexto dos programas e instrumentos de financiamento da UE com diferentes modelos de aplicação: a coesão e o MIE utilizam principalmente um modelo baseado nos custos, ao passo que o MRR desembolsa fundos com base em financiamento não associado aos custos (ver pontos **08** a **10**).

O Regulamento MRR utiliza a definição tradicional de duplo financiamento constante do Regulamento Financeiro, que se baseia nos custos, embora o financiamento do MRR não esteja associado aos custos

26 O Regulamento Financeiro refere-se ao duplo financiamento como um conceito baseado nos custos, proibindo que os mesmos custos sejam suportados duas vezes pelo orçamento da UE²³. Trata-se de um bom princípio para os programas de financiamento baseados nos custos. No que respeita aos instrumentos cujo financiamento não está associado aos custos, o Regulamento Financeiro estabelece que não se aplicam certas regras sobre a proibição do duplo financiamento²⁴ (dispensando assim a obrigação de se verificar o duplo financiamento com base nos custos), mas nada mais esclarece.

27 O Regulamento MRR apresenta a mesma definição de duplo financiamento, que se baseia nos custos. Não obstante, os pagamentos do Mecanismo não reembolsam os custos elegíveis suportados, recompensando antes o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. A ausência de duplo financiamento, do ponto de vista dos custos, implica que as reformas e os investimentos não devem ser apoiados por outros fundos da UE que cubram os "mesmos custos"²⁵.

²³ Artigo 188º e artigo 191º, nº 3, do [Regulamento Financeiro](#).

²⁴ Artigo 180º, nº 3, alínea a), do [Regulamento Financeiro](#).

²⁵ Artigo 9º do [Regulamento MRR](#).

28 No entanto, o Regulamento MRR não indica como interpretar o conceito de duplo financiamento no contexto do modelo não associado aos custos seguido no Mecanismo. Em especial, é omissa na dimensão do desempenho, ou seja, quanto ao risco de os mesmos resultados/realizações serem financiados duas vezes (ver pontos **13** a **14**) e aos tipos de custos que devem ser considerados. Segundo as orientações técnicas da Comissão, no âmbito do MRR, evitar o duplo financiamento na ótica dos custos pode significar:

- o que os custos estimados das reformas e dos investimentos indicados *ex ante* nos PRR não sejam cobertos por outros fundos da UE (ao nível dos Estados-Membros);
- o que os custos reais suportados para alcançar os resultados das medidas financiadas pelo MRR não sejam cobertos por outros fundos da União (ao nível dos destinatários finais); porém, as orientações técnicas não especificam se o termo "resultados" se refere ao cumprimento dos marcos e das metas.

O MRR também não cobre o cofinanciamento nacional obrigatório noutros fundos da UE²⁶.

29 Esta dissonância entre as disposições relativas ao duplo financiamento constantes do Regulamento Financeiro, do Regulamento MRR e das orientações da Comissão tem implicações significativas para os Estados-Membros na determinação do que constitui duplo financiamento e na criação de sistemas de controlo eficazes para o MRR. Uma vez que para os Estados-Membros ainda não é clara a forma de interpretar a disposição do Regulamento MRR relativa ao duplo financiamento, existem incertezas também quanto aos controlos que seriam eficazes para fazer face a este risco. De qualquer forma, a verificação de que os custos reais suportados para cumprir os marcos e as metas do PRR não são cobertos por outros fundos da UE só é possível ao nível dos destinatários finais. Sem estas verificações, o duplo financiamento não pode ser excluído, dado que a fonte de financiamento para os mesmos resultados/realizações pode ser o MRR, mas também outros instrumentos da UE.

²⁶ SWD(2021) 12, p. 42.

A combinação de diferentes instrumentos da UE exige controlos adicionais para atenuar o risco de duplo financiamento

30 O Tribunal já antes observou que, na prática, os Estados-Membros têm uma reserva única de projetos para os investimentos previstos que serão financiados pelo orçamento da UE²⁷. Uma vez que o MRR apoia, em grande medida, tipos de investimentos iguais ou semelhantes aos da coesão e do MIE, os investimentos inicialmente planeados no âmbito destes programas de financiamento podem ser transferidos para o MRR.

31 O risco de duplo financiamento aumenta quando os mesmos investimentos podem ser financiados por diferentes instrumentos da UE. A coesão, o MIE e o MRR permitem a combinação de fontes de financiamento da União, contanto que não haja duplo financiamento. Estas combinações são possíveis a vários níveis dependendo do instrumento:

- o política de coesão – para a mesma operação (projeto, contrato, ação ou grupo de projetos);
- o MIE – para o mesmo projeto global do MIE Transportes, mas não para projetos isoladamente, uma vez que as regras de elegibilidade apenas permitem a seleção de projetos que tenham o MIE como única fonte de financiamento da UE;
- o MRR – para a mesma medida do PRR, sendo todavia incerto se a combinação também é possível para o mesmo projeto isoladamente, uma vez que o Regulamento MRR utiliza indistintamente os termos "projeto" e "medida".

A possibilidade de combinar o financiamento da União a diferentes níveis complica ainda mais os esforços dos Estados-Membros para atenuar eficazmente o risco de duplo financiamento.

O Regulamento MRR não prevê explicitamente medidas de custo zero, que aumentam o risco de duplo financiamento em especial das reformas com investimentos subjacentes

32 O modelo de financiamento não associado aos custos permite a dissociação entre o montante do financiamento que é concedido e os custos subjacentes suportados. Contudo, em termos jurídicos, o MRR é um instrumento de financiamento que pressupõe a existência de custos para as reformas e os investimentos durante a sua

²⁷ Documento de análise 01/2023, ponto 5.

execução. O Regulamento MRR exigia que os Estados-Membros justificassem o custo total estimado das medidas apresentadas nos seus PRR²⁸. Todavia, não explicita que certas medidas podem ter custos estimados de zero. Além disso, a obrigação dos Estados-Membros de recolherem dados sobre a execução das reformas e dos investimentos para efeitos de auditoria e controlo não distingue entre medidas com e sem custos²⁹. A possibilidade de incluir medidas sem custos estimados nos PRR foi estabelecida em 2021 nas orientações da Comissão³⁰.

33 Na fase de elaboração do PRR, e com o acordo da Comissão, os Estados-Membros consideraram algumas medidas como sendo de custo zero³¹ e não apresentaram estimativas de custos para as mesmas. A análise do Tribunal mostra que cerca de 75% das medidas de reforma dos PRR não incluem estimativas de custos *ex ante*. Ao mesmo tempo, o Tribunal deparou-se com casos em que os Estados-Membros consideraram que certas reformas com investimentos subjacentes significativos e um custo associado substancial eram medidas de custo zero no âmbito do MRR (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Reforma do PRR com investimentos subjacentes considerados de custo zero apesar dos custos substanciais: exemplo de Malta

No PRR de Malta, a reforma que promove o trabalho à distância na função pública inclui a meta de tornar operacionais 15 instalações de escritórios que permitam o trabalho à distância para os funcionários da função pública em todas as ilhas maltesas. Esta medida foi considerada de custo zero, porque Malta não apresentou quaisquer estimativas de custos. Contudo, a reforma exigia tornar operacionais pelo menos 140 postos de trabalho, um investimento subjacente que implicava custos concretos, substanciais e facilmente mensuráveis. De acordo com as autoridades maltesas, estes postos de trabalho foram financiados por fundos nacionais.

Na Áustria verificou-se um caso semelhante.

²⁸ Regulamento MRR, artigo 18º, nº 4, alínea k).

²⁹ Artigo 22º, nº 2, alínea d), subalínea iv), do Regulamento MRR.

³⁰ SWD(2021) 12, p. 14.

³¹ Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.29.

34 Todavia, a Comissão argumenta que, por definição, não pode existir duplo financiamento de medidas de custo zero, uma vez que o MRR não cobre quaisquer custos relativos à sua execução, que são totalmente financiados por outras fontes. A Comissão partilhou pela primeira vez este ponto de vista em 2023, em resposta a um caso específico comunicado no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2022³². Na opinião da Comissão, o duplo financiamento só pode ocorrer em relação a uma medida do MRR para a qual o Estado-Membro tenha fornecido um custo estimado.

35 Não obstante, como o Tribunal salientou anteriormente, as medidas de custo zero não eliminam a possibilidade de duplo financiamento, uma vez que os desembolsos do MRR dependem do cumprimento de marcos e metas relativos a medidas com ou sem custos estimados. Foi este o contexto do caso específico de duplo financiamento relativo a uma medida de custo zero referido pelo Tribunal no Relatório Anual relativo a 2022³³. Na prática, o cumprimento dos marcos e das metas relativos a medidas com custos estimados de zero contribui para a libertação dos pagamentos aos Estados-Membros e, em sentido contrário, o incumprimento desses marcos e metas implica uma redução dos pagamentos conexos. Tendo em conta a natureza do MRR, pode ocorrer duplo financiamento se os mesmos resultados/realizações forem financiados duas vezes, pelo Mecanismo e por outros instrumentos da UE. Contudo, nem os Estados-Membros nem a Comissão realizaram quaisquer verificações sobre o duplo financiamento das medidas de custo zero. Por conseguinte, o risco de duplo financiamento é, na verdade, mais elevado nas medidas de custo zero do que nas medidas com custos estimados.

Por si só, as medidas preventivas da Comissão e dos Estados-Membros não são suficientes para evitar o duplo financiamento

36 Tanto a Comissão como os Estados-Membros são responsáveis pela criação e execução efetiva de sistemas que deem garantias razoáveis em matéria de prevenção, deteção e correção do duplo financiamento (ver pontos **06** e **07**). Nesta secção, o Tribunal analisa as medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros para evitar o duplo financiamento.

³² Relatório Anual relativo a 2022, respostas da Comissão ao capítulo 11, pp. 449 e 454.

³³ Relatório Anual relativo a 2022, pontos 11.29 a 11.30.

As orientações da Comissão foram emitidas tardiamente, continuam incompletas e direcionam os Estados-Membros para controlos baseados nos custos

37 Em 2021, foram disponibilizadas orientações gerais da Comissão relativas ao duplo financiamento no âmbito do MRR. Todavia, a Comissão comunicou aos Estados-Membros as primeiras orientações técnicas específicas sobre o duplo financiamento apenas em setembro de 2022, tendo-as finalizado em fevereiro de 2023. Nesta altura, todos os Estados-Membros já tinham apresentado os seus PRR à Comissão, o Conselho tinha adotado 25 dos 27 e tinham sido efetuados oito pagamentos (além do pré-financiamento). As últimas orientações foram publicadas em julho de 2024³⁴ (ver [figura 3](#)).

³⁴ C(2024) 4618.

Figura 3 – Calendário das orientações fornecidas pela Comissão



Fonte: TCE, com base nas orientações da Comissão.

38 Nestas orientações técnicas específicas, a Comissão reconheceu as dificuldades práticas que os Estados-Membros enfrentam para evitar o duplo financiamento no modelo de financiamento não associado aos custos no âmbito do MRR e explicitou que a duplicação pode ocorrer a dois níveis:

- ao nível dos Estados-Membros, se o apoio de outros fundos da UE cobrir os custos incluídos nas estimativas de custos das medidas do PRR;
- ao nível dos destinatários finais, se os custos suportados para alcançar os resultados da medida do MRR financiada forem cobertos por outros programas da União, ou seja, se o destinatário final receber apoio para cobrir os mesmos custos tanto do MRR como de outros fundos da UE. O controlo sobre este aspeto é, em primeira instância, da responsabilidade do Estado-Membro.

39 O Regulamento MRR permite que os Estados-Membros se baseiem nos seus sistemas nacionais de controlo³⁵. Nas suas orientações técnicas de janeiro de 2023, a Comissão apresentou exemplos de práticas para evitar o duplo financiamento ao abrigo do MRR. No entanto, não especificou os requisitos mínimos necessários para assegurar a eficácia dos sistemas de controlo do duplo financiamento no novo contexto do financiamento não associado aos custos seguido no MRR.

40 O Tribunal salientou anteriormente que a simplificação não deve ocorrer à custa da prestação de contas³⁶. Das 26 autoridades dos sete Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria, 15 consideraram que as orientações e a assistência da Comissão não eram sempre suficientes, 16 entendiam que as orientações não eram facilmente aplicáveis e 18 sentiam que tinham chegado tarde.

41 Em outubro de 2022, a Comissão emitiu uma nova nota de orientação técnica sobre a obrigação de os Estados-Membros comunicarem duas vezes por ano na FENIX (a ferramenta para a comunicação de informações sobre o MRR) as medidas do PRR que estão a receber ou receberam apoio de outras fontes da UE³⁷. Além das notas de orientação gerais e específicas, a Comissão criou uma plataforma de perguntas frequentes, organizou [reuniões de grupos de peritos](#) e manteve intercâmbios bilaterais com cada um dos Estados-Membros. Ocasionalmente, a Comissão também emitiu recomendações de auditoria que são, na sua essência, orientações sobre questões técnicas que deveriam estar disponíveis *ex ante*. Ao esclarecer as questões técnicas de forma bilateral, cria-se o risco de os Estados-Membros não receberem as mesmas informações.

42 Além disso, nos intercâmbios bilaterais, a Comissão direcionou os Estados-Membros para controlos tradicionais baseados nos custos, ao nível de cada rubrica de custos, incluindo, se necessário, nas contas dos destinatários (ver [caixa 2](#)). Este tipo de controlos são precisos para verificar se os custos reais suportados no cumprimento dos marcos e das metas do PRR não são cobertos por outros fundos da UE (ver ponto [29](#)). Contudo, também limitam uma das expectativas do MRR, que consistia em reduzir os encargos administrativos e os custos dos controlos. Este é um exemplo de um conflito de prioridades, que opõe a redução dos encargos

³⁵ Artigo 22º, nº 1, do [Regulamento MRR](#).

³⁶ [Documento de análise 05/2018, Simplificação da execução da política de coesão pós-2020](#) (documento informativo), ponto 38.

³⁷ Artigos 27º e 28º do [Regulamento MRR](#); artigo 1º, nº 12, das disposições operacionais.

administrativos, por um lado, e a garantia prestada através do controlo e da auditoria, por outro.

Caixa 2

Orientações da Comissão que encaminham os Estados-Membros para sistemas de controlo baseados nos custos: exemplos da Áustria e da República Checa

Em julho de 2023, as autoridades austríacas procuraram esclarecer se a repartição de forma proporcional dos custos de um projeto entre o MRR e outros programas da UE, com um apoio que não excedesse 100% dos custos totais estimados, cumpriria o requisito de exclusão do duplo financiamento no âmbito do MRR. Durante os encontros bilaterais, a Comissão explicou que não cumpriria e recomendou a divisão do projeto em elementos claramente separáveis, que poderiam receber financiamento da União através do MRR ou de outros programas da UE, mas não de ambos. Porém, as orientações da Comissão de julho de 2024 permitem *de facto* a combinação proporcional do apoio do MRR e de outros fundos da UE em determinadas condições.

Na República Checa, o serviço de auditoria da Comissão não conseguiu apurar a ausência de duplo financiamento no caso de 17 escolas beneficiárias de apoio do FSE ao abrigo de projetos que utilizavam opções de custos simplificados para aquisição de equipamento informático e eram, também, destinatárias finais de fundos do MRR. Recomendou que, no futuro, fossem incluídos controlos da contabilidade analítica dos destinatários finais em projetos com opções de custos simplificados.

43 Vários Estados-Membros solicitaram apoio técnico personalizado ao abrigo do instrumento de assistência técnica para reforçar os seus sistemas de controlo do duplo financiamento no âmbito dos PRR, o que ilustra a necessidade de orientação e assistência adicionais. Treze Estados-Membros executaram projetos deste tipo, com um orçamento total de 6,3 milhões de euros.

As medidas tomadas pela Comissão na fase de programação não foram suficientes para evitar o duplo financiamento

A avaliação da adicionalidade efetuada pela Comissão no âmbito do MRR baseou-se em informações escassas

44 Os investimentos financiados ao abrigo do MRR e da coesão devem ser planeados e executados de modo a que os dois instrumentos se complementem em vez de se duplicarem³⁸. A adicionalidade no âmbito do MRR significa que as reformas e os investimentos podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos³⁹. Implica, assim, a possibilidade de combinar o financiamento da UE, respeitando simultaneamente o princípio de exclusão do duplo financiamento. Esta complementaridade pode ser alcançada através do financiamento de diversas operações que dependem umas das outras ou de elementos diferentes da mesma operação⁴⁰. Em ambos os casos, se não for tomado o devido cuidado, poderão surgir situações de duplo financiamento.

45 Este risco foi reconhecido pela Comissão, que procurou assim avaliar, na fase de programação, se os custos estimados das medidas dos PRR eram adicionais ao financiamento concedido por outros programas da UE. A fim de confirmar as justificações dos Estados-Membros para o custo total estimado dos seus PRR, a Comissão verificou igualmente se estes tinham fornecido informações suficientes que demonstrassem que as estimativas não incluíam outro financiamento da UE⁴¹. Contudo, dispunha de poucos meios para verificar a adicionalidade em relação aos acordos de parceria e programas do período de 2021-2027, uma vez que estes ainda não tinham sido finalizados para nenhum dos Estados-Membros abrangidos pela auditoria do Tribunal. O Tribunal observou anteriormente que a avaliação dos custos totais estimados efetuada pela Comissão era adequada, embora esta tenha igualmente constatado a falta de informações disponíveis quando da avaliação dos PRR e assinalado insuficiências em relação à determinação dos custos⁴².

³⁸ Artigo 11º, nº 1, alínea b), e artigo 22º, nº 3, alínea a), do [RDC](#); artigo 28º do [Regulamento MRR](#).

³⁹ Artigos 5º e 9º do [Regulamento MRR](#).

⁴⁰ [Documento de análise 01/2023](#), pontos 5 e 49.

⁴¹ Artigo 18º, nº 4, alínea k); artigo 19º, nº 3, alínea i); e anexo V, critério 2.9, do [Regulamento MRR](#).

⁴² [Relatório Especial 21/2022](#), pontos 69, 72 e 118.

46 Acresce que, na sua avaliação da adicionalidade com outros instrumentos de financiamento, a Comissão não abrangeu as medidas com custos estimados de zero, o que aumenta ainda mais o risco de duplo financiamento, nomeadamente nas reformas com investimentos subjacentes. Durante a presente auditoria, o Tribunal encontrou medidas de custo zero que incidiam em requisitos já em vigor para aceder a financiamento da coesão, podendo mesmo constituir casos de duplo financiamento em dois Estados-Membros (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Medida de custo zero que incide em requisitos já em vigor para aceder a financiamento da coesão: exemplo de Malta

No seu primeiro pedido de pagamento do PRR, Malta comunicou o cumprimento de um marco relativo à adoção de uma estratégia de especialização inteligente, sem apresentar uma estimativa de custos para esta medida.

No entanto, os Estados-Membros já eram obrigados a ter uma estratégia deste tipo para acederem a financiamento da coesão destinado à investigação e inovação no período de 2014-2020 (condicionalidade *ex ante*) e no período de 2021-2027 (condição habilitadora). Por conseguinte, este marco desbloqueia financiamento do MRR referente a uma realização que é, em qualquer caso, necessária para a coesão.

De acordo com as autoridades maltesas, os custos de preparação desta estratégia não tinham sido apoiados pela assistência técnica ao abrigo da coesão.

O Tribunal encontrou um caso semelhante de uma condição habilitadora que contribuiu para um marco do PRR na Eslováquia, além do caso assinalado no Relatório Anual relativo a 2022 e classificado como duplo financiamento⁴³.

47 No que se refere à coesão, a Comissão avaliou as complementaridades com outros instrumentos da UE durante o processo de aprovação dos acordos de parceria e programas para o período de 2021-2027. Para cada objetivo estratégico selecionado, os Estados-Membros disponibilizaram um documento que regista as complementaridades entre os PO da coesão e os seus PRR, embora com graus de pormenor variáveis.

⁴³ Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.30.

48 As informações dos Estados-Membros selecionados careciam frequentemente do detalhe necessário para apontar áreas de possível sobreposição entre o MRR e a coesão. Sem estas informações, os Estados-Membros correm um risco acrescido de duplo financiamento, especialmente se as linhas de delimitação entre o que é abrangido pelo MRR e a coesão não estiverem bem traçadas e não existir um acompanhamento contínuo durante a execução (ver [caixa 4](#)).

Caixa 4

Falta de acompanhamento da delimitação entre o MRR e a coesão ou das medidas em risco: exemplo de França

Em França, o organismo que coordena a política de coesão elaborou um guia sobre a delimitação entre o PRR e a coesão. Como o Tribunal referiu anteriormente, este guia ajuda a definir os princípios mais importantes da delimitação, mas não elimina a necessidade de maior coordenação e delimitação durante a execução ao nível regional e dos projetos⁴⁴. Por exemplo, o guia refere que as medidas do PRR que apoiam os setores aeronáutico e automóvel não beneficiam de financiamento do FEDER. Porém, as empresas destes setores podem beneficiar de numerosos regimes do FEDER ao abrigo de PO regionais, pelo que existe um risco de duplo financiamento. Até à data, não houve acompanhamento do recurso à delimitação a nível nacional, regional ou local, nem das medidas em que há risco de sobreposição.

49 A Comissão também criou um sistema de informação semestral na base de dados FENIX para receber atualizações dos Estados-Membros sobre as medidas do PRR que recorrem a outros financiamentos da UE após a adoção do plano (ver ponto [41](#)). Na FENIX, os Estados-Membros devem indicar apenas os financiamentos não comunicados anteriormente recebidos por um investimento ou uma reforma do PRR no âmbito de outros programas da UE. Todavia, as informações aí registadas contêm somente as alterações aos dados apresentados quando da adoção do PRR e não especificam como é atenuado o risco de duplo financiamento. Além disso, no sistema informático de gestão do MIE, os projetos que também recebem apoio do MRR não são assinalados. Em suma, mesmo sob gestão direta, a Comissão não mantém uma panorâmica completa e atualizada quanto à adicionalidade do financiamento da União.

⁴⁴ Documento de análise 01/2023, caixa 9; versão 3 do [guia](#) publicado pelas autoridades francesas.

Na sequência da sua avaliação, a Comissão introduziu marcos de auditoria e controlo nos PRR de alguns Estados-Membros

50 O Tribunal comunicou anteriormente que a avaliação dos sistemas de controlo do MRR efetuada pela Comissão era exaustiva, mas frequentemente subordinada a requisitos ainda por cumprir⁴⁵. Em particular, as informações sobre os controlos previstos pelos Estados-Membros e sobre as fontes de dados eram muitas vezes escassas.

51 O Tribunal analisou as listas de verificação da Comissão para avaliar a descrição dos sistemas de controlo do duplo financiamento nos PRR, constatando que abrangiam as disposições dos Estados-Membros em matéria de controlos cruzados e de utilização de fontes de dados. Contudo, não cobriam explicitamente os direitos de acesso das várias administrações envolvidas, com vista a reforçar a interoperabilidade dos sistemas informáticos utilizados.

52 Quando a Comissão concluía que os sistemas de controlo de um Estado-Membro não seriam eficazes, acrescentava marcos de auditoria e de controlo, que tinham de ser cumpridos antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento após a avaliação da Comissão. Dos PRR iniciais avaliados, apenas o da Bélgica previa um marco sobre as disposições gerais destinadas a evitar o duplo financiamento. Nos PRR de dois Estados-Membros (Hungria e Polónia), a Comissão também incluiu marcos sobre a utilização da Arachne, entre outros aspetos, para o controlo e a auditoria do duplo financiamento (ver pontos 72 a 77). Após a reavaliação dos sistemas de controlo dos Estados-Membros no contexto da revisão dos PRR para integrar os capítulos REPowerEU e, em relação a alguns Estados-Membros, tendo em conta as conclusões das suas auditorias, a Comissão introduziu marcos adicionais ou ajustou marcos existentes relacionados com o duplo financiamento para sete Estados-Membros (Bélgica, Irlanda, Chipre, Áustria, Portugal, Finlândia e Suécia). Porém, já tinha desembolsado pagamentos no valor de cerca de 4 mil milhões de euros a título de apoio do MRR antes de introduzir estes novos marcos. Até que sejam cumpridos, manter-se-ão as insuficiências conexas nos sistemas de controlo do duplo financiamento e os futuros pagamentos serão bloqueados.

⁴⁵ Artigo 19º, nº 3, alínea j), e anexo V, critério 2.10 do [Regulamento MRR](#); [Relatório Especial 21/2022](#), pontos 106 a 111; [Relatório Especial 07/2023](#), *Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Novo modelo de aplicação mantém uma lacuna de garantia e prestação de contas a nível da UE, apesar dos amplos trabalhos previstos*, pontos 25 a 27.

Os Estados-Membros evitam combinar o apoio do MRR com outros instrumentos da UE para evitar o duplo financiamento

53 Durante a presente auditoria, o Tribunal constatou que, por precaução, a República Checa, França, Itália e Portugal evitaram combinar o MRR com outros programas da UE para medidas específicas. Esta opção ajuda a atenuar o risco de duplo financiamento (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

Atenuar o risco de duplo financiamento evitando combinar o apoio do MRR com outros fundos da UE: exemplo da República Checa

O Ministério dos Transportes aplica o princípio da dissociação sistemática dos recursos, não permitindo a combinação de diferentes fontes de financiamento da UE para o mesmo projeto. O sistema informático interno do organismo de execução não permite registar o apoio do PRR em combinação com outros financiamentos da União. De igual modo, as autoridades de gestão dos PO "Transportes" e "Ambiente" utilizam apenas fundos da coesão.

O Ministério questionou a Comissão sobre a forma de divisão das poupanças de energia obtidas pelos investimentos que foram financiados nas mesmas estações ferroviárias pelo Fundo de Coesão/FEDER (através do PO "Ambiente") e pelo PRR. A Comissão aconselhou que as poupanças fossem comunicadas na totalidade, independentemente dos contributos específicos de cada instrumento para o custo dos investimentos.

As autoridades checas decidiram não agir desta forma e, em 2022, transferiram sete projetos do PO "Ambiente" para o PRR. A execução de seis destes projetos já se tinha iniciado. Dois deles tinham sido até concluídos e, num, os custos elegíveis efetivamente suportados tinham sido totalmente reembolsados. Os pagamentos realizados à administração ferroviária enquanto beneficiária do PO "Ambiente" foram recuperados.

54 Além disso, nas situações em que foram assinalados riscos de duplo financiamento e não foi possível traçar uma delimitação clara entre os fundos da UE, a Comissão e os Estados-Membros também alteraram as medidas nos PRR revistos para evitar a combinação de diferentes instrumentos de financiamento da União (ver [caixa 6](#)).

Caixa 6

Atenuar o risco de duplo financiamento retirando projetos em risco quando da revisão dos PRR: exemplo de Itália

O troço Bicocca-Catenanuova da linha ferroviária de alta velocidade Palermo-Catânia foi incluído no PRR de Itália e também recebeu financiamento do FEDER. A meta do PRR dizia respeito à construção de 37,4 quilómetros, com financiamento da UE oriundo tanto do MRR como do FEDER.

Uma vez que, na prática, não era possível separar as duas fontes de financiamento da União por quilómetro construído, Itália propôs um método proporcional para determinar o número de quilómetros de ferrovia atribuíveis ao apoio do MRR após a adoção do PRR original. Contudo, este método não foi aplicado. No final, para evitar o risco de os mesmos resultados/realizações serem financiados duas vezes, o troço ferroviário acabou por ser retirado do PRR revisto em dezembro de 2023⁴⁶.

O mesmo método foi seguido noutros troços ferroviários.

A introdução do MRR conduziu a uma necessidade acrescida de coordenação para prevenir e detetar o duplo financiamento

A Comissão apenas formalizou o seu quadro de coordenação interna em abril de 2023

55 Os serviços da Comissão trocam informações sobre as complementaridades entre os programas da UE e os sistemas de controlo dos Estados-Membros em reuniões informais das equipas por país. Realizam consultas interserviços para pedir formalmente o parecer de outras direções-gerais sobre as avaliações dos PRR e dos pedidos de pagamento, a adoção dos programas de coesão para o período de 2021-2027, bem como sobre os convites à apresentação de propostas do MIE e a seleção final dos projetos.

56 O Tribunal observou anteriormente que o Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência (RECOVER) e a Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) colaboraram regularmente com outras direções-gerais durante o processo de avaliação dos PRR⁴⁷. No entanto, há poucos registos de que esta cooperação tenha abrangido as áreas de possível sobreposição com um risco mais elevado de duplo

⁴⁶ Decisão de Execução 16051/23 do Conselho.

⁴⁷ Relatório Especial 21/2022, pontos 26 e 29.

financiamento. A DG ECFIN celebrou um memorando de entendimento com a Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) para facilitar a troca de informações em matéria de auditoria, mas só em abril de 2023. Em conformidade com o Regulamento MRR, os Estados-Membros devem, mediante pedido, fornecer dados sobre os destinatários finais para além dos **100 maiores** para efeitos de auditoria e controlo. Todavia, a ausência de acesso direto à lista completa dos destinatários finais do MRR limita a capacidade da Comissão para detetar potenciais casos de duplo financiamento (ver ponto **62**).

A coordenação entre as medidas nacionais dos PRR e os programas regionais de coesão é particularmente difícil

57 A introdução do MRR também aumentou a necessidade de coordenação ao nível dos Estados-Membros e das regiões. Uma vez que não existe um requisito legal que obrigue à criação de estruturas de coordenação específicas, cada Estado-Membro definiu as suas próprias disposições.

58 Consequentemente, o Tribunal constatou que a extensão da cooperação e do intercâmbio de dados sobre projetos e beneficiários entre as autoridades responsáveis pelo MRR e pela coesão varia consoante as estruturas de governação de cada Estado-Membro. Em vários dos Estados-Membros analisados, as mesmas autoridades supervisionam tanto a coesão como o MRR. Porém, quando ambos são executados por diferentes autoridades, aumenta a necessidade de coordenação externa para verificar a existência de duplo financiamento (ver **caixa 7**).

Caixa 7

Coordenação difícil entre o PRR e os programas regionais da coesão: o exemplo de Itália

Em Itália, paralelamente ao MRR, existem 58 programas no domínio da coesão para o período de 2021-2027, geridos por várias autoridades nacionais e regionais.

No caso do PRR italiano, os principais intervenientes que asseguram a coordenação de alto nível são a estrutura de missão do PRR, na Presidência do Conselho de Ministros, e o organismo de coordenação do PRR, no Ministério da Economia e das Finanças. Além disso, as unidades de missão de cada ministério são responsáveis pelas reformas e pelos investimentos do Plano, bem como pelos progressos na concretização dos marcos e das metas. Supervisionam a execução dos projetos pelos organismos de execução, tais como as regiões, as autoridades locais e outros organismos públicos ou privados. Enquanto no caso dos PO nacionais o mesmo organismo pode servir de autoridade de gestão e de unidade de missão do PRR (por exemplo, o Ministério das Infraestruturas e dos Transportes), no caso dos PO regionais não existe normalmente uma cooperação direta entre as autoridades de gestão e as unidades de missão centrais do PRR.

O Tribunal encontrou exemplos semelhantes de coordenação difícil em França.

59 De modo geral, embora a Comissão e os Estados-Membros tenham tomado medidas preventivas em diferentes graus, estas não podem, por si só, atenuar plenamente o risco de duplo financiamento e continua a ser necessário auditar e controlar as medidas do MRR no terreno. Na parte restante do relatório do Tribunal analisam-se estes aspetos.

Os controlos dos Estados-Membros sobre a ausência de duplo financiamento têm lacunas

60 Para complementar a prevenção, os Estados-Membros devem pôr em prática verificações e auditorias de gestão para detetar e corrigir situações de duplo financiamento durante a execução⁴⁸. Nesta secção, o Tribunal avalia se a criação e execução das mesmas foram adequadas numa amostra de marcos e metas do MRR e projetos de coesão dos Estados-Membros selecionados.

⁴⁸ Artigos 74º e 77º do RDC; artigo 22º do Regulamento MRR.

As verificações de gestão relativas ao duplo financiamento assentam nos custos reais suportados, baseando-se principalmente em autodeclarações

61 A verificação cruzada de dados sobre os destinatários do financiamento da UE e os seus projetos é uma das principais verificações de gestão para detetar o duplo financiamento. A utilização de fontes de dados internas (plano de financiamento do projeto, registos contabilísticos) e externas (bases de dados regionais, nacionais ou da UE) pode sinalizar projetos em risco de duplo financiamento. As verificações de gestão podem ocorrer em diferentes fases:

- o *ex ante*, no âmbito da seleção do projeto;
- o antes do pagamento aos destinatários;
- o *ex post*, após a conclusão do projeto.

62 As regras específicas do setor exigem que os Estados-Membros recolham e facultem acesso a dados sobre os destinatários dos fundos da UE que permitam realizar verificações cruzadas. No que respeita à coesão, as autoridades de gestão têm de recolher e armazenar eletronicamente elementos sobre cada operação e publicar listas das operações selecionadas para apoio, designadamente informações sobre os beneficiários e os contratantes, se for caso disso⁴⁹. No âmbito do MRR, os Estados-Membros têm de recolher dados sobre os destinatários finais dos fundos, os contratantes e os subcontratantes, bem como sobre os projetos que executam as medidas do PRR (incluindo os montantes efetivamente pagos aos destinatários finais ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União)⁵⁰. Desde março de 2023, os Estados-Membros fornecem à Comissão informações sobre os **100 destinatários finais**⁵¹ que recebem o montante mais elevado de financiamento do MRR. Estas são igualmente publicadas num **mapa interativo**. No entanto, a Comissão não pode verificar a sua fiabilidade devido aos reduzidos direitos de acesso que lhe são concedidos no Regulamento MRR (ver ponto **56**). Além disso, o pormenor e a estrutura destes elementos nem sempre são suficientes para permitir verificações cruzadas entre bases de dados, que exigem a correspondência entre as informações.

⁴⁹ Artigo 49º, nº 3; artigo 69º, nº 2; e artigo 72º, nº 1, alínea e), do **RDC**.

⁵⁰ Artigo 22º, nº 2, alínea d), do **Regulamento MRR**.

⁵¹ Artigo 1º, nº 10, do **Regulamento (UE) 2023/435** que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência.

63 A análise do Tribunal mostra que, dos sete Estados-Membros selecionados, seis criaram sistemas de controlo baseados nos custos para evitar o duplo financiamento em que realizam verificações das despesas e faturas, de forma semelhante ao que fazem na coesão (ver [caixa 8](#)).

Caixa 8

Verificações de gestão no âmbito do PRR semelhantes às da coesão: exemplo da República Checa

Na República Checa, o duplo financiamento é verificado *ex ante*, durante a seleção dos projetos e em relação a cada pedido de pagamento do destinatário. Durante a seleção dos projetos, as autoridades cruzam as informações do candidato com fontes internas e, em certa medida, externas, como o registo nacional de subsídios, a ferramenta de pontuação do risco Arachne e o registo de projetos de coesão. São também efetuadas verificações antes do pagamento ao destinatário para garantir que as mesmas faturas, marcadas com um número de projeto único, não foram reembolsadas anteriormente. Estas verificações baseiam-se nos custos e são, em geral, semelhantes para os projetos do PRR e de coesão.

64 Sempre que os Estados-Membros procedem a controlos baseados nos custos, não é expectável que os encargos administrativos e os custos dos controlos sejam reduzidos, dado que é necessário verificar o cumprimento dos marcos e das metas, bem como assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE. Neste contexto, as autoridades da República Checa, de Itália e da Eslováquia consideraram que a abordagem ao risco de duplo financiamento no âmbito do MRR é, pelo menos, tão complexa como no caso da coesão.

65 O outro Estado-Membro selecionado baseia-se principalmente na delimitação *ex ante* entre o MRR e a coesão e, na ausência de verificações de gestão específicas do PRR, apenas trata o risco de duplo financiamento através dos controlos existentes na coesão (ver [caixa 9](#)).

Caixa 9

Verificações de gestão frágeis relativamente ao duplo financiamento ao abrigo dos PRR: exemplo de França

Cada ministério teve de fornecer ao organismo de coordenação do MRR uma descrição do seu sistema de controlo, incluindo sobre o duplo financiamento. O organismo de coordenação avaliou as descrições, mas não o funcionamento efetivo dos sistemas.

Nem o organismo de coordenação nem os ministérios que executam o PRR deram instruções específicas para o controlo do duplo financiamento. Os ministérios visitados pelo Tribunal não tinham conhecimento dos tipos de verificações efetuadas pelos organismos delegados, pelo que não as tinham validado.

Apenas foram efetuadas verificações cruzadas com os dados dos projetos de coesão em relação a um dos seis marcos e metas do PRR selecionados pelo Tribunal. O Ministério do Trabalho, que tanto gere medidas do PRR como o PO nacional do FSE, verificou manualmente o duplo financiamento apenas nos projetos deste Plano considerados em risco. Analisou os custos reembolsados relativos a projetos do FSE que se podiam sobrepor, a fim de garantir que abrangiam atividades diferentes das do PRR. A verificação abrangeu apenas os beneficiários do FSE (*missions locales*, ou seja, centros locais de serviços sociais) em relação aos tipos de custos cobertos, uma vez que a lista de destinatários finais do MRR (os jovens apoiados) não permitia verificações cruzadas para sinalizar duplicações.

66 A verificação das declarações formais em relação a outras fontes de informação e as verificações cruzadas entre as bases de dados dos projetos são essenciais para detetar casos de duplo financiamento. Em Itália, o Tribunal constatou um caso em que as verificações cruzadas efetuadas pelos organismos de execução ajudaram a detetar entradas de dados incorretas e a utilização de outro financiamento da UE. Porém, estas verificações ocorreram depois de a Comissão ter recebido o pedido de pagamento no âmbito do MRR referente ao marco conexo (ver [caixa 10](#)).

Caixa 10

As verificações cruzadas relativas ao duplo financiamento detetam entradas de dados incorretas e outro financiamento da UE: exemplo de Itália

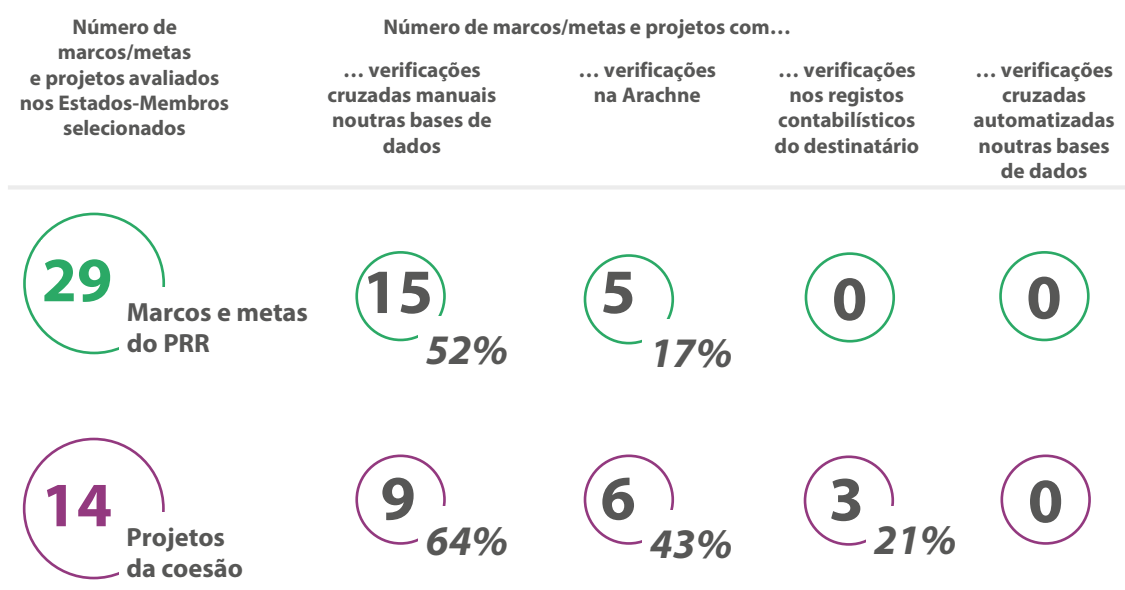
Para alcançar o marco do PRR italiano "Programa de inovação para a qualidade da habitação", pelo menos 15 regiões e províncias autónomas tiveram de assinar acordos para reabilitar e aumentar a habitação social.

Quando o ministério responsável solicitou uma declaração sobre a ausência de duplo financiamento, os organismos de execução cruzaram os dados do sistema informático central utilizado em Itália para o MRR (conhecido como "ReGiS") com outras fontes de dados. Estas verificações direcionadas foram efetuadas após a apresentação ao Mecanismo do pedido de pagamento associado ao marco e antes de terem sido efetuados pagamentos efetivos aos destinatários finais da medida.

As verificações detetaram erros no registo de outros financiamentos da UE no ReGiS em 32 dos 34 projetos examinados, bem como falhas no registo de outros financiamentos da UE em dois projetos. Um deles poderia também ser financiado através do FEDER e o outro a partir de uma medida diferente do PRR. As autoridades italianas e a Comissão acordaram, em outubro de 2023, após a visita de auditoria do Tribunal a Itália, excluir o projeto financiado pelo FEDER do cumprimento da meta final do PRR para a medida. Esta atuação indicia que o projeto estava em risco de duplo financiamento.

67 A análise do Tribunal revelou também que os sistemas de controlo do duplo financiamento utilizados pelos Estados-Membros se baseiam, em grande medida, nas autodeclarações dos destinatários de fundos da UE, sem verificação cruzada com outras fontes, como as bases de dados existentes sobre projetos financiados pela UE e a Arachne. Todas as verificações cruzadas realizadas foram manuais (ver [figura 4](#)). As auditorias da Comissão detetaram igualmente situações semelhantes.

Figura 4 – Análise das verificações de gestão dos Estados-Membros sobre o duplo financiamento



Fonte: TCE, com base em provas recebidas dos Estados-Membros selecionados.

68 Quando os pagamentos se baseiam no financiamento não associado aos custos, pode ocorrer duplo financiamento se os mesmos resultados/realizações forem financiados duas vezes (ver pontos [11](#) a [14](#)). O Tribunal constatou que os sistemas de controlo de alguns Estados-Membros não tinham em conta este risco. As verificações de gestão não controlam se as realizações financiadas pela coesão ou pelo MIE foram contabilizadas para o cumprimento dos marcos e das metas do MRR e vice-versa. Esta situação implica o risco de duplo financiamento quando o pedido de pagamento correspondente é apresentado à Comissão (ver [caixa 11](#)).

Caixa 11

Risco de duplo financiamento quando as realizações do MIE e do MRR se sobrepõem: exemplo da Áustria

A medida "Construção de novos caminhos-de-ferro e eletrificação de caminhos de ferro regionais" do PRR da Áustria inclui o marco "Conclusão do projeto de construção". O marco, a cumprir em 2025, aprovado pelo Conselho com base numa proposta da Comissão, abrange a entrada em funcionamento de toda a linha ferroviária "Koralmbahn", incluindo a via de acesso ao túnel de Koralmbahn na Estíria, embora o MRR tenha coberto apenas cerca de 9% dos custos totais do projeto relativos à linha.

Um projeto do MIE também financiou obras na via de acesso ao túnel de Koralmbahn na Estíria, como indicado no PRR austríaco. Uma vez que a descrição do marco acima não é suficientemente específica para excluir a sobreposição com o projeto financiado pelo MIE na via de acesso na Estíria (em particular o troço Wettmannstätten-Deutschlandsberg), existe o risco de o resultado das mesmas obras ser declarado (e, portanto, financiado) tanto ao abrigo do MIE como do MRR.

O panorama fragmentado dos sistemas informáticos de gestão dificulta a realização de verificações cruzadas eficazes para detetar o duplo financiamento

69 A realização de verificações de gestão e auditorias eficazes para detetar o duplo financiamento exige ferramentas informáticas integradas ou interoperáveis que permitam verificações cruzadas automatizadas entre as diferentes bases de dados locais, regionais, nacionais e da UE utilizadas para registar todos os projetos e destinatários de financiamento da União. A reformulação do Regulamento Financeiro realizada em 2024 exigirá que os Estados-Membros disponibilizem à Comissão informações sobre os projetos e os beneficiários por via eletrónica. Esta alteração será aplicável a partir do quadro financeiro plurianual pós-2027⁵².

70 O Tribunal constatou que os Estados-Membros se depararam com dificuldades sempre que utilizaram vários sistemas informáticos locais para executar os PRR. Com uma configuração descentralizada, as verificações cruzadas automatizadas para detetar eventuais duplos financiamentos são praticamente impossíveis devido ao facto de as ferramentas informáticas não serem interoperáveis. A restrição dos direitos de

⁵² Artigo 36º, nºs 2 e 6, e artigo 277º, nº 5, do [Regulamento Financeiro](#) (reformulação).

acesso, a necessidade de consultar várias bases de dados e a falta de normalização dos dados dos projetos também dificultam a realização de verificações cruzadas eficazes (ver [caixa 12](#)).

Caixa 12

A fragmentação dos sistemas informáticos dificulta a deteção do duplo financiamento: exemplos da República Checa e de França

Na República Checa, os ministérios e os organismos de execução utilizam os seus próprios sistemas informáticos locais para gerir a execução do PRR e sinalizar os projetos em risco de duplo financiamento. Contudo, estes sistemas não são interoperáveis e não permitem realizar muitas verificações cruzadas automatizadas.

O PRR de França é executado através dos ministérios centrais, que delegam responsabilidades nos operadores públicos ou nos serviços públicos descentralizados. Em contrapartida, a coesão é predominantemente executada pelas regiões (no período de 2014-2020, existiam 37 PO regionais e dois PO nacionais). Os sistemas informáticos a nível regional e nacional não são interoperáveis e os diversos organismos não têm acesso aos sistemas uns dos outros.

71 A Grécia e Itália criaram sistemas informáticos centralizados para acompanhar os marcos e as metas do PRR e os custos reais. Esta medida ajuda-os a apontar sinais de alerta para o duplo financiamento (ver [caixa 13](#)).

Caixa 13

Os sistemas informáticos centralizados facilitam a deteção do duplo financiamento: exemplos da Grécia e de Itália

A Grécia criou um sistema informático central (conhecido como "Ergorama") para acompanhar a execução de projetos da coesão, do MIE e do MRR, entre outros. Aplicam-se aos projetos de coesão e do PRR os mesmos fluxos de trabalho, que abrangem todo o ciclo de vida dos projetos, e os mesmos requisitos para as declarações dos custos. O Ergorama é também interoperável com outros sistemas nacionais, permitindo-lhe realizar verificações automatizadas de duplicação de faturas apresentadas para reembolso. Além disso, cria relatórios que podem ser utilizados para sinalizar situações de duplo financiamento, por exemplo, em todos os contratos com o mesmo contratante ou em todas as operações/projetos com o mesmo destinatário.

O sistema ReGiS de Itália abrange os projetos do MRR e fornece hiperligações para ferramentas e bases de dados⁵³ que incluem informações sobre os projetos de coesão do período de 2014-2020. À data da auditoria do Tribunal, nem todas as autoridades de gestão e autoridades de auditoria dos programas de coesão para 2014-2020 tinham acesso ao ReGiS. Desde novembro de 2023, todas as autoridades de gestão dos programas de coesão para 2021-2027 têm de registar os dados dos projetos neste sistema.

A Arachne não é amplamente utilizada para assinalar os riscos de duplo financiamento nos Estados-Membros

72 A *Arachne* é a ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão. A sua finalidade é apoiar as autoridades nacionais nos seus controlos e auditorias, a fim de detetar irregularidades e fraudes, incluindo o duplo financiamento⁵⁴. A Comissão desenvolveu a *Arachne* para o domínio da coesão e, posteriormente, alargou-a ao MRR. Esta ferramenta enriquece os dados sobre projetos financiados pela UE carregados pelos Estados-Membros recorrendo a outras bases de dados externas, assinalando beneficiários, contratantes, subcontratantes ou parceiros envolvidos em múltiplos projetos.

⁵³ [OpenCoesione](#), [PIAF-IT](#) e [Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche](#).

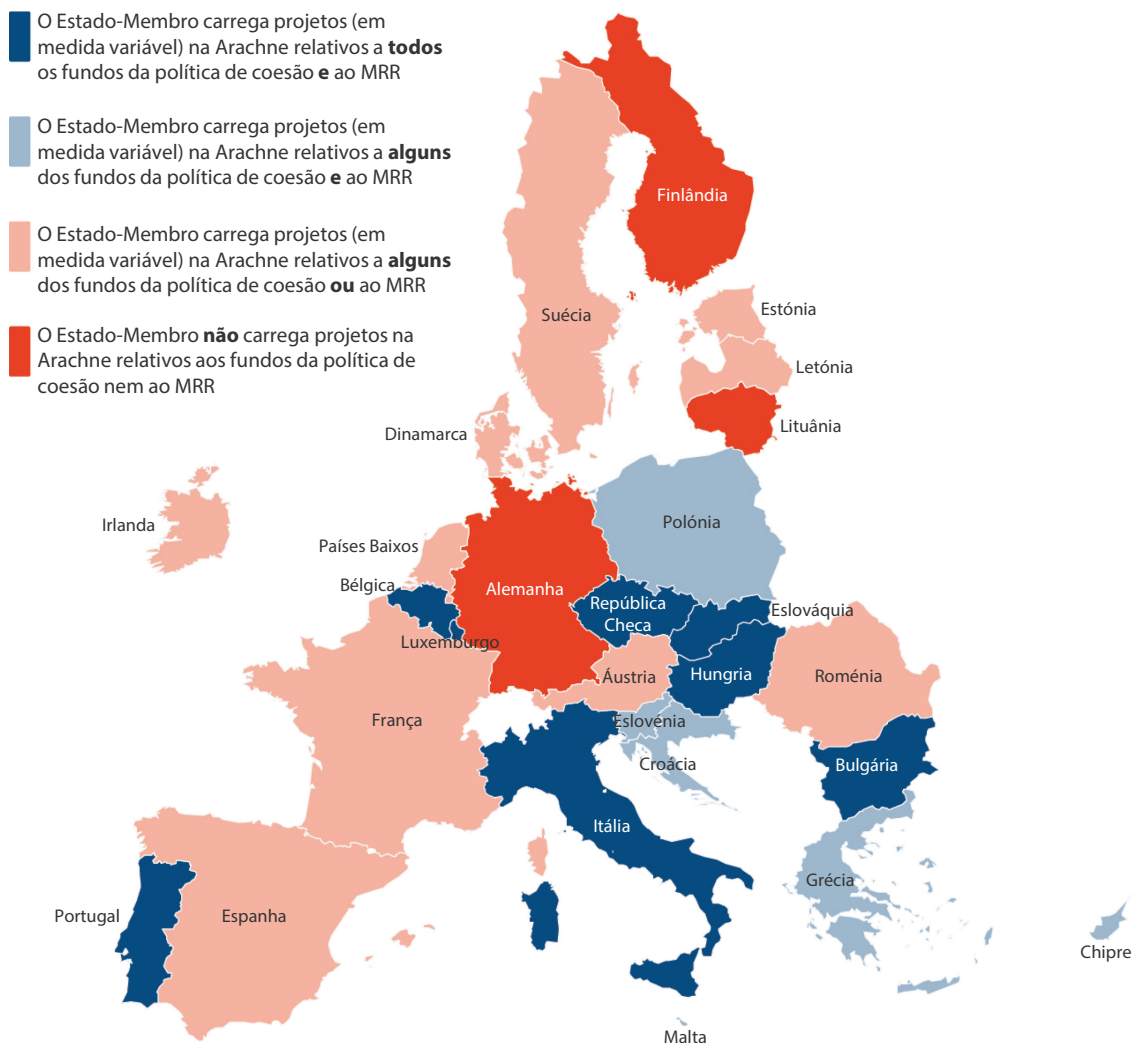
⁵⁴ Artigo 32º do [Acordo Interinstitucional](#) sobre a disciplina orçamental; artigo 22º, nº 4, do [Regulamento MRR](#); considerando 72 do [RDC](#).

73 Em dezembro de 2023, a Comissão carregou na Arachne dados sobre cerca de 470 000 projetos de valor superior a 10 000 euros em regime de gestão direta e indireta. Embora o Tribunal não tenha avaliado a exaustividade desta transferência, a mesma permitirá alargar a utilização da ferramenta para além dos projetos geridos pelos Estados-Membros.

74 A Arachne calcula pontuações de risco, incluindo uma sobre "concentração" (ou seja, a participação em múltiplos projetos), que é um indicador-chave do risco de duplo financiamento. Em abril de 2024, a Arachne tinha pontuado 3% dos projetos da coesão e do MRR carregados como tendo um risco de concentração "muito elevado" e 22% como tendo um risco de concentração entre "médio" e "elevado".

75 Porém, a utilização da Arachne pelos Estados-Membros não é obrigatória ao abrigo dos quadros jurídicos aplicáveis à coesão ou ao MRR. A sua utilidade depende em grande medida do carregamento voluntário, pelos Estados-Membros, de dados de projetos completos, exatos e fiáveis para todos os programas da UE. Além disso, para permitir a deteção do duplo financiamento entre a coesão e o MRR, os Estados-Membros têm de carregar dados dos projetos na Arachne para ambos os instrumentos. O Tribunal verificou que alguns Estados-Membros o fizeram para a coesão e o MRR, mas a maioria fê-lo apenas para um deles ou não o fez de todo (ver [figura 5](#)).

Figura 5 – Estados-Membros que carregam dados na Arachne sobre a coesão e o MRR



Nota: a Comissão não verifica a exaustividade, a exatidão e a fiabilidade dos dados dos projetos carregados pelos Estados-Membros na Arachne.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

76 O Tribunal detetou incoerências significativas entre os dados relativos aos projetos de coesão na Arachne e na *Kohesio* (base de dados da UE para os projetos da coesão). Em especial, o número de projetos de coesão carregados nas duas bases de dados não corresponde. Também não existe um repositório público de todos os projetos do MRR. Além disso, quando a Arachne é utilizada, a Comissão não verifica a qualidade dos dados dos projetos carregados pelos Estados-Membros, o que reduz a utilidade desta ferramenta e da *Kohesio* na sinalização dos destinatários e projetos em risco de duplo financiamento.

77 Alguns Estados-Membros utilizam ferramentas informáticas nacionais para verificar o duplo financiamento, em alternativa à Arachne (por exemplo, o Transparenzdatenbank, na Áustria) ou para a complementar (por exemplo, a PIAF-IT de Itália). Todavia, estas não calculam as pontuações de risco, e a recolha de dados e os direitos de acesso nem sempre se estendem a todos os programas de financiamento da UE e Estados-Membros.

O trabalho de auditoria dos Estados-Membros sobre o duplo financiamento foi escasso

78 Para garantir à Comissão a ausência de duplo financiamento, as autoridades de auditoria da coesão e os organismos de auditoria do PRR auditam as operações e os marcos e metas, realizando também auditorias aos sistemas.

79 Nenhum dos Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria alterou o método de auditoria ao duplo financiamento ao nível do destinatário final com a introdução do MRR. Os Estados-Membros não fazem distinção entre os programas de financiamento da UE nem visam especificamente quaisquer instrumentos e o seu trabalho de auditoria consistiu principalmente em verificações cruzadas manuais com outras bases de dados de projetos. Acresce que o risco de os mesmos resultados/realizações serem financiados duas vezes não é abrangido (ver [caixa 14](#)).

Caixa 14

Verificações de auditoria parciais para deteção do duplo financiamento ao abrigo do MRR e da coesão: exemplo da República Checa

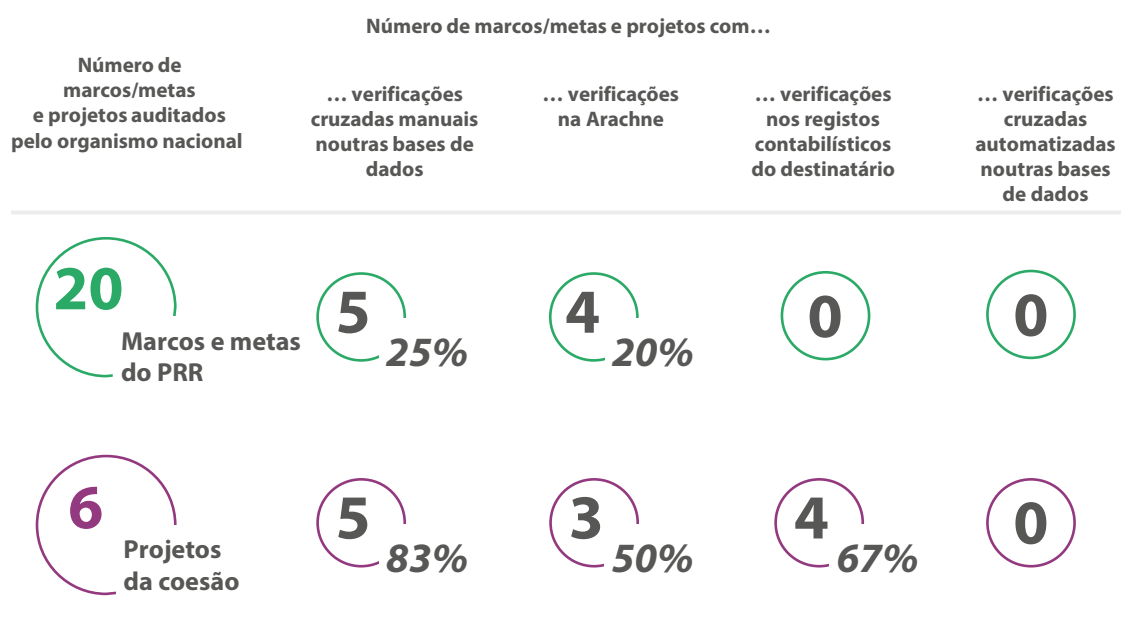
Na República Checa, o método de auditoria ao duplo financiamento não distingue entre o PRR e os programas da coesão.

A autoridade de auditoria dos programas da coesão verifica se os beneficiários não receberam financiamento da UE para os mesmos projetos e abrangendo os mesmos custos. Realiza verificações cruzadas manuais de diferentes bases de dados dos projetos e analisa os registos contabilísticos dos beneficiários, pesquisando outras subvenções e eventuais duplos financiamentos de faturas no âmbito de diferentes projetos. No entanto, a fiabilidade dos dados relativos às realizações só é controlada nos projetos de coesão concluídos, e a autoridade de auditoria não verifica as eventuais sobreposições com os marcos e as metas do PRR.

No caso do MRR, o trabalho de auditoria sobre o duplo financiamento envolve verificações semelhantes, com maior ênfase nos sistemas de controlo. Na prática, as verificações só abrangem os registos contabilísticos dos destinatários quando já tiver sido detetado um risco de duplo financiamento. Porém, como também não existem procedimentos de auditoria específicos que incidam no risco de os mesmos resultados/realizações serem declarados (e, portanto, financiados) duas vezes, alguns casos em risco de duplo financiamento podem passar despercebidos.

80 Até ao final de junho de 2024, nenhum dos Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal tinha apontado quaisquer casos de duplo financiamento. O Tribunal analisou auditorias dos Estados-Membros selecionados relativas a uma amostra de projetos de coesão e de marcos e metas do MRR. O trabalho de auditoria sobre o duplo financiamento foi escasso e consistiu principalmente em verificações cruzadas manuais com outras bases de dados de projetos. A [figura 6](#) apresenta os resultados pormenorizados das verificações do Tribunal.

Figura 6 – Análise do trabalho de auditoria dos Estados-Membros sobre o duplo financiamento



Fonte: TCE, com base em provas recebidas dos Estados-Membros selecionados.

81 Todos os Estados-Membros selecionados deram garantias sobre a ausência de duplo financiamento. Estas garantias resultaram principalmente das suas verificações de gestão, bem como de alguns trabalhos de auditoria. A [caixa 15](#) apresenta exemplos de limitações no trabalho de auditoria subjacente.

Caixa 15

Garantia da ausência de duplo financiamento com base num trabalho de auditoria reduzido: exemplos de Malta e de Itália

Em Malta, quando da apresentação do primeiro pedido de pagamento à Comissão, estavam em curso duas auditorias aos sistemas. Tendo em conta a falta de trabalhos de auditoria concluídos, o organismo de auditoria não deu garantias quanto à ausência de duplo financiamento. Porém, na sua declaração de gestão, o organismo de coordenação do MRR confirmou a ausência de duplo financiamento, pois considerou que as reformas de custo zero incluídas no primeiro pedido de pagamento não representavam riscos. Além disso, esta declaração e a síntese de auditoria foram assinadas pelo diretor do organismo de coordenação, o que suscita questões em matéria de conflito de interesses e separação inadequada de funções.

No caso de Itália, as sínteses de auditoria deram garantias sobre a ausência de duplo financiamento em relação aos marcos e às metas do pedido de pagamento anterior, mas não em relação aos do pedido de pagamento que acompanhavam.

82 Dos Estados-Membros selecionados, apenas França efetuou uma auditoria aos sistemas específica sobre o duplo financiamento. Globalmente, o organismo de auditoria francês emitiu uma garantia reservada sobre o funcionamento do sistema de controlo do PRR (opinião com reservas), designadamente sobre a ausência de duplo financiamento. Uma vez que a Comissão avaliou os marcos e as metas como cumpridos de forma satisfatória, os fundos do MRR foram pagos (ver [caixa 16](#)).

Caixa 16

Insuficiências detetadas por uma auditoria específica sobre o duplo financiamento no âmbito do PRR: exemplo de França

Antes de França apresentar o segundo pedido de pagamento, o seu organismo de auditoria do MRR realizou uma auditoria aos sistemas especificamente sobre o duplo financiamento em 2022, uma vez que reconheceu o elevado risco e considerou que o sistema de controlo era frágil. Apontou várias lacunas, nomeadamente:

- o insuficiências de governação e de coordenação que dificultam o acompanhamento das medidas de prevenção;
- o procedimentos heterogéneos e incompletos ao nível do organismo de coordenação e dos ministérios responsáveis pela execução;
- o sistemas informáticos fragmentados sem controlos integrados;
- o qualidade insuficiente dos dados e diversidade das categorias de dados, que obstruem as verificações cruzadas do duplo financiamento.

À data da auditoria do Tribunal, nenhuma das recomendações tinha sido aplicada.

A Comissão dá garantias quanto à ausência de duplo financiamento com base em provas escassas

83 Esta secção examina a base sobre a qual a Comissão dá garantias quanto à ausência de duplo financiamento. Para o efeito, o Tribunal examinou as verificações da Comissão antes do pagamento, designadamente as declarações de gestão dos Estados-Membros, e o seu trabalho de auditoria.

As verificações da Comissão antes do pagamento não estão especificamente direcionadas para detetar o duplo financiamento

84 Antes de desbloquear os fundos, a Comissão deve certificar-se de que obtém garantias suficientes dos Estados-Membros e/ou dos beneficiários. Para isso, efetua as suas próprias verificações.

85 No caso dos programas de coesão, antes de autorizar os pagamentos a um Estado-Membro, a Comissão analisa as informações disponíveis para verificar se as condições habilitadoras foram cumpridas, se o último pacote de garantia foi apresentado e se os sistemas de gestão e de controlo fornecem as garantias necessárias sobre a legalidade e regularidade das despesas⁵⁵. Todavia, não efetua controlos específicos sobre o duplo financiamento.

86 No caso do MIE, gerido diretamente pela Comissão, as verificações de duplo financiamento são realizadas na fase de contratação e antes do pagamento, baseando-se principalmente nas autodeclarações e nas informações prestadas pelos beneficiários. No período de 2021-2027, os projetos do MIE estão sujeitos a uma verificação automática de projetos semelhantes geridos na mesma base de dados da Comissão. As verificações cruzadas com outras fontes de informação, incluindo a Arachne, foram realizadas apenas em alguns casos. No caso de projetos específicos sem uma localização precisa na convenção de subvenção, como a implantação de estações de carregamento para veículos elétricos em França e Portugal, a Comissão só pode verificar o duplo financiamento numa fase posterior durante a execução, depois de terem sido determinadas as localizações exatas.

87 No caso do MRR, a Comissão apenas verifica o duplo financiamento antes do pagamento se os Estados-Membros assinalarem potenciais problemas nas suas declarações de gestão ou sínteses de auditoria ou se as suas próprias avaliações e auditorias anteriores tiverem revelado potenciais problemas de duplo financiamento que afetem o cumprimento dos marcos e das metas. O Tribunal comunicou anteriormente que o Regulamento MRR não considera o cumprimento das condições de elegibilidade ou dos princípios horizontais, designadamente a ausência de duplo financiamento, uma condição para o pagamento⁵⁶. Constatou igualmente que 12 das 14 sínteses de auditoria apresentadas à Comissão que examinou para esta auditoria forneceram garantias reduzidas quanto à ausência de duplo financiamento.

⁵⁵ Artigo 15º, n.ºs 5 e 6; artigo 70º, n.º 1; artigo 91º, n.º 2; artigos 96º e 97º; e artigo 98º, n.º 1, do RDC.

⁵⁶ Relatório Especial 07/2023, pontos 29 a 30.

As auditorias da Comissão cobrem em certa medida o risco de duplo financiamento

88 As auditorias da Comissão relativas à coesão e ao MIE abrangem o duplo financiamento com o MRR da mesma forma que com qualquer outro programa de financiamento da UE baseado nos custos, independentemente do risco mais elevado decorrente do facto de os domínios de intervenção serem semelhantes, com modelos de execução diferentes. O risco de os mesmos resultados/realizações serem declarados (e, portanto, financiados) duas vezes não é abrangido.

89 No que respeita à coesão, o duplo financiamento não é um fator de risco na avaliação dos sistemas de controlo. A Comissão baseia-se principalmente no trabalho das autoridades de auditoria, cuja fiabilidade foi frequentemente considerada reduzida pelo Tribunal⁵⁷. Em especial, algumas autoridades de auditoria não corroboram sistematicamente as autodeclarações fornecidas pelos beneficiários⁵⁸. A Comissão apenas realiza as suas próprias verificações se as verificações de uma autoridade de auditoria não forem satisfatórias ou se tiver sinalizado riscos específicos. Nestes casos, pode cruzar os dados dos projetos com outras bases de dados para assinalar projetos semelhantes e consultar os registos contabilísticos dos beneficiários. A Comissão verifica os dados de desempenho apenas em relação aos projetos concluídos auditados pelas autoridades de auditoria. Ainda não realizou qualquer auditoria temática aos sistemas de controlo do duplo financiamento utilizados pelos Estados-Membros.

90 No que respeita ao MIE, a Comissão considera que o risco de duplo financiamento é reduzido e não constitui um critério de amostragem. O trabalho de auditoria sobre rubricas de custos específicas não é geralmente complementado por verificações cruzadas com bases de dados externas.

91 A Comissão reconhece que o duplo financiamento é um risco para a boa gestão financeira no âmbito do MRR⁵⁹ e cobre-o principalmente através de auditorias de sistemas sobre a proteção dos interesses financeiros da UE. Estas auditorias examinam a conceção e a criação de sistemas de controlo nos organismos de coordenação e de execução e centram-se na delimitação entre o MRR e outros programas de

⁵⁷ Relatório Anual relativo a 2022, pontos 6.44 a 6.53; Relatório Anual relativo a 2023, pontos 6.45 a 6.56.

⁵⁸ Documento de análise 03/2024, *Panorâmica do quadro de garantia e dos principais fatores que contribuíram para os erros nas despesas da coesão no período de 2014-2020*, ponto 61.

⁵⁹ DG ECFIN, *Estratégia de auditoria ao MRR*, pp. 12 e 13.

financiamento da União, na coordenação entre as autoridades e nas suas disposições para evitar o duplo financiamento. As auditorias de sistemas são complementadas por auditorias *ex post* sobre marcos e metas e auditorias de conformidade sobre o trabalho dos organismos de auditoria. Globalmente, o Tribunal examinou 14 auditorias da Comissão e, em oito, encontrou algumas provas de verificações cruzadas entre as bases de dados dos projetos para detetar casos de duplo financiamento.

A Comissão não assinalou quaisquer casos de duplo financiamento até ao final do trabalho do Tribunal no terreno nem aplicou reduções no apoio do MRR devido a insuficiências dos sistemas

92 Em maio de 2024, após o final do trabalho de auditoria do Tribunal no terreno, a Comissão constatou dois casos potenciais de duplo financiamento num Estado-Membro. Este número reduzido de casos encontrados até à data pode indicar que os instrumentos disponíveis não são suficientemente eficazes para detetar o duplo financiamento.

93 Ao abrigo do MRR, a Comissão tem o direito – mas não a obrigação – de reduzir e recuperar o "montante afetado" por duplo financiamento junto do Estado-Membro em causa, caso este não proceda à correção⁶⁰. Nas suas orientações mais recentes (julho de 2024), a Comissão esclareceu que se trata do montante do(s) contrato(s) ou da(s) adjudicação(ões) em relação aos quais se verificou um duplo financiamento. Além disso, até ao final de 2023, as auditorias da Comissão tinham apontado insuficiências nos sistemas de controlo de vários Estados-Membros em relação ao duplo financiamento, mas esta não tinha imposto quaisquer reduções fixas ao apoio do MRR⁶¹.

⁶⁰ Artigo 22º, nº 5, do Regulamento MRR; artigo 4º, nº 2, e artigo 19º, nº 2, alínea a), da convenção de financiamento.

⁶¹ Artigo 22º, nº 5, do Regulamento MRR; artigo 11º, nº 2, e artigo 19º, nº 2, alínea b), da convenção de financiamento.

A Comissão baseia a sua garantia quanto à ausência de duplo financiamento em provas escassas

94 No que diz respeito à política de coesão, a Comissão garante a ausência de duplo financiamento através de uma declaração sobre a legalidade e regularidade das despesas. Para obter esta garantia, refletida numa taxa de erro quantificada, baseia-se principalmente nos resultados das auditorias realizadas pelos Estados-Membros. Além disso, a Comissão recebe, da parte das autoridades de auditoria e a partir das suas próprias auditorias de conformidade, resultados de auditoria sobre a fiabilidade das informações relativas ao desempenho e inclui-os nos seus relatórios anuais de atividades⁶². Contudo, a sua declaração de fiabilidade não abrange as informações sobre o desempenho⁶³.

95 No que se refere ao MRR, a Comissão dá garantias quanto à legalidade e regularidade dos pagamentos com base numa avaliação qualitativa dos resultados dos controlos, sem quantificar o impacto financeiro⁶⁴. Essas garantias não abrangem o duplo financiamento, uma vez que a condição para o pagamento é o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas⁶⁵. Em vez disso, a Comissão dá garantias sobre o duplo financiamento mediante conclusões sobre a boa gestão financeira e a proteção dos interesses financeiros da UE⁶⁶.

96 A Comissão obtém garantias sobre a proteção dos interesses financeiros da UE principalmente junto dos Estados-Membros⁶⁷, complementadas pelo seu próprio trabalho de auditoria. O Tribunal comunicou anteriormente que há poucas informações verificadas que atestem que os projetos de investimento financiados pelo MRR respeitam as regras nacionais e da UE, o que afeta a garantia que a Comissão

⁶² Relatório Anual de Atividades da DG REGIO relativo a 2023 [em inglês], p. 14; Relatório Anual de Atividades da DG ECFIN relativo a 2023 [em inglês], p. 47.

⁶³ Relatório Anual relativo a 2013, pontos 10.29 e 10.61; Relatório Anual relativo a 2016, pontos 3.44 a 3.45; Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, pontos 1.13 a 1.23.

⁶⁴ Relatório Anual de Atividades da DG ECFIN relativo a 2023 [em inglês], p. 83.

⁶⁵ Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.11.

⁶⁶ Artigo 22º, nº 5, do Regulamento MRR; Relatório Anual de Atividades da DG ECFIN relativo a 2023 [em inglês], p. 86 e Anexos, p. 154.

⁶⁷ Artigo 22º, nº 2, alínea c), do Regulamento MRR; artigo 4º, nº 2, e artigo 11º, nº 4, da convenção de financiamento.

pode dar e resulta numa lacuna de prestação de contas ao nível da União⁶⁸. Numa auditoria que se encontra em curso, o Tribunal está a examinar as medidas tomadas pela Comissão neste domínio e os sistemas de controlo dos Estados-Membros para assegurar o cumprimento das regras nacionais e da UE⁶⁹. Em relação ao duplo financiamento, o Tribunal constatou que alguns Estados-Membros efetuam um trabalho de auditoria reduzido e que nem todos prestam uma garantia razoável sobre a ausência de duplo financiamento (ver pontos 78 a 82 e 87). Acresce que as próprias auditorias da Comissão se centram na conceção e na criação dos sistemas de controlo do duplo financiamento utilizados pelos Estados-Membros. Para alguns deles, a Comissão realizou também algumas verificações cruzadas entre as bases de dados dos projetos (ver ponto 91).

97 Além disso, tanto para o MRR como para as despesas de coesão, a Comissão não presta garantias quanto à ausência de duplo financiamento que poderia resultar do facto de os mesmos resultados/realizações serem declarados (e, portanto, financiados) duas vezes.

98 O Tribunal considera que a garantia que a Comissão está em condições de fornecer sobre a ausência de duplo financiamento para os diferentes instrumentos de financiamento abrangidos pela presente auditoria é reduzida. A Comissão não é suficientemente transparente a este respeito e, por exemplo, não emite uma reserva de reputação que qualifique a garantia que proporciona sobre a ausência de duplo financiamento.

⁶⁸ Relatório Especial 07/2023, pontos IV, 32 a 36 e 93.

⁶⁹ Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.15.

Conclusões e recomendações

99 Normalmente, a maior parte do financiamento da UE é concedida através de subvenções que reembolsam os custos reais suportados. Desde 2018, o Regulamento Financeiro permite que o financiamento da União seja desembolsado através de um modelo de financiamento sem qualquer associação aos custos. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) marca a primeira vez que este modelo de aplicação foi utilizado em grande escala para efetuar pagamentos aos Estados-Membros.

100 De modo geral, a auditoria do Tribunal revela que o risco de duplo financiamento aumentou com a introdução de instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos e é mais elevado quando diferentes programas de financiamento da UE, com diversos modelos de aplicação, regras e quadros de governação e de prestação de contas, podem financiar medidas e ações semelhantes durante o mesmo período. Atualmente, este risco é ainda mais elevado devido aos montantes sem precedentes de financiamento da União disponíveis.

101 O Tribunal conclui que os sistemas criados e executados pela Comissão e pelos Estados-Membros ainda não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR, a coesão e o Mecanismo Interligar a Europa. O MRR foi concebido para produzir resultados de forma eficiente e simplificar a gestão financeira. No entanto, quando os Estados-Membros utilizam controlos para instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos, como a Comissão também aconselhou, não é expectável que os encargos administrativos e os custos do controlo sejam reduzidos em comparação com os instrumentos tradicionais baseados nos custos. O Tribunal salientou anteriormente que a simplificação não deve ocorrer à custa da prestação de contas. Até à data, a Comissão não esclareceu suficientemente de que modo conceber sistemas de controlo que tenham em conta o modelo de financiamento não associado aos custos seguido no MRR e forneçam garantias razoáveis sobre a ausência de duplo financiamento ao nível dos Estados-Membros e dos destinatários finais.

102 O Tribunal observou várias práticas que ajudaram os Estados-Membros a atenuar o risco de duplo financiamento, em particular uma delimitação bem estabelecida e sistemas informáticos mais centralizados. Por outro lado, quando o ambiente de controlo se baseia principalmente em autodeclarações e existe um panorama fragmentado de autoridades nacionais e regionais que executam programas e instrumentos de financiamento em domínios de intervenção sobrepostos, mas sem sistemas informáticos interoperáveis, dificilmente se detetará o duplo financiamento.

103 A definição tradicional de duplo financiamento que consta do Regulamento Financeiro, baseada nos custos e também utilizada no Regulamento MRR, não tem em conta a nova realidade do modelo de financiamento não associado aos custos seguido neste Mecanismo. Até à data, a Comissão não clarificou suficientemente a definição de duplo financiamento no contexto de um MRR que se baseia no financiamento não associado aos custos (em especial o risco de os mesmos resultados/realizações serem declarados – e, portanto, financiados – duas vezes) e que tipos de custos devem ser tidos em conta, nem as implicações para os sistemas de controlo dos Estados-Membros. Além disso, no âmbito deste Mecanismo, a Comissão e os Estados-Membros aplicaram medidas de custo zero que não estavam expressamente previstas no Regulamento MRR e não foram sujeitas a quaisquer verificações, aumentando assim o risco de duplo financiamento (ver pontos [26](#) a [35](#)).

Recomendação 1 – Adaptar a definição de duplo financiamento às especificidades do modelo de financiamento não associado aos custos

Para ter em conta tanto a dimensão dos custos como a do desempenho quando os programas ou instrumentos de financiamento da UE desbloqueiam fundos seguindo modelos de financiamento não associado aos custos, a Comissão deve clarificar a definição de duplo financiamento:

- a) nas orientações;
- b) na próxima proposta de revisão do Regulamento Financeiro.

Prazo de execução: a) final de 2024; b) ao propor a próxima revisão do Regulamento Financeiro

Recomendação 2 – Reforçar os controlos das medidas de custo zero

A Comissão deve:

- a) tratar as medidas consideradas de custo zero como quaisquer outras em termos de delimitação e controlos, especialmente quando possam implicar custos de investimento;
- b) em futuros programas ou instrumentos da UE baseados no financiamento não associado aos custos, não aceitar medidas de custo zero em que estejam implicados investimentos ou custos diretos; no que respeita às reformas em que não estejam implicados investimentos ou custos diretos, ponderar alternativas, tais como condições habilitadoras, tendo em conta o risco acrescido de duplo financiamento nas medidas de custo zero.

Prazo de execução: a) final de 2024 para o MRR; b) durante a programação e a execução de eventuais futuros programas ou instrumentos da UE baseados no financiamento não associado aos custos

104 Tanto a Comissão como os Estados-Membros tomaram medidas para evitar o duplo financiamento, mas estas não podem, por si só, ser suficientes. As orientações da Comissão sobre o duplo financiamento direcionam os Estados-Membros para controlos baseados nos custos, mas foram facultadas tardiamente e não especificam requisitos mínimos de controlo (ver pontos [37](#) a [43](#)).

105 A avaliação da Comissão sobre a adicionalidade das medidas do MRR revelou-se difícil porque os programas de coesão para o período de 2021-2027 ainda não estavam concluídos e, muitas vezes, não estavam disponíveis informações pormenorizadas. As medidas de custo zero foram excluídas da avaliação da adicionalidade no âmbito do MRR e o Tribunal detetou medidas de custo zero que incidiam em requisitos já em vigor para aceder a financiamento da coesão. Ao nível dos Estados-Membros, a delimitação entre os diferentes programas de financiamento da UE foi estabelecida com graus de pormenor variáveis. Na prática, para evitarem o duplo financiamento, diversos Estados-Membros não combinam programas de financiamento da União (ver pontos [44](#) a [54](#)).

106 A coordenação ao nível da Comissão e dos Estados-Membros ganhou maior importância na sequência da introdução do MRR, devido ao cruzamento de responsabilidades entre os muitos intervenientes e ao fluxo de dados e informações necessário para prevenir e detetar o duplo financiamento. A cooperação e o intercâmbio de informações nos Estados-Membros são particularmente difíceis se as autoridades responsáveis pelas medidas nacionais do PRR e pelos programas regionais de coesão não forem as mesmas (ver pontos 55 a 59).

Recomendação 3 – Clarificar e ampliar os requisitos de controlo do duplo financiamento no âmbito dos programas e instrumentos que utilizam o modelo não associado aos custos

A Comissão deve dar orientações específicas aos Estados-Membros sobre os requisitos mínimos de controlo, visando garantir a ausência de duplo financiamento em relação ao MRR e a quaisquer outros programas e instrumentos de financiamento que utilizem o financiamento não associado aos custos. Estes requisitos devem incluir controlos dos custos reais suportados ao nível dos beneficiários/destinatários finais.

Prazo de execução: final de 2024

Recomendação 4 – Melhorar a coordenação entre os programas e instrumentos de financiamento

A Comissão deve:

- a) melhorar a coordenação e divulgar boas práticas em matéria de delimitação entre os diferentes programas e instrumentos de financiamento nos Estados-Membros, a fim de evitar o duplo financiamento;
- b) recomendar que todos os organismos nacionais e regionais envolvidos na cadeia de controlo e auditoria de um determinado Estado-Membro tenham acesso a informações completas sobre os projetos e os destinatários de financiamento da União, de modo a poderem detetar o duplo financiamento;
- c) assegurar que os seus próprios serviços tenham acesso aos mesmos dados.

Prazo de execução: meados de 2025

107 Os Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria estabeleceram verificações de gestão do duplo financiamento com base nos custos reais suportados. Baseiam-se em grande medida em autodeclarações, realizando poucas verificações cruzadas nas bases de dados dos projetos. Porém, quando estas foram realizadas, os Estados-Membros detetaram projetos em risco de duplo financiamento após a apresentação do pedido de pagamento correspondente à Comissão. O Tribunal detetou igualmente um caso em risco de as mesmas realizações serem declaradas (e, portanto, financiadas) duas vezes (ver pontos [61](#) a [68](#)).

108 A configuração atual torna a deteção de duplo financiamento uma tarefa complexa que implica verificações manuais com utilização intensiva de recursos, o acesso a uma multiplicidade de bases de dados de projetos nacionais, regionais e da UE, bem como a coordenação entre autoridades a diferentes níveis administrativos. As dificuldades do ambiente de controlo devem-se principalmente a um panorama informático fragmentado e sem interoperabilidade entre os sistemas (que permitiria verificações cruzadas automatizadas); à reduzida utilização da Arachne ou de outras ferramentas de exploração de dados, bem como de bases de dados dos projetos; à restrição dos direitos de acesso; e à dificuldade de intercâmbio e correspondência de dados (ver pontos [69](#) a [77](#)).

109 Nenhum dos Estados-Membros abrangidos pela presente auditoria alterou o seu método de auditoria ao duplo financiamento ao nível do destinatário final com a introdução do MRR, consistindo o seu trabalho de auditoria principalmente em verificações cruzadas manuais com outras bases de dados dos projetos. Em alguns casos, estes Estados-Membros realizaram apenas um trabalho de auditoria reduzido, pelo que tiveram pouca base para dar garantias sobre a ausência de duplo financiamento. Acresce que o risco de os mesmos resultados/realizações serem declarados (e, portanto, financiados) duas vezes não é abrangido (ver pontos [78](#) a [82](#)).

Recomendação 5 – Criar e utilizar sistemas informáticos integrados e interoperáveis e ferramentas de exploração de dados para todos os programas e instrumentos de financiamento

Com vista a detetar eventuais casos de duplo financiamento, a Comissão deve:

- a) apoiar e incentivar os Estados-Membros a criarem e utilizarem por norma sistemas informáticos integrados e interoperáveis a nível nacional para todos os programas e instrumentos de financiamento;
- b) interligar a Arachne com outras bases de dados da Comissão sobre projetos financiados pela UE e os respetivos beneficiários para aumentar o seu potencial.

Estas ferramentas informáticas devem ser facilmente acessíveis a todas as partes pertinentes na cadeia de controlo e auditoria.

Prazo de execução: a) meados de 2025 ou ao propor o quadro jurídico para o período pós-2027; b) final de 2025

110 Em maio de 2024, após o final do trabalho de auditoria do Tribunal no terreno, a Comissão constatou dois casos potenciais de duplo financiamento num Estado-Membro. Até ao momento, não impôs quaisquer correções fixas relativas às insuficiências dos sistemas sinalizadas nas suas auditorias. A garantia que a Comissão está em condições de fornecer sobre a ausência de duplo financiamento para os instrumentos de financiamento abrangidos pela presente auditoria é reduzida. A Comissão não é suficientemente transparente quanto aos escassos dados em que se fundamenta. Além das garantias recebidas dos Estados-Membros com base no trabalho reduzido dos mesmos, a Comissão também obtém garantias a partir das suas próprias auditorias. Estas, no caso do MRR, centraram-se até agora na conceção dos sistemas de controlo do duplo financiamento utilizados pelos Estados-Membros, com algumas verificações cruzadas de projetos e destinatários (ver pontos [84](#) a [98](#)).

Recomendação 6 – Reforçar a garantia da ausência de duplo financiamento quando da utilização do modelo de financiamento não associado aos custos

A Comissão deve reforçar a garantia da ausência de duplo financiamento que obtém do seu próprio trabalho de auditoria e dos sistemas de controlo dos Estados-Membros, cobrindo ambas as dimensões – custos e resultados/realizações – quando da utilização do modelo de financiamento não associado aos custos.

Prazo de execução: abril/maio de 2025, ao elaborar a próxima declaração de garantia

O presente relatório foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de setembro de 2024.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Disposições legais sobre o duplo financiamento

Legislação	Disposição
<p>Artigo 188º e artigo 191º, nº 3, do Regulamento Financeiro</p>	<p>Artigo 188º</p> <p>"As subvenções respeitam os seguintes princípios:</p> <p>[...]</p> <p>d) <i>Concessão não cumulativa e exclusão do duplo financiamento;</i></p> <p>[...]"</p> <p>Artigo 191º, nº 3</p> <p>"Os mesmos custos não podem, em caso algum, ser financiados duas vezes pelo orçamento."</p>
<p>Artigo 63º, nº 9, do RDC</p>	<p>"Uma mesma operação pode receber apoio de um ou mais Fundos ou de um ou mais programas e de outros instrumentos da União. Nesses casos, as despesas declaradas num pedido de pagamento relativo a um dos Fundos não podem ser declaradas para fins de:</p> <p>a) Apoio de outro Fundo ou instrumento da União;</p> <p>b) apoio do mesmo Fundo no âmbito de outro programa."</p>
<p>Artigo 9º do Regulamento MRR</p>	<p>"O apoio ao abrigo do mecanismo acresce ao apoio prestado ao abrigo de outros programas e instrumentos da União. As reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos."</p>
<p>Artigo 19º, nº 1, do Regulamento MIE</p>	<p>"Uma ação que tenha recebido uma contribuição ao abrigo do MIE pode igualmente receber uma contribuição de outro programa da União, inclusive de fundos em regime de gestão partilhada, desde que as contribuições não cubram os mesmos custos."</p>

Anexo II – Estrutura de governação e controlo dos fundos da política de coesão, do MRR e do MIE nos Estados-Membros e na Comissão

A nível nacional e regional nos Estados-Membros	
Coesão	<p>Nos Estados-Membros, centenas de autoridades nacionais e regionais estão envolvidas na programação, na execução, no acompanhamento e na auditoria da coesão.</p> <p>As autoridades de gestão a nível central ou regional são responsáveis pela seleção dos projetos e pelas verificações de gestão. Apresentam declarações de gestão que certificam que as despesas declaradas são legais e regulares, incluindo a conformidade com o princípio de exclusão do duplo financiamento, e fornecem informações sobre os resultados dos projetos.</p> <p>As autoridades de auditoria emitem opiniões de auditoria sobre o bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo de cada programa e sobre a legalidade e regularidade das despesas declaradas à Comissão.</p>
MRR	<p>Cada Estado-Membro confia a um ministério principal a responsabilidade global pelo PRR, que funciona como coordenador e ponto único de contacto da Comissão.</p> <p>Podem ser confiadas a outros ministérios ou autoridades a execução de projetos no âmbito de uma componente e medida específica do PRR visando o cumprimento dos marcos e das metas, bem como a garantia do funcionamento do sistema de controlo, nomeadamente para evitar o duplo financiamento.</p> <p>O coordenador deve fazer acompanhar cada pedido de pagamento à Comissão de uma declaração de gestão confirmando que os sistemas de controlo do Estado-Membro proporcionam a necessária garantia de que os fundos foram geridos de acordo com todas as regras aplicáveis, nomeadamente a ausência de duplo financiamento. O organismo de auditoria apresenta um resumo das auditorias nacionais realizadas e um nível global de garantia.</p>
MIE	<p>O Estado-Membro em causa deve concordar com todas as candidaturas de projetos apresentadas pelos promotores de projetos na sequência dos convites lançados pela Comissão. A decisão de seleção é formalmente adotada pela Comissão depois de um comité constituído por representantes de todos os Estados-Membros ter emitido um parecer sobre a seleção dos projetos a financiar pelo MIE.</p>

Ao nível da Comissão	
Coesão	<p>A Comissão executa a política de coesão através da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL). A sua direção conjunta de auditoria realiza auditorias de conformidade e aos sistemas, designadamente sobre o risco de duplo financiamento.</p>
MRR	<p>A Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) e o Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência (RECOVER) são responsáveis pelo MRR.</p> <p>A Comissão avaliou se era expectável que os sistemas de controlo descritos nos PRR fossem eficazes para evitar o duplo financiamento e se os custos estimados das medidas não estavam cobertos por outro financiamento da UE. Realiza auditorias aos sistemas sobre a proteção dos interesses financeiros da UE e auditorias sobre os marcos e as metas.</p>
MIE	<p>A Comissão executa o MIE através da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE), da Direção-Geral da Energia (DG ENER) e da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT), bem como da sua Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA) e da Agência de Execução Europeia da Saúde e do Digital (HADEA).</p> <p>A CINEA tem em conta o risco de duplo financiamento <i>ex ante</i>, durante a avaliação das candidaturas de projetos e antes de efetuar pagamentos aos beneficiários, e <i>ex post</i>, nas auditorias sobre a legalidade e regularidade das despesas dos projetos.</p>

Anexo III – Abordagem dos Estados-Membros e da Comissão no que respeita à correção do duplo financiamento nos fundos da política de coesão, do MRR e do MIE

Ao nível dos Estados-Membros	
Coesão	Se uma autoridade de gestão sinalizar um caso de duplo financiamento, o montante indevidamente pago deve ser recuperado junto do beneficiário ⁷⁰ . Se um caso for detetado apenas pela autoridade de auditoria, deve ser acompanhado de uma correção financeira ⁷¹ .
MRR	Se um Estado-Membro detetar uma situação de duplo financiamento ao abrigo do MRR, o organismo de execução deve recuperar o montante indevidamente pago ao destinatário final e comunicar o caso na sua declaração de gestão à Comissão ⁷² .
MIE	Os Estados-Membros não estão envolvidos na resolução de casos de duplo financiamento.

Ao nível da Comissão	
Coesão	Nos casos de duplo financiamento, a Comissão pode aplicar suspensões de pagamentos. Se o Estado-Membro não tomar medidas corretivas, deve aplicar uma correção financeira no montante das despesas não elegíveis. Também deve aplicar correções fixas de 5%, 10%, 25% ou 100% das despesas em causa por deficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros ⁷³ .

⁷⁰ Artigo 69º, nº 2, e artigo 74º, nº 1, do RDC.

⁷¹ Artigo 69º, nº 2; artigo 77º, nº 3; artigo 103º e anexo XX do RDC.

⁷² Artigo 22º do Regulamento MRR; artigo 4º, nº 2; artigo 11º, nºs 1 e 2; e anexo I da convenção de financiamento.

⁷³ Artigos 97º e 104º do RDC.

Ao nível da Comissão	
MRR	<p>Qualquer caso de duplo financiamento constitui uma violação grave de uma obrigação constante da convenção de financiamento, pelo que o "montante afetado" deve ser deduzido da subvenção do MRR⁷⁴.</p> <p>No caso de deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, designadamente insuficiências nos controlos do duplo financiamento, a Comissão pode aplicar reduções fixas de 5%, 10%, 25% ou 100% às subvenções do MRR, dependendo da gravidade da deficiência⁷⁵.</p>
MIE	A Comissão recupera diretamente junto dos beneficiários as despesas não elegíveis afetadas pelo duplo financiamento ⁷⁶ .

⁷⁴ Artigo 4º, nº 2, e artigo 19º, nº 2, alínea a), da convenção de financiamento.

⁷⁵ Artigo 4º, nº 2, e artigo 19º, nº 2, alínea b), da convenção de financiamento.

⁷⁶ Considerandos 51 e 57 e artigo 13º do [Regulamento MIE](#).

Anexo IV – Publicações do Tribunal sobre a matéria

Relatórios anuais	
Relatório Anual relativo a 2013	Capítulo 10
Relatório Anual relativo a 2016	Capítulo 3
Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019	
Relatório Anual relativo a 2022	Capítulos 6 e 11
Relatório Anual relativo a 2023	Capítulos 6 e 11
Relatórios especiais	
Relatório Especial 24/2021	<i>Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020</i>
Relatório Especial 21/2022	<i>Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução</i>
Relatório Especial 07/2023	<i>Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Novo modelo de aplicação mantém uma lacuna de garantia e prestação de contas a nível da UE, apesar dos amplos trabalhos previstos</i>
Relatório Especial 26/2023	<i>Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho</i>
Relatório Especial 13/2024	<i>Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Os atrasos registados e a incerta conclusão das medidas ameaçam o cumprimento dos objetivos do MRR</i>
Relatório Especial 14/2024	<i>Transição ecológica – Contributo pouco claro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência</i>
Documentos de análise	
Documento de análise 05/2018	<i>Simplificação da execução da política de coesão pós-2020 (documento informativo)</i>
Documento de análise 08/2019	<i>O desempenho no domínio da coesão (documento informativo)</i>

Documento de análise 01/2023	<i>Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa</i>
Documento de análise 03/2024	<i>Panorâmica do quadro de garantia e dos principais fatores que contribuíram para os erros nas despesas da coesão no período de 2014-2020</i>
Pareceres	
Parecer 01/2017	Parecer sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União
Parecer 06/2018	Parecer sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos
Parecer 06/2020	Parecer sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência
Parecer 04/2022	Parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, o Regulamento (UE) 2021/2115, a Diretiva 2003/87/CE e a Decisão (UE) 2015/1814

Siglas e acrónimos

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE: Fundo Social Europeu

MIE: Mecanismo Interligar a Europa

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

PO: Programa Operacional

PRR: Plano de Recuperação e Resiliência

RDC: Regulamento Disposições Comuns

Glossário

Adicionalidade: princípio que estipula que o financiamento da UE, em especial através dos fundos da política de coesão, deve complementar as despesas nacionais recorrentes, e não substituí-las. Alternativamente, no contexto do MRR, refere-se ao princípio horizontal que estipula que as reformas e os investimentos do Mecanismo podem beneficiar de outros financiamentos da UE desde que não cubram os mesmos custos apoiados pelo MRR.

Arachne: ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco desenvolvida pela Comissão para ajudar as autoridades de gestão na administração e na gestão dos FEER e dos fundos da PAC.

Autoridade de auditoria: entidade nacional independente responsável pela auditoria dos sistemas e das operações de um programa de despesas da UE.

Autoridade de gestão: entidade nacional, regional ou local (pública ou privada) designada por um Estado-Membro para gerir um programa financiado pela UE.

Declaração de gestão: documento que acompanha o pedido de pagamento de um Estado-Membro, confirmando que foram cumpridas as condições para receber financiamento, que todas as informações comprovativas estão completas e são exatas e que o Estado-Membro obteve garantias de que foram seguidas todas as regras aplicáveis.

Desempenho: medida em que uma ação, projeto ou programa financiado pela UE cumpre os objetivos e obtém uma boa relação custo-benefício.

Financiamento não associado aos custos: modelo de financiamento baseado no cumprimento das condições legais ou na obtenção de resultados, e não nas despesas reais.

Fundos da política de coesão: fundos da UE que apoiam a coesão económica, social e territorial em toda a União. No período de 2014-2020: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu e Fundo de Coesão. No período de 2021-2027: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu Mais, Fundo de Coesão e Fundo para uma Transição Justa. O presente relatório de auditoria não abrange o Fundo para uma Transição Justa.

Gestão direta: gestão de um fundo ou programa da UE apenas pela Comissão, ao contrário da gestão partilhada.

Marco: medida qualitativa do progresso de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento constantes do seu plano de recuperação e resiliência.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência: mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, estimular a recuperação e dar resposta aos desafios de um futuro ecológico e digital.

Medida de custo zero: medida do MRR para a qual um Estado-Membro não apresenta uma estimativa de custos e que não contribui para o custo total estimado do PRR desse Estado-Membro.

Meta: medida quantitativa do progresso de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento constantes do seu plano de recuperação e resiliência.

Plano de recuperação e resiliência: documento que descreve as reformas e os investimentos que um Estado-Membro tenciona realizar ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Política de coesão: política da UE cujo objetivo é reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões e os Estados-Membros promovendo a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento económico, o desenvolvimento sustentável e a cooperação transfronteiriça e inter-regional.

Programa operacional: quadro de base para a execução de projetos de coesão financiados pela UE durante um determinado período, refletindo as prioridades e os objetivos estabelecidos nos acordos de parceria celebrados entre a Comissão e cada Estado-Membro.

Realização: aquilo que é produzido ou concretizado por um projeto, por exemplo, a organização de um curso de formação ou a construção de uma estrada.

Reembolso baseado nos custos: pagamento dos custos elegíveis efetivamente suportados pelo beneficiário, comprovados por documentos justificativos.

Regulamento Disposições Comuns: regulamento que estabelece as regras aplicáveis a oito fundos da UE, incluindo os quatro fundos da política de coesão. O regulamento em vigor abrange o período de 2021-2027.

Regulamento Financeiro: conjunto principal de regras que regem a forma como se estabelece e utiliza o orçamento da UE e os processos associados, tais como o controlo interno, a comunicação de informações, a auditoria e a quitação.

Resultado: efeito imediato de um projeto ou programa após a sua conclusão, por exemplo o aumento da empregabilidade dos participantes em cursos ou a melhoria da acessibilidade na sequência da construção de uma nova estrada.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-22>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-22>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Annemie Turtelboom, com a colaboração de Éric Braucourt, chefe de gabinete, e Guido Fara, assessor de gabinete; Friedemann Zippel, responsável principal; Cristina Jianu, responsável de tarefa; Marion Boulard e Michele Zagordo, responsáveis de tarefa adjuntos; Marcel Bode e Tomas Krajtl, auditores; e Christos Aspris, auditor informático. Paola Magnanelli, Michael Pyper e Fayçal Reghif prestaram assistência linguística e Alexandra Mazilu assistência gráfica.



Da esquerda para a direita: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo e Guido Fara.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-3125-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/5767024	QJ-01-24-006-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3126-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/5614454	QJ-01-24-006-PT-N

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) marca a primeira vez que a UE concedeu apoio financeiro em grande escala sem associação aos custos reais, com a dupla expectativa de obter resultados e simplificar. Nesta auditoria, o Tribunal avaliou os sistemas da Comissão e dos Estados-Membros para evitar o duplo financiamento entre o MRR, por um lado, e os fundos da política de coesão e o Mecanismo Interligar a Europa, por outro. Perante o volume sem precedentes de verbas da UE disponíveis para concretizar os objetivos de coesão, o Tribunal constatou que o financiamento não associado aos custos agrava o risco de duplo financiamento. Tendo em conta as insuficiências do ambiente de controlo, concluiu que é difícil detetar o duplo financiamento. O Tribunal formula recomendações para ajudar a proteger os interesses financeiros da UE.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors