



# RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

## AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

sobre **Combater a fraude no MRR**

# Índice

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO .....	2
II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES .....	4
Recomendação 1 — Definir e verificar os requisitos mínimos antifraude a nível dos Estados-Membros em futuros programas do tipo MRR .....	4
Recomendação 2 — No que diz respeito ao MRR, continuar a reforçar as auditorias da Comissão aos sistemas antifraude dos Estados-Membros .....	6
Recomendação 3 — Melhorar a comunicação pelos Estados-Membros de suspeitas de fraude no âmbito do MRR .....	7
Recomendação 4 — Aumentar o impacto das medidas corretivas para o MRR .....	8
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE .....	9
1. Ações da Comissão para melhorar o quadro antifraude do MRR .....	9
2. Dados sobre fraude e medidas corretivas no âmbito do MRR na fase final do mecanismo .....	13

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 265.º do Regulamento Financeiro. Estas respostas serão publicadas pelo Tribunal de Contas Europeu juntamente com o relatório especial.

# I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

**A Comissão toma nota do relatório do Tribunal de Contas Europeu (TCE) intitulado «Combater a fraude no MRR».** A Comissão regista as conclusões do relatório, que salientam a importância de sistemas antifraude sólidos e dos esforços contínuos, tanto a nível da Comissão como dos Estados-Membros, para reforçar ainda mais a proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude. O relatório reconhece que as auditorias da Comissão contribuíram para melhorar os sistemas nacionais antifraude<sup>1</sup>. A Comissão congratula-se com os numerosos exemplos do relatório de esforços dos Estados-Membros não só para cumprir os requisitos legais, mas também para seguir as orientações e recomendações antifraude. Na opinião da Comissão, tal demonstra que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) inclui controlos rigorosos para prevenir irregularidades graves, incluindo fraudes.

**A Comissão reafirma o seu pleno empenho na luta contra a fraude e sublinha a sua estreita cooperação com os Estados-Membros, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Procuradoria Europeia (EPPO).** Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR, a Comissão salienta que a principal responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da União e pela garantia de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, bem como pela recuperação dos montantes pagos indevidamente ou utilizados incorretamente, cabe aos Estados-Membros. Além disso, o artigo 22.º, n.º 1, permite explicitamente que os Estados-Membros recorram aos seus sistemas nacionais de gestão orçamental habituais, o que implica que os Estados-Membros podem utilizar as instituições, os procedimentos, as normas e as regras de correção existentes, desde que o seu sistema de controlo cumpra, de um modo geral, os requisitos e as expectativas do quadro jurídico do MRR. A Comissão, por seu lado, verifica se estes sistemas funcionam de forma eficaz e cumprem os principais requisitos do quadro jurídico, acompanha a execução e toma medidas corretivas ou de recuperação, sempre que necessário, para salvaguardar o orçamento da União.

**A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer os contributos das auditorias da Comissão.** O TCE e a Comissão concordam que a condição para o pagamento ao abrigo do MRR é o cumprimento satisfatório, pelo Estado-Membro, dos marcos e metas estabelecidos pelo Conselho. Além disso, o TCE já esclareceu anteriormente que «*a conformidade das despesas com as regras nacionais e da UE não é uma condição para os Estados-Membros receberem pagamentos do MRR*» e que este mecanismo implica uma diferença significativa no trabalho de auditoria em comparação com outros fundos<sup>2</sup>. Embora o relatório especial afirme que os pagamentos foram efetuados «*sem provas suficientes sobre a eficácia dos sistemas de controlo antifraude dos Estados-Membros*»<sup>3</sup>, tal dizia respeito apenas a alguns Estados-Membros, uma vez que as auditorias da Comissão que abrangem os sistemas antifraude só puderam ter lugar após o primeiro pagamento ter sido efetuado. A Comissão observa que a legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR aos Estados-Membros se baseiam exclusivamente no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. A Comissão salienta que as suas auditorias se destinam a garantir, a nível do sistema, que os Estados-Membros cumprem as suas obrigações. Assim, as insuficiências podem conduzir a marcos de auditoria e controlo que bloqueiem todos os pagamentos futuros, ou a correções fixas que podem ir até 100 % dos fundos, independentemente de quaisquer montantes anteriormente desembolsados ao Estado-Membro, ou seja, também a

<sup>1</sup> Ver pontos 8 e 34 do relatório do TCE.

<sup>2</sup> Relatórios anuais de 2024 do TCE, ponto 11.4.

<sup>3</sup> Ver pontos 8 e 33 do relatório do TCE.

recuperação de quaisquer montantes desembolsados. Tal está em conformidade com o artigo 22.º, n.º 5, do Regulamento MRR, com o acordo de financiamento assinado por cada Estado-Membro e com o quadro da Comissão para a redução e as recuperações<sup>4</sup>.

**Contrariamente à opinião do TCE, a Comissão considera que os sistemas nacionais dos quatro Estados-Membros auditados estão, de um modo geral, adequadamente concebidos para detetar casos fraudulentos<sup>5</sup>.** Os oito organismos de execução selecionados pelo TCE dispõem de políticas antifraude e os organismos do MRR sob o controlo do TCE dispunham de canais de denúncia para denúncias anónimas. Embora a participação dos organismos de coordenação varie entre os Estados-Membros, tendo em conta as diferentes estruturas nacionais, o TCE conclui que os organismos de coordenação em Itália e na Roménia desempenharam um papel ativo na conceção dos quadros antifraude<sup>6</sup>. O TCE reconheceu que os organismos de auditoria, nomeadamente em Itália, na Roménia e em Espanha, abrangem adequadamente os principais elementos dos sistemas antifraude, contribuindo para um nível reduzido de risco de fraude<sup>7</sup>. Estas ações reforçam a deteção de fraudes, promovendo um ambiente dissuasor.

**No que diz respeito à utilização do termo «fraude» para designar tanto os casos de suspeita de fraude como os casos confirmados de fraude<sup>8</sup>,** a Comissão recorda que muitos casos suspeitos de fraude acabam por não ser confirmados. Embora os casos de suspeita possam conduzir a medidas preventivas e à comunicação de informações, como notificações à Procuradoria Europeia, ao OLAF e à Comissão, em princípio apenas os casos confirmados podem conduzir à recuperação de fundos.

**No que diz respeito aos dados sobre casos de suspeita de fraude, a Comissão salienta que mantém um acompanhamento sistemático das notificações trocadas entre a DG ECFIN, o OLAF e a Procuradoria Europeia através de quadros de acompanhamento específicos, mas não estabelece uma distinção entre casos de suspeita de fraude e outras potenciais irregularidades.** Estes quadros servem de instrumento centralizado para assegurar a responsabilização e permitir uma ação atempada na salvaguarda dos fundos da UE. Devido aos requisitos de confidencialidade dos processos ativos, não é possível partilhar integralmente estas informações com o TCE. O número de casos notificados é comunicado no relatório anual de atividades (RAA) da DG ECFIN, o que demonstra que a Comissão mantém um registo consolidado de casos de suspeita de fraude e de outras potenciais irregularidades<sup>9</sup>.

A Comissão sublinha que, embora não sejam apresentadas mais declarações de gestão após o prazo do pedido de pagamento de 30 de setembro de 2026, os **Estados-Membros continuam a ter a obrigação de comunicar casos de suspeita de fraude às autoridades competentes**,

<sup>4</sup> Anúncio da Comissão — Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência (C/2024/4990), anexo IV.

<sup>5</sup> Ver título antes do ponto 36 do relatório do TCE.

<sup>6</sup> Ver ponto 10 do relatório do TCE.

<sup>7</sup> Ver ponto 13 do relatório do TCE.

<sup>8</sup> Ver ponto 2 do relatório do TCE.

<sup>9</sup> Ver página 38 do Relatório Anual de Atividades de 2024 da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros.

**como o OLAF<sup>10</sup> e a Procuradoria Europeia<sup>11</sup>**, e de manter registos durante cinco anos, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), do acordo de financiamento do MRR. Se os Estados-Membros não corrigirem os casos de fraude, corrupção ou conflito de interesses, a Comissão toma as medidas corretivas adequadas. Por conseguinte, a Comissão não concorda quando o TCE questiona a sua capacidade de recuperar fundos fraudulentos, agora ou no futuro<sup>12</sup>.

A este respeito, o TCE observa ainda que os fundos recuperados ao abrigo dos sistemas nacionais de controlo não têm de ser devolvidos ao orçamento da UE<sup>13</sup>. **A Comissão recorda que esta situação reflete diferentes níveis de execução: os pagamentos da União aos Estados-Membros são baseados no desempenho**; se uma irregularidade grave a nível da execução for corrigida pelo Estado-Membro e o marco ou meta de pagamento continuar a ser cumprido de forma satisfatória, não foi causado qualquer prejuízo ao orçamento da União e a Comissão não tem base para recuperar os fundos.

No que diz respeito às recomendações sobre o MRR e sobre futuros instrumentos com modelos de financiamento semelhantes, a Comissão avaliou-as de perto e **aceita total ou parcialmente todas as recomendações**. A Comissão sustenta que os colegisladores impuseram explicitamente aos Estados-Membros a responsabilidade principal de assegurar o cumprimento do direito da UE e do direito nacional ao abrigo do Regulamento MRR. Consequentemente, os Estados-Membros podem utilizar seus sistemas de gestão orçamental nacionais. Por conseguinte, a Comissão considera que não pode impor requisitos adicionais para além dos previstos no atual quadro jurídico. No entanto, até ao final do MRR, a Comissão continuará a reforçar o seu quadro de controlo, beneficiando das recomendações do TCE, e atualizará igualmente os seus documentos de orientação existentes, se for caso disso.

## II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES

### **Recomendação 1 — Definir e verificar os requisitos mínimos antifraude a nível dos Estados-Membros em futuros programas do tipo MRR**

**Ao conceber instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos, a Comissão deve definir requisitos mínimos coerentes para os Estados-Membros em matéria de prevenção, deteção, comunicação e correção de situações de fraude e verificar o seu cumprimento antes de efetuar quaisquer pagamentos.**

---

<sup>10</sup> As obrigações de comunicação de irregularidades, fraude, corrupção ou quaisquer atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União estão estabelecidas no artigo 8.º do Regulamento OLAF 883/2013 e na legislação setorial que rege o desembolso de fundos. O artigo 325.º do TFUE, que prevê a obrigação comum da União e dos Estados-Membros de combaterem as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União através de medidas dissuasivas e eficazes, também deve ser tido em conta a este respeito.

<sup>11</sup> Em consonância com o artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho.

<sup>12</sup> Ver pontos 82 a 88 do relatório do TCE.

<sup>13</sup> Ver pontos 15 e 84 do relatório do TCE.

**Estes requisitos devem incluir:**

- a) O nível mínimo de controlos administrativos e no local, bem como os elementos a integrar nas avaliações do risco de fraude;**
- b) Uma proposta com vista a incluir na legislação medidas específicas de prevenção e deteção para cumprir estes requisitos mínimos;**
- c) A obrigação de restituir ao orçamento da UE os fundos da UE relativos a atividades/projetos afetados pela fraude.**

**Prazo de execução: ao conceber instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos**

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

Quanto ao **ponto 1, alínea a)**, a Comissão concorda com o princípio de que deve ser observado um nível mínimo de controlos nas avaliações do risco de fraude. No entanto, considera que pode alcançar melhor este objetivo através de orientações do que através de um ato legislativo.

A Comissão salienta que a sua proposta de regulamento relativo ao Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança<sup>14</sup> para o período de 2028-2034 — nomeadamente no artigo 22.º, n.º 2, alínea k), e no anexo IV — inclui requisitos fundamentais que os Estados-Membros devem cumprir através do plano e para verificar se oferecem as salvaguardas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de prevenção, deteção, comunicação e correção de fraudes. A existência de uma estratégia nacional antifraude (ENAF) abrangente baseada numa avaliação do risco de fraude é um desses requisitos fundamentais. Como tal, em consonância com o espírito da gestão partilhada, cabe aos Estados-Membros avaliar os elementos específicos integrados nas avaliações do risco de fraude e o nível de controlos necessários, tendo em conta as especificidades dos respetivos sistemas de gestão, controlo e auditoria criados e do quadro jurídico. A Comissão continuará a fornecer orientações sobre as estratégias nacionais antifraude e a avaliação subjacente do risco de fraude.

No que diz respeito ao **ponto 1, alínea b)**, embora concorde com a importância de cumprir os requisitos mínimos antifraude identificados na alínea a), a Comissão não considera que as disposições sobre a forma como o fazer devam constar da proposta legislativa. Por conseguinte, a Comissão continuará a fornecer orientações aos Estados-Membros sobre medidas específicas de prevenção e deteção, se e quando necessário.

No que diz respeito ao **ponto 1, alínea c)**, a Comissão concorda com o princípio subjacente à recomendação. Considera, por conseguinte, que, no seu pacote legislativo sobre o próximo QFP, propôs um quadro adequado que garante que as atividades/projetos afetados pela fraude não serão financiados pelo orçamento da UE. As disposições jurídicas estabelecidas no artigo 51.º, n.º 1, alínea c), no artigo 58.º, n.º 2, alínea c), e no anexo IV, ponto 2, da proposta de regulamento do Fundo Europeu apresentada pela Comissão às autoridades legislativas estipulam que as autoridades nacionais devem tomar as medidas adequadas para assegurar a prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraude, corrupção e conflitos de interesses. Além disso, o artigo 68.º da proposta, uma vez adotado, permitirá à Comissão aplicar correções financeiras para reduzir proporcionalmente a contribuição financeira da União e, se for caso disso, recuperar junto

<sup>14</sup> COM(2025) 565 final, Proposta de REGULAMENTO que cria o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança para o período 2028-2034 e que altera o Regulamento (UE) 2023/955 e o Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509.

dos Estados-Membros qualquer montante devido ao orçamento da União ou, no que diz respeito ao apoio sob a forma de empréstimos, tomar qualquer medida disponível ao abrigo do acordo de empréstimo, nos casos em que, nomeadamente, exista fraude, corrupção ou conflitos de interesses lesivos dos interesses financeiros da União que não tenham sido detetados e comunicados e corrigidos pelo Estado-Membro.

A Comissão salienta igualmente que não pode antecipar, nesta fase, o resultado do processo legislativo.

## **Recomendação 2 — No que diz respeito ao MRR, continuar a reforçar as auditorias da Comissão aos sistemas antifraude dos Estados-Membros**

**A Comissão deve:**

- a) Reforçar as suas auditorias relativas à proteção dos interesses financeiros da UE, nomeadamente:**
  - avaliando, com base em critérios comuns, se os organismos de coordenação estão a cumprir as suas responsabilidades em matéria de coordenação e acompanhamento,
  - avaliando a forma como os organismos de auditoria abrangem o papel dos organismos de coordenação e a utilização que os organismos de execução fazem das avaliações do risco de fraude e dos indicadores de risco de fraude.
- b) Assegurar que quaisquer marcos de controlo introduzidos na sequência dessas auditorias sejam concebidos de modo que os sistemas de controlo dos Estados-Membros cumpram os requisitos de proteção dos interesses financeiros da UE estabelecidos no Regulamento MRR.**

**Prazo de execução: aquando do planeamento das próximas auditorias relativas à proteção dos interesses financeiros da UE**

A Comissão **aceita parcialmente** a sub-recomendação 2, alínea a).

A Comissão concorda em continuar a avaliar o papel dos organismos de coordenação no que diz respeito às tarefas de coordenação e acompanhamento relativas à proteção dos interesses financeiros da UE, em caso de futuras auditorias dos sistemas antifraude para *proteção dos interesses financeiros da União* (PIFU). A base jurídica do MRR permite explicitamente que os Estados-Membros recorram aos seus sistemas de gestão orçamental habituais, o que resulta numa repartição variável de responsabilidades — incluindo o papel do organismo de coordenação — para proteger os interesses financeiros da União entre os Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão não concorda que esses controlos devam ser realizados utilizando critérios comuns para avaliar as responsabilidades dos organismos de coordenação em matéria de PIFU. No entanto, no âmbito de um processo de melhoria contínua, a Comissão considerará o aperfeiçoamento da sua lista de controlo de auditoria a fim de evidenciar claramente a consistência dos critérios aplicados ao papel do coordenador durante as auditorias PIFU.

No caso de futuras auditorias de conformidade, a Comissão concorda, no âmbito do seu processo de melhoria contínua, em ponderar a revisão da sua lista de controlo de auditoria, a fim de abranger a forma como os organismos de auditoria incluem o papel dos organismos de coordenação em relação à PIFU, bem como a utilização, pelos organismos de execução, das avaliações do risco de fraude e dos indicadores de risco de fraude

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 2, alínea b).

Ao realizar as revisões do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a Comissão avalia a adequação das disposições de controlo dos Estados-Membros em conformidade com o critério 2.10 do anexo V do Regulamento MRR. Ao fazê-lo, tem em conta todas as informações relevantes, incluindo as conclusões do seu próprio trabalho de auditoria. Os marcos de auditoria e controlo, que bloqueiam qualquer desembolso adicional do MRR, são introduzidos se uma constatação crítica ou muito importante for relevante para o sistema de controlo global do Estado-Membro e este não tiver aceitado a constatação ou não a tiver resolvido dentro do prazo acordado. A Comissão aceita continuar a assegurar que os marcos de auditoria e controlo introduzidos são concebidos de modo a que os sistemas de controlo dos Estados-Membros cumpram os requisitos de PIFU estabelecidos no Regulamento MRR.

## **Recomendação 3 — Melhorar a comunicação pelos Estados-Membros de suspeitas de fraude no âmbito do MRR**

- 1) A Comissão deve emitir orientações destinadas aos Estados-Membros sobre a comunicação de casos de fraude nas declarações de gestão e no resumo das auditorias a apresentar até ao final de 2026, clarificando:**
  - a. que os Estados-Membros devem comunicar todos os casos de suspeita de fraude relacionados com o MRR que possam afetar o orçamento da UE, incluindo os relacionados com medidas previstas ou executadas ao abrigo dos fundos do MRR, mas não incluídos no pedido de pagamento apresentado à Comissão;**
  - b. a fase mais precoce do ciclo de deteção de fraude em que os Estados-Membros devem comunicar casos suspeitos de fraude e o tipo de informações que devem ser incluídas.**
- 2) A Comissão deve determinar de que forma os Estados-Membros devem comunicar-lhe os casos de suspeita de fraude após o termo do período de execução do MRR, em dezembro de 2026.**

**Prazo de execução: 1) 31 de março de 2026, 2) 31 de agosto de 2026**

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 3, alínea 1).

A Comissão reconhece a importância de emitir orientações destinadas aos Estados-Membros para promover boas práticas que vão além dos requisitos legais mínimos. A este respeito, a Comissão

continuará a desenvolver as suas orientações existentes<sup>15</sup> para promover as questões abrangidas pela recomendação 3, alínea 1).

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 3, alínea 2).

Os Estados-Membros continuam obrigados a manter procedimentos adequados para assegurar que os casos de (suspeitas de) fraude, irregularidades ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União sejam comunicados, respetivamente, ao OLAF e, se for caso disso, à Procuradoria Europeia, mesmo após a apresentação da declaração de gestão juntamente com o último pedido de pagamento. Além disso, a Comissão fornecerá aos Estados-Membros os pormenores práticos sobre a comunicação de casos de (suspeita de) fraude após o termo do período de execução do MRR à Comissão na Comunicação da Comissão sobre o termo do MRR.

## **Recomendação 4 — Aumentar o impacto das medidas corretivas para o MRR**

**A Comissão deve emitir orientações sobre as recuperações dos Estados-Membros. Estas orientações devem promover:**

- a) Recuperação, pelos Estados-Membros, dos montantes afetados pela fraude, não só junto dos destinatários finais do MRR, mas também dos contratantes/subcontratantes envolvidos em atos fraudulentos;**
- b) Uma abordagem harmonizada por parte dos Estados-Membros em termos do momento em que, no ciclo de deteção de fraudes, devem iniciar o processo de recuperação;**
- c) A utilização de medidas corretivas alternativas, como a suspensão dos pagamentos aos beneficiários finais.**

**Prazo de execução: 31 de março de 2026**

A Comissão **aceita** a recomendação 4.

A Comissão salienta que, nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR, cabe aos Estados-Membros assegurar um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, bem como recuperar os montantes indevidamente pagos ou incorretamente utilizados. A este respeito, os Estados-Membros podem recorrer aos seus sistemas de gestão orçamental habituais.

A Comissão reconhece a importância de emitir orientações destinadas aos Estados-Membros para promover boas práticas que vão além dos requisitos legais mínimos. A este respeito, a Comissão continuará a desenvolver as suas orientações existentes<sup>16</sup> para promover as questões abrangidas pela presente recomendação.

---

<sup>15</sup> Orientações destinadas aos Estados-Membros para a elaboração do resumo das auditorias no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (versão 2), 30/9/2025, Ref.º Ares(2025) 82511049, e Orientações sobre a avaliação dos sistemas de controlo interno estabelecidos pelos Estados-Membros no âmbito do MRR (versão 2), 30/9/2025, Ref.º Ares(2025) 8251088.

<sup>16</sup> Orientações sobre a avaliação dos sistemas de controlo interno criados pelos Estados-Membros no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (versão 2), 30/9/2025, Ref.º Ares(2025) 8251088.

### III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

#### 1. Ações da Comissão para melhorar o quadro antifraude do MRR

##### *Avaliação inicial da Comissão dos sistemas de controlo dos Estados-Membros*

No que diz respeito à observação do TCE de que o quadro antifraude do MRR estabelece requisitos de alto nível definidos pelo Regulamento MRR sem os pormenorizar suficientemente<sup>17</sup>, a Comissão salienta que, em conformidade com o artigo 22.º do Regulamento MRR, cabe em primeiro lugar ao Estado-Membro, enquanto beneficiário ou mutuário de fundos, tomar todas as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União, em especial no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses.

Quando os Estados-Membros apresentaram os seus PRR iniciais, a Comissão avaliou a adequação das disposições de controlo propostas à luz do critério 2.10 do anexo V do Regulamento MRR, com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros. A Comissão sublinha que o critério para a avaliação inicial da conceção das disposições de controlo decorre diretamente do Regulamento MRR. A Comissão toma nota dos critérios definidos pelo TCE, para efeitos da presente auditoria, para avaliar a conceção dos sistemas: âmbito, cobertura e calendário dos controlos/verificações preventivos e detetores antifraude<sup>18</sup>. A Comissão realizou a sua avaliação com base nos critérios decorrentes do Regulamento MRR.

Além disso, o critério 2.10 do anexo V do Regulamento MRR, relativo à avaliação das disposições de controlo dos Estados-Membros, engloba vários elementos relacionados com a conceção dos sistemas de controlo interno dos Estados-Membros, para além das medidas antifraude, a fim de assegurar uma avaliação exaustiva. Quando o TCE se refere a «informações incompletas para tirar conclusões»<sup>19</sup> na avaliação inicial da Comissão sobre a conceção dos sistemas dos Estados-Membros, refere-se, de facto, a um elemento muito específico das disposições de controlo, relacionado com o tipo de controlos antifraude a realizar pelos organismos de execução. A Comissão salienta que o tipo de controlos antifraude a realizar pelo organismo de execução representa um aspeto limitado no âmbito de uma avaliação inicial ampla e abrangente.

A Comissão apenas avaliou positivamente os PRR que incluíam disposições de controlo adequadas, em conformidade com os critérios de avaliação do MRR. Se a Comissão detetou insuficiências nas disposições de controlo de um Estado-Membro, propôs marcos específicos de auditoria e controlo, que tinham de ser cumpridos antes de o pagamento seguinte poder ser efetuado. Em vários Estados-Membros, esses marcos foram introduzidos para assegurar que os Estados-Membros especificam medidas de combate à fraude. A Comissão continua a reavaliar os sistemas de controlo dos Estados-Membros em cada revisão dos PRR, com base nas informações obtidas com o seu próprio trabalho de auditoria, e examina exaustivamente as constatações muito importantes ou críticas relevantes para o sistema de controlo global do Estado-Membro. Consequentemente, introduziu vários marcos de auditoria e controlo relacionados com o quadro antifraude quando os PRR foram revistos em 2023.

<sup>17</sup> Ver ponto 19 do relatório do TCE.

<sup>18</sup> Ver pontos 7, 19 e 20 do relatório do TCE.

<sup>19</sup> Ver ponto 7 do relatório do TCE.

Além disso, tal como reconhecido pelo TCE em relatórios anteriores<sup>20</sup>, a Comissão emitiu orientações gerais sobre os PRR, incluindo os sistemas de controlo para proteger os interesses financeiros da União, em setembro de 2020, janeiro de 2021, março de 2023 e julho de 2024. A Comissão chama especialmente a atenção para as orientações relativas aos planos de recuperação e resiliência emitidas em janeiro de 2021.

### *Funções e responsabilidades dos organismos dos Estados-Membros*

Em relação à observação do TCE de que as funções e responsabilidades de cada interveniente não foram plenamente definidas no acordo de financiamento<sup>21</sup>, a Comissão salienta que os acordos de financiamento e de empréstimo são assinados entre a Comissão e o Estado-Membro, impondo assim obrigações ao Estado-Membro e não a organismos específicos, nomeadamente no que diz respeito às medidas antifraude. O anexo I dos acordos de financiamento e de empréstimo assinados com cada Estado-Membro inclui requisitos-chave relacionados com os sistemas de controlo interno dos Estados-Membros a que se refere o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR. Nomeadamente, o requisito-chave 1 diz respeito a procedimentos que asseguram o cumprimento de todas as regras nacionais e da União aplicáveis, que incluem, em especial, regras sobre a prevenção de conflitos de interesses, a prevenção da fraude, a corrupção e o duplo financiamento. Além disso, este requisito-chave deve ser lido em conjugação com o requisito-chave 2 relativo à aplicação eficaz de medidas proporcionadas de luta contra a fraude e a corrupção e de medidas destinadas a evitar conflitos de interesses e duplo financiamento, bem como com o requisito-chave 4, relativo às medidas adequadas para verificar a ausência de irregularidades graves, e com o requisito-chave 5, relativo a auditorias adequadas e independentes dos sistemas e testes substantivos.

Embora os requisitos-chave dos acordos de financiamento já sejam mais específicos e vão além dos estabelecidos no Regulamento MRR<sup>22</sup>, a Comissão observa que, em conformidade com o quadro jurídico do MRR, os Estados-Membros estão explicitamente autorizados a utilizar os seus sistemas de gestão orçamental habituais. Por conseguinte, o acordo de financiamento não atribui as responsabilidades antifraude a nenhum organismo específico, exigindo antes que os Estados-Membros criem sistemas eficazes ao abrigo dos requisitos-chave 2 e 3. Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR, os organismos responsáveis exatos são deixados ao critério do Estado-Membro, com base na sua estrutura institucional nacional e na estrutura do seu sistema de controlo interno. Embora considere que os acordos de financiamento definiram os tipos de organismos responsáveis pela execução do MRR, o TCE observa que «*não descreveu em pormenor as suas funções e responsabilidades em relação às medidas antifraude*»<sup>23</sup>. A Comissão considera que esta é a consequência lógica do quadro jurídico estabelecido pelos colegisladores, que exige que os Estados-Membros criem um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e permite que os Estados-Membros «*confiem nos seus sistemas nacionais de gestão orçamental habituais*». A Comissão considera que a definição de funções e responsabilidades específicas para cada tipo de organismo em cada requisito-chave teria, por conseguinte, sido contrária ao quadro jurídico do MRR.

Por último, a Comissão toma nota dos critérios definidos pelo TCE<sup>24</sup> para efeitos da presente auditoria para avaliar as funções e responsabilidades dos organismos nacionais nos quatro Estados-Membros:

<sup>20</sup> Ver pontos 108 e 114 do Relatório Especial n.º 21/2022 do TCE, e os pontos 28 e 29 do Relatório Especial n.º 09/2025 do TCE.

<sup>21</sup> Ver ponto 21 do relatório do TCE.

<sup>22</sup> Ver pontos 7, 20 e 21 do relatório do TCE.

<sup>23</sup> Ver ponto 21 do relatório do TCE.

<sup>24</sup> Ver pontos 7, 19 e 20 do relatório do TCE.

tipo, cobertura e calendário dos controlos antifraude a realizar. A Comissão realizou a sua avaliação utilizando os critérios decorrentes do Regulamento MRR.

### *Contributos das auditorias da Comissão para a prevenção e deteção de fraudes*

Desde as fases iniciais da execução do PRR, a Comissão realizou auditorias de sistemas para assegurar que os Estados-Membros criam sistemas adequados para proteger os interesses financeiros da União. Os auditores da Comissão debruçaram-se sobre todos os Estados-Membros pelo menos uma vez através de uma auditoria PIFU e sobre alguns Estados-Membros até duas vezes. Tal como reconhecido pelo TCE, as auditorias da Comissão são instrumentos eficazes, conduzindo a melhorias nos sistemas antifraude dos quatro Estados-Membros visitados<sup>25</sup>. A Comissão salienta que as auditorias PIFU desempenharam um papel crucial na identificação de insuficiências nos sistemas de controlo interno dos Estados-Membros, o que conduziu à introdução de marcos de auditoria e controlo, quando pertinente. Estes marcos foram fundamentais para acelerar as melhorias nos sistemas de controlo interno dos Estados-Membros.

Em resposta à observação do TCE sobre a cobertura insuficiente de alguns organismos<sup>26</sup>, a Comissão observa que, embora o TCE reconheça que «*as auditorias realizadas aos organismos de execução foram exaustivas*»<sup>27</sup> e apoiadas por uma lista de controlo de auditoria «*exaustiva*»<sup>28</sup> na opinião do TCE, as responsabilidades antifraude do organismo de coordenação ainda estavam «*insuficientemente cobertas*»<sup>29</sup>. Em conformidade com o seu Memorando de Planeamento de Inquérito, a Comissão salienta que a sua auditoria de sistemas se centra «*em especial nos organismos de coordenação*», bem como nos organismos de execução e nos destinatários finais. Os auditores da Comissão iniciaram sistematicamente essas auditorias examinando o organismo de coordenação, avaliando os seus manuais e orientações, avaliando de forma coerente as suas funções e responsabilidades e a sua coordenação e apoio globais aos organismos de execução. Proporcionou uma compreensão descendente e ampla de todo o processo nacional antifraude e da estrutura aplicável ao MRR. Tal resultou igualmente em constatações e recomendações de auditoria que abordam o quadro antifraude mais vasto a nível dos Estados-Membros. Esses controlos foram complementados por testes de controlo dos marcos e metas realizados ao nível dos organismos de execução para verificar, da base para o topo, a eficácia e a eficiência do sistema nacional de controlo interno.

Além disso, no que diz respeito à observação do TCE de que não existe uma lista de controlo de auditoria específica para o organismo de coordenação com critérios comuns<sup>30</sup>, a Comissão recorda que, em conformidade com o artigo 22.º do Regulamento MRR, os Estados-Membros podem recorrer aos seus sistemas de gestão orçamental habituais, o que implica que a atribuição de responsabilidades pela proteção dos interesses financeiros da União — incluindo o papel do organismo de coordenação — pode variar entre os Estados-Membros e, de facto, varia entre eles. Este quadro jurídico não permite a aplicação de critérios comuns sobre as responsabilidades do organismo de coordenação em matéria de PIFU durante as auditorias aos sistemas. É utilizada uma lista de controlo geral única para todas as entidades auditadas no âmbito das auditorias de sistemas

---

<sup>25</sup> Ver pontos 8 e 34 do relatório do TCE.

<sup>26</sup> Ver ponto 26 do relatório do TCE.

<sup>27</sup> Ver ponto 8 do relatório do TCE.

<sup>28</sup> Ver ponto 29 do relatório do TCE.

<sup>29</sup> Ver ponto 8 do relatório do TCE.

<sup>30</sup> Ver ponto 27 do relatório do TCE.

PIFU, com conclusões e recomendações dirigidas ao organismo de coordenação, se for caso disso, tendo igualmente em conta o quadro institucional nacional.

Quanto ao calendário dos controlos, o TCE afirma que, em 10 Estados-Membros (dos 27 auditados), «os pagamentos iniciais foram efetuados sem dispor de provas suficientes sobre a eficácia do sistema de controlo antifraude dos Estados-Membros»<sup>31</sup>. A Comissão observa que a legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR efetuados pela Comissão aos Estados-Membros se baseiam exclusivamente no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, tal como também reconhecido pelo TCE em relatórios anteriores<sup>32</sup>. O calendário dos controlos dos sistemas que os Estados-Membros criaram para executar reformas e investimentos não afeta, portanto, de forma alguma, a garantia que a Comissão tem sobre os seus pagamentos do MRR ao próprio Estado-Membro. Quando são detetadas questões relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União, o Regulamento MRR estabelece sistemas de correções para a proteção dos interesses financeiros da União ao abrigo do artigo 22.º, n.º 5,— abrangidos pelo quadro de redução e recuperações da Comissão<sup>33</sup> — que permitem uma redução ou recuperação até 100 % do apoio, independentemente de qualquer pedido de pagamento específico.

O TCE refere<sup>34</sup> que a avaliação dos riscos efetuada pela Comissão subestima os riscos relacionados com os Estados-Membros nos domínios da contratação pública e dos auxílios estatais. A Comissão salienta que estabeleceu uma metodologia abrangente de avaliação dos riscos no âmbito do seu RAA de 2024, que está na base da declaração de fiabilidade. Esta metodologia classifica os Estados-Membros por nível de risco (baixo, médio ou elevado) com base em três critérios fundamentais: legalidade e regularidade das operações, conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, alínea a), e conformidade com o artigo 22.º, n.º 5, do Regulamento MRR. Em resposta ao Relatório Especial n.º 09/2025 do TCE, a Comissão reviu o seu método de avaliação dos riscos: quando os Estados-Membros se comprometem a tomar medidas corretivas em relação a constatações críticas e muito importantes relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União, mas ainda não confirmaram a execução, são classificados como de risco médio. Tal como indicado na sua resposta ao referido relatório, a Comissão não concordou em classificar essas situações como casos de risco elevado. É estabelecido um risco elevado para as situações em que um Estado-Membro recusou, falhou e/ou não está em condições de dar seguimento a essas constatações e a Comissão ainda não lançou medidas corretivas. Esta abordagem foi aplicada no RAA de 2024 da DG ECFIN<sup>35</sup>. A Comissão afirma que a sua metodologia é sólida, proporciona uma garantia razoável e não subestima os níveis de risco<sup>36</sup>. A Comissão adota uma abordagem conservadora na execução das recomendações, encerrando-as apenas quando o Estado-Membro apresenta provas completas da sua aplicação. A Comissão acompanha de perto todas as recomendações de auditoria e examina as constatações muito importantes/críticas em aberto relevantes para o sistema global de controlo durante as revisões dos planos, o que pode conduzir a marcos adicionais de auditoria e controlo. A metodologia atual reflete com exatidão o nível de risco relacionado com a conformidade dos Estados-Membros com o artigo 22.º, n.º 5, e fornece à Comissão uma garantia razoável neste domínio.

---

<sup>31</sup> Ver ponto 33 do relatório do TCE.

<sup>32</sup> Relatório Anual de 2024 do TCE, ponto 11.4.

<sup>33</sup> Anúncio da Comissão — Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência (C/2024/4990), anexo IV.

<sup>34</sup> Ver ponto 31 do relatório do TCE.

<sup>35</sup> Relatório Anual de Atividades de 2024 da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), em particular o anexo V.

<sup>36</sup> Ver ponto 31 do relatório do TCE.

## 2. Dados sobre fraude e medidas corretivas no âmbito do MRR na fase final do mecanismo

### *Comunicação de casos de suspeita de fraude*

Em relação à observação do TCE de que a comunicação de informações sobre fraudes no âmbito do MRR carece de uma abordagem normalizada e centralizada<sup>37</sup>, a Comissão salienta que o Regulamento MRR permite que os Estados-Membros utilizem os seus sistemas nacionais de gestão orçamental habituais para assegurar a proteção dos interesses financeiros da União, em especial no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de fraudes<sup>38</sup>. Por conseguinte, a diversidade de abordagens na comunicação de fraudes é uma consequência lógica do quadro jurídico do MRR. As medidas a tomar são intencionalmente deixadas ao critério dos Estados-Membros, uma vez que estes estão em melhor posição para determinar as ações mais eficazes e adequadas para prevenir e detetar fraudes nos seus contextos específicos e em conformidade com o quadro jurídico nacional aplicável.

No entanto, a fim de estabelecer uma norma mínima no procedimento de comunicação de informações, a Comissão incluiu uma disposição no requisito-chave 3 do acordo de financiamento segundo a qual os Estados-Membros devem manter procedimentos adequados para a elaboração da declaração de gestão e do resumo das auditorias, incluindo a aplicação de procedimentos eficazes para assegurar que todos os casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses são devidamente comunicados. As orientações da Comissão aos Estados-Membros sobre o resumo das auditorias também fornecem pormenores sobre a comunicação de fraudes.

Os Estados-Membros que detetem quaisquer irregularidades específicas devem tomar medidas para as corrigir e informar a Comissão em conformidade, nomeadamente na declaração de gestão. Embora a comunicação de informações através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) não seja obrigatória para os Estados-Membros ao abrigo do Regulamento MRR, a Comissão incentivou os Estados-Membros a utilizá-la. Além disso, importa igualmente especificar que os Estados-Membros podem comunicar casos de suspeita de fraude através de vários canais, e não apenas nas declarações de gestão. Em todo o caso, os Estados-Membros têm a obrigação de comunicar casos de suspeita de fraude às autoridades competentes, como o OLAF e a Procuradoria Europeia. Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), do acordo de financiamento, os Estados-Membros são obrigados a manter registos durante cinco anos.

Em resposta à observação do TCE de que não é claro quando um caso de fraude deve ser comunicado<sup>39</sup>, a Comissão observa que se espera que os Estados-Membros comuniquem os casos de fraude quando tiverem recolhido informações suficientes para confirmar suspeitas de fraude, quando tiverem confirmado casos de fraude, quando os casos forem detetados pelo seu trabalho de auditoria ou quando as informações corroboradas corresponderem aos seus dados existentes. Embora os Estados-Membros tenham a obrigação de comunicar casos de fraude, não existe uma definição explícita de «suspeita de fraude» ao abrigo do Regulamento MRR. No entanto, nos seus quadros legislativos, os Estados-Membros podem ter a sua própria definição de «suspeita de fraude» para efeitos de comunicação de potenciais casos de fraude. A Comissão recorda que a definição de «fraude» no quadro jurídico do MRR se refere à definição de fraude estabelecida ao abrigo do quadro

---

<sup>37</sup> Ver ponto 70 do relatório do TCE.

<sup>38</sup> Artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR.

<sup>39</sup> Ver pontos 77-79 do relatório do TCE.

jurídico da UE<sup>40</sup>. Para que um caso seja considerado «fraude», a intenção deliberada de cometer uma irregularidade lesiva dos interesses financeiros da União é o principal elemento desta infração. Além disso, o OLAF e a Procuradoria Europeia estabeleceram requisitos e orientações para a comunicação de suspeitas de fraude lesiva dos interesses financeiros.

No contexto da opinião do TCE de que os Estados-Membros devem comunicar todos os casos de fraude que afetem projetos que se prevê venham a ser financiados pelo MRR<sup>41</sup>, a Comissão salienta que os projetos afetados por fraude que não sejam apresentados pelas autoridades para serem contabilizados para o cumprimento satisfatório do respetivo marco ou meta não podem afetar os interesses financeiros da União<sup>42</sup>. A Comissão discorda da interpretação do TCE e reitera a natureza baseada no desempenho do MRR, que paga um resultado e não uma rubrica subjacente específica. Em conformidade com o Regulamento MRR, a obrigação de os Estados-Membros tomarem medidas adequadas relacionadas com a fraude está limitada aos casos «*lesivos dos interesses financeiros da União*», especificamente em conformidade com o artigo 22.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento MRR, «*Os acordos [...] devem estipular que os Estados-Membros ficam obrigados a [...] b) adotar as medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses [...] lesivos dos interesses financeiros da União [...]*». Além disso, a Comissão observa que, com base no quadro jurídico do MRR, realiza a sua avaliação com base nas informações fornecidas no pedido de pagamento. Tal é especificamente referido no artigo 6.º, n.º 2 e 4, do acordo de financiamento: «*Ao apresentar os pedidos de pagamento nos termos do artigo 24.º do Regulamento MRR, o Estado-Membro deve: a) Apresentar a devida justificação do cumprimento satisfatório dos marcos e metas pertinentes estabelecidos na Decisão de Execução do Conselho e A avaliação preliminar nos termos do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR deve ser realizada pela Comissão com base nas informações fornecidas pelo Estado-Membro em conformidade com o n.º 2.*». Por conseguinte, a Comissão não pode exigir que os Estados-Membros comuniquem, no contexto de um pedido de pagamento, todos os casos de suspeita de fraude relacionados com o MRR que possam afetar os interesses financeiros da União, se esses casos não estiverem relacionados com o pedido de pagamento. No entanto, um Estado-Membro pode decidir se informa a Comissão, na sua declaração de gestão, da substituição de um projeto (potencialmente) fraudulento por um projeto não fraudulento relacionado com o cumprimento satisfatório de um marco ou meta. No entanto, tal não prejudicaria a aplicação do artigo 6.º, n.º 4, do acordo de financiamento.

No que diz respeito à observação do TCE sobre a obrigação de comunicação de informações pelos Estados-Membros após 2026<sup>43</sup>, a Comissão sublinha que o quadro jurídico do MRR não estabelece uma data-limite específica para a comunicação obrigatória de casos de fraude. Embora, de facto, já não haja declarações de gestão, os Estados-Membros são obrigados, nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento MRR, a assegurar que a utilização de fundos para medidas apoiadas pelo mecanismo cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis. A obrigação de informar as autoridades competentes, como o OLAF, também continua em vigor.

Além disso, em resposta à observação do TCE sobre o sistema de acompanhamento da Comissão<sup>44</sup>, a Comissão reitera que monitoriza as suspeitas de fraude e irregularidades graves no âmbito do MRR

<sup>40</sup> O artigo 3.º, ponto 10, do acordo de financiamento estabelece que se entende por «fraude» a fraude na aceção do artigo 138.º, n.º 1, alínea d), subalínea i), do Regulamento Financeiro. A definição de «fraude» constante do Regulamento Financeiro remete para o artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho e para a Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias, estabelecida por ato do Conselho de 26 de julho de 1995.

<sup>41</sup> Ver ponto 76 do relatório do TCE.

<sup>42</sup> Ver ponto 74 do relatório do TCE.

<sup>43</sup> Ver ponto 80 do relatório do TCE.

<sup>44</sup> Ver ponto 71 do relatório do TCE.

através de quadros de acompanhamento compilados sistematicamente, sem distinguir entre casos de suspeita de fraude e outras potenciais irregularidades. Estes quadros acompanham os casos de fraude suspeitos ou detetados comunicados nas declarações de gestão, identificados durante o seu próprio trabalho de auditoria e recebidos através de notificações de fontes externas, canais de denúncia de irregularidades, OLAF e Procuradoria Europeia. Funcionam como um instrumento centralizado para assegurar a responsabilização e uma ação rápida na salvaguarda dos fundos da UE. Não foi concedido ao TCE pleno acesso a estes quadros de acompanhamento, uma vez que as informações neles contidas estão sujeitas a requisitos de confidencialidade que protegem a integridade das investigações ativas. No entanto, o número de casos de suspeita de fraude e de outras irregularidades potenciais é comunicado no RAA da DG ECFIN, o que demonstra que a Comissão mantém um registo consolidado<sup>45</sup>.

### *Medidas corretivas do MRR e termo do mecanismo*

Em relação à observação do TCE de que os Estados-Membros não são obrigados a devolver os fundos recuperados ao orçamento da UE, a menos que estas recuperações sejam consideradas insuficientes pela Comissão<sup>46</sup>, a Comissão observa que tal reflete diferentes níveis de execução: os pagamentos da União aos Estados-Membros são baseados no desempenho; se uma irregularidade grave a nível da execução for corrigida pelo Estado-Membro e o marco ou meta de pagamento continuar a ser cumprido de forma satisfatória, não foi causado qualquer prejuízo ao orçamento da União e a Comissão não tem base para recuperar os fundos. Tal está igualmente em consonância com o quadro de reduções e recuperações do MRR e com o artigo 19.º do acordo de financiamento, em que a primeira medida que a Comissão aplicará, se se confirmar que o Estado-Membro não recuperou os montantes ou que recuperou de forma insuficiente, é a redução do apoio financeiro, seguida, apenas quando necessário, de uma recuperação de fundos.

Além disso, em resposta à observação do TCE<sup>47</sup> de que o Regulamento MRR não define medidas corretivas específicas a tomar pelos Estados-Membros nos casos de fraude detetada, a Comissão observa que o quadro jurídico do MRR obriga os Estados-Membros a intentar ações judiciais para recuperar fundos desviados nos termos do artigo 22.º do Regulamento MRR e do artigo 11.º, n.º 1, alínea b), do acordo de financiamento. O MRR é um instrumento baseado no desempenho, em que os Estados-Membros têm a responsabilidade de proteger os interesses financeiros da União. O quadro jurídico do MRR exige que os Estados-Membros cumpram os seus sistemas jurídicos nacionais em matéria de procedimentos de correção e, apenas quando as medidas tomadas pelos Estados-Membros não forem suficientes, a Comissão pode lançar uma redução do apoio financeiro e, se necessário, um procedimento de recuperação.

Em resposta à observação do TCE de que os Estados-Membros têm de recuperar os montantes apenas junto dos destinatários finais<sup>48</sup>, a Comissão gostaria de reiterar que, em conformidade com o quadro jurídico do MRR, os destinatários finais são as últimas entidades a receber fundos ao abrigo do MRR que não são contratantes nem subcontratantes<sup>49</sup>. Os destinatários finais podem subcontratar ainda mais a execução das reformas e dos investimentos do MRR. No entanto, o Regulamento MRR estabelece uma distinção entre os casos em que o destinatário final é uma entidade adjudicante em conformidade com o direito da União ou o direito nacional em matéria de contratação pública (caso

<sup>45</sup> Ver página 38 do Relatório Anual de Atividades de 2024 da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros.

<sup>46</sup> Ver ponto 84 do relatório do TCE.

<sup>47</sup> Ver pontos 15 e 83 do relatório do TCE.

<sup>48</sup> Ver pontos 15 e 84 do relatório do TCE.

<sup>49</sup> COM (2024) 474 final, Relatório da Comissão relativo à execução do MRR, anexo V:Destinatários finais ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

em que o Estado-Membro é obrigado a recolher os dados sobre os contratantes e subcontratantes) e os casos em que o destinatário final é privado (caso em que estes dados não são recolhidos). Neste contexto, embora a Comissão considere se, nos contratos públicos celebrados por autoridades públicas, existe fraude em relação a contratantes ou subcontratantes — que, se identificada, deve ser corrigida pelo Estado-Membro ou a Comissão recuperará — relativamente a contratos assinados por destinatários finais privados, que não são obrigados a respeitar a legislação em matéria de contratos públicos e podem contratar livremente, o regulamento não exige que esses dados sejam conservados e a Comissão não tem qualquer base para exigir a recuperação de fundos. O artigo 11.º, n.º 1, alínea b), do acordo de financiamento prevê a obrigação de os Estados-Membros «*intentarem ações judiciais para recuperar os fundos que tenham sido objeto de apropriação indevida, nomeadamente em relação a qualquer medida de execução das reformas e dos projetos de investimento no âmbito do PRR*». Esta cláusula é ampla e abrange também as ações judiciais, em conformidade com o direito nacional, para recuperar fundos junto dos destinatários finais ou dos contratantes e subcontratantes, por exemplo, no caso de um contratante de um organismo público cometer uma fraude. Embora o modelo de declaração de gestão anexo aos acordos de financiamento e de empréstimo inclua uma disposição que solicita ao Estado-Membro que confirme que as irregularidades identificadas durante os relatórios finais de auditoria ou de controlo em relação à execução do PRR foram devidamente corrigidas e recuperadas junto dos destinatários finais ou estão em vias de ser corrigidas e recuperadas, tal não impede o Estado-Membro de comunicar também os casos em que os fundos foram recuperados junto de contratantes ou subcontratantes de organismos públicos. Por conseguinte, a Comissão não concorda com a conclusão do TCE de que tal poderia «comprometer o efeito dissuasor da imposição de recuperações».

A Comissão esclarece que continuará a acompanhar os casos de fraude comunicados antes e depois de 31 de dezembro de 2026 e continuará a exercer o seu direito de proceder à recuperação de fundos nos casos estabelecidos no quadro das «Reduções e recuperações de fundos ao abrigo do MRR.»<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Anúncio da Comissão — Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência (C/2024/4990), anexo IV.