

Aprovado em CD.
O Presidente do CD,



**Instituto da Habitação
e da Reabilitação Urbana**

Instrução Técnica PRR n.º 1/2023

**Mitigação do Risco de Conflito de
Interesses**

Título

Instrução Técnica PRR n.º 1/2023 - Mitigação do Risco de Conflito de Interesses

Conselho Diretivo

Presidente: Dr.º António Leitão

Vice-Presidente: Arq.ª Filipa Serpa

Vogal: Dr.ª Cristina Matela

Vogal: Arq.º Fernando Almeida

Editor

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P.

Endereço

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, n.º 5

1099-019 Lisboa

Telefone: 21 723 15 00

Websites: www.portaldahabitacao.pt / www.ihru.pt

E-mail: ihru@ihru.pt

Elaboração

Gabinete de Auditoria Interna

Outubro de 2023

CONTROLO DOCUMENTAL

Informação do Documento	
Título:	Instrução Técnica PRR n.º 1/2023 - Mitigação do Risco de Conflito de Interesses
Versão e Edição:	1.ª Edição
Elaborado por:	Gabinete de Auditoria Interna
Aprovado por:	Conselho Diretivo
Palavras-chave:	Gestão do Risco; Conflito de Interesses; Mitigação do Risco
Tipo de Documento:	Instrução Técnica
Programa	Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)
Dimensão	Resiliência
Componente	Habitação (C02)

HISTÓRICO DE VERSÕES

Informação do Documento			
Versão	Data	Detalhes	Elaborado por:
1	Outubro 2023	Versão inicial da Instrução Técnica sobre a Mitigação do Risco de Conflito de Interesses	Gabinete de Auditoria Interna

Índice

1. Sumário Executivo	1
2. Enquadramento Legal e Regulamentar	2
2.1. A nível da União Europeia	2
2.2. A nível nacional	3
3. Princípios Éticos da Administração Pública	4
4. Conflito de Interesses	5
4.1. Definições	5
4.2. Obrigações em caso de conflito de Interesses	8
5. Prevenção e Detenção de Conflito de Interesses no âmbito do PRR	9
5.1. Estrutura de Missão Recuperar Portugal	9
5.2. Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.	13
Procedimentos aplicáveis aos BF no âmbito do contratualizado pelo IHRU, I.P.	15
• Análise preliminar do Risco ao Sistema de Gestão e Controlo Interno dos Beneficiários Finais	16
• Verificações no Local dos Investimentos	16
• Verificações Administrativas	16
• A utilização da ferramenta <i>Arachne</i>	17
6. Boas Práticas	21
Anexos	23
Anexo I - Legislação e Instrumentos Aplicáveis à temática do Conflito de Interesses	23
Anexo II – Modelo de Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses	25
Anexo III – Modelo de Declaração de Conflito de Interesses	27

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AL.	Alínea
ARACHNE	Ferramenta integrada de TI para extração e enriquecimento de dados disponibilizada pela Comissão, com o objetivo de apoiar as autoridades nacionais nos seus controlos administrativos e, bem assim, nas auditorias, assim prosseguindo e garantindo uma adequada proteção dos interesses financeiros da UE.
BD	Beneficiário Direto
BF	Beneficiário Final
BI	Beneficiário Intermediário
BNAUT	Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário
CD	Conselho Diretivo
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DICI	Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses
EMRP	Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”
GAI	Gabinete de Auditoria Interna
IHRU, I.P.	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
IT	Instrução Técnica
MENAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OT	Orientação Técnica
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
Prog1D	1.º Direito- Programa de Apoio ao Acesso à Habitação
Reg.	Regulamento
SGCI	Sistema de Gestão e Controlo Interno
UE	União Europeia

1. Sumário Executivo

No âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência Europeu concebido para a recuperação da crise económica e financeira gerada pela crise pandémica, foi criado o correspondente instrumento nacional - Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – que estabelece as componentes, reformas e investimentos estratégicos, de forma a impulsionar o país no caminho da retoma, do crescimento económico sustentado e da convergência com a Europa.

O IHRU, I.P., enquanto beneficiário intermediário, tem a responsabilidade de gestão, execução e monitorização de três instrumentos, na dimensão estruturante resiliência:

- Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Prog1D) – RE-C02-i01;
- Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (BNAUT) – RE-C02-i02;
- Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis (Habitação Acessível) – RE-C02-i05 (sendo que numa parte deste investimento o IHRU, I.P. é beneficiário direto).

A luta contra a fraude e a corrupção, na gestão e execução de Fundos Europeus, tem sido uma preocupação constante, das diversas entidades e organismos europeus e nacionais, com vista à proteção dos interesses financeiros do UE.

No âmbito das suas competências e responsabilidades, o IHRU, I.P., tem emanado um conjunto de documentos com vista a mitigar o risco de fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento e simultaneamente auxiliar os próprios Beneficiários Finais (BF) dos Investimentos PRR.

De referir que os BF são as entidades responsáveis pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e/ou de um investimento inscrito no PRR, diretamente enquanto «Beneficiário Direto», ou através do apoio de um «Beneficiário Intermediário», assumindo, nesta situação, cumprir com um conjunto de obrigações no âmbito do contratualizado com o IHRU, I.P.

O presente documento “*Instrução Técnica sobre a Mitigação do Risco de Conflito de Interesses*” pretende ser um instrumento útil e prático de apoio técnico dirigido aos BF, para a identificação e mitigação do risco de conflito de interesses, contribuindo para a eficácia e eficiência na aplicação e execução dos investimentos PRR.

2. Enquadramento Legal e Regulamentar

Segundo os dados da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), a “*questão de conflito de interesses no setor público tem vindo a assumir um lugar de destaque em Portugal como na Comunidade Internacional, a par da problemática da Corrupção*”¹.

O CPC, criado em 2008, era uma entidade administrativa independente que funcionava junto do Tribunal de Contas, com o objetivo de desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas. Atualmente, esta entidade cessa funções, na sequência da instalação definitiva do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)², operada pela Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de junho.

De acordo com o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, uma das atribuições do MENAC é promover e controlar a implementação do Regime Geral da Prevenção do Corrupção (RGPC), no qual se inclui como medida de prevenção, a questão dos conflitos de interesses.

O destaque pela questão de conflito de interesses tem impulsionado o próprio quadro legal e regulamentar europeu e nacional.

2.1. A nível da União Europeia

A nível da UE, pela sua importância destaca-se o Regulamento Financeiro³, segundo o qual no seu art.º 63.º, n.º 2, al. c) “*os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes*”.

Um dos objetivos deste Regulamento é o reforço das medidas destinadas a proteger os interesses financeiros da UE, sendo um desses exemplos o reforço das regras em matéria de conflito de interesses na gestão e execução dos fundos europeus.

No que concerne ao PRR, o próprio Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021⁴, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), reforça a necessidade de proteger os interesses financeiros da UE, através da adoção de medidas relacionadas com a prevenção, a deteção, a correção e a investigação de fraudes, de corrupção e de **conflito de interesses** e, se for caso disso, a imposição de sanções administrativas.

¹ Recomendação do CPC, de 7 de novembro de 2012, disponível em: [Recomendações do CPC \(tcontas.pt\)](#).

² Mecanismo Nacional Anticorrupção, disponível em: [MENAC - Mecanismo Nacional Anticorrupção \(mec-anticorruptcao.pt\)](#).

³ REGULAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, disponível em: [EUR-Lex - 32018R1046 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴ Pontos 39, 40, 53 e 72, e artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, disponível em: [EUR-Lex - 32021R0241 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

2.2. A nível nacional

A nível nacional a preocupação com a proteção dos interesses financeiros da UE e nacionais também estão patentes, destacando-se a criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)⁵ através do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, enquanto instrumento “*de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva e do restabelecimento de laços de confiança sólidos entre os cidadãos, as comunidades e as suas instituições democráticas*”⁶.

Um dos Mecanismos relaciona-se com a questão do conflito de interesses, sendo que de acordo com o art.º 13.º do referido diploma:

Artigo 13.º

Conflitos de interesses

1 — As entidades públicas abrangidas adotam medidas destinadas a assegurar a isenção e a imparcialidade dos membros dos respetivos órgãos de administração, seus dirigentes e trabalhadores e a prevenir situações de favorecimento, designadamente no âmbito do sistema de controlo interno previsto no artigo 15.º.

2 — Os membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores das entidades públicas abrangidas assinam uma declaração de inexistência de conflitos de interesses conforme modelo a definir por portaria dos membros Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da Administração Pública, nos procedimentos em que intervenham respeitantes às seguintes matérias ou áreas de intervenção:

- a) Contratação pública;
- b) Concessão de subsídios, subvenções ou benefícios;
- c) Licenciamentos urbanísticos, ambientais, comerciais e industriais;
- d) Procedimentos sancionatórios.

3 — Os membros dos órgãos de administração, dirigentes e trabalhadores de entidades públicas abrangidas que se encontrem ou que razoavelmente prevejam vir a encontrar -se numa situação de conflito de interesses comunicam a situação ao superior hierárquico ou, na sua ausência, ao responsável pelo cumprimento normativo, que toma as medidas adequadas para evitar, sanar ou cessar o conflito.

4 — Considera -se conflito de interesses qualquer situação em que se possa, com razoabilidade, duvidar seriamente da imparcialidade da conduta ou decisão do membro do órgão de administração, dirigente ou trabalhador, nos termos dos artigos 69.º e 73.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.

5 — O órgão de administração ou dirigente da entidade pública abrangida faz cumprir o disposto nos números anteriores.

No que concerne ao PRR, de acordo com o preceituado na alínea e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual, que estabelece o modelo de governação dos fundos

⁵ “O MENAC tem por missão promover a transparência e a integridade na ação pública e garantir a efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas”, para mais informações consultar: [Sobre o MENAC - Mecanismo Nacional Anticorrupção \(mec-anticorruptcao.pt\)](https://mec-anticorruptcao.pt)

⁶ Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro que cria o MENAC, disponível em: [Decreto-Lei n.º 109-E/2021 | DR \(diariodarepublica.pt\)](https://diariodarepublica.pt).

européus atribuídos a Portugal através do PRR⁷, o modelo de governação do PRR obedece ao princípio da segregação das funções de gestão e da prevenção de conflito de interesses, que determina a subordinação do modelo de gestão do PRR ao primado da separação rigorosa de funções de gestão e monitorização, de pagamento, e de auditoria e controlo.

Nos dois pontos anteriormente abordados foi realizada apenas uma breve referência ao enquadramento legal e regulamentar da UE e nacional, contudo, existem outros normativos aplicáveis, assim como outros instrumentos, que visam prevenir e gerir situações de conflito de interesses, conforme o resumo constante no [Anexo I](#).

3. Princípios Éticos da Administração Pública

No âmbito do exercício do trabalho em funções públicas, existe um conjunto de princípios que regem este tipo de atividade, nomeadamente na Constituição da República Portuguesa, nas disposições legais previstas no Código do Procedimento Administrativo e na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

Ao todo, podem ser contabilizados dez princípios éticos na Administração Pública⁸:

- **Princípio do serviço público** - Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.
- **Princípio da legalidade** - Os funcionários atuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.
- **Princípio da justiça e imparcialidade** - Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, atuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.
- **Princípio da igualdade** - Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.
- **Princípio da proporcionalidade** - Os funcionários, no exercício da sua atividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da atividade administrativa.
- **Princípio da colaboração e boa fé** - Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da atividade administrativa.
- **Princípio da informação e qualidade** - Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.
- **Princípio da lealdade** - Os funcionários, no exercício da sua atividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

⁷ Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua versão atual, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência, disponível em: [Modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência | DR \(diariodarepublica.pt\)](#).

⁸ Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) - Princípios éticos da administração pública, disponível em: [DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público](#).

- **Princípio da integridade** - Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de caráter.
- **Princípio da competência e responsabilidade** - Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

Assim, os dez princípios éticos da Administração Pública, anteriormente referidos, assumem uma particular relevância na temática do conflito de interesses, com uma particular relevância para o princípio do serviço público, da legalidade, da justiça, da imparcialidade, da lealdade e da integridade.

De salientar que diversos serviços públicos dispõem de códigos próprios, os designados Códigos de Ética e Conduta, onde estão refletidos estes princípios e a sua importância no desempenho de funções públicas.

4. Conflito de Interesses

4.1. Definições

A definição de conflito de interesses, nem sempre se demonstra de fácil delimitação e compreensão, contudo nos últimos anos, por força da importância que lhe tem sido concedido ao nível UE e nacional, a sua definição tem sido densificada e acompanhada de diversos exemplos práticos.

Conflict of interest involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests, which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities⁹

(Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OECD)

Um dos exemplos do reforço das regras em matéria de conflito de interesses é o próprio Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento e do Conselho, de 18 de julho que em relação ao Regulamento anterior densificou a definição do conflito de interesses.

Existe um conflito de interesses quando o exercício imparcial e objetivo das funções de um ator financeiro ou outra pessoa "envolvido na execução financeira" estiver comprometido por razões que envolvam família, vida emocional, afinidade política ou nacional, interesse económico ou qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto".

(Art.º61.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046)

Ainda de acordo com o n.º 2 art.º 61.º do Regulamento *supra* referido, caso exista o risco de um conflito de interesses que implique um membro do pessoal de uma autoridade nacional, a pessoa em causa remete a questão para o seu superior hierárquico. No caso de pessoal abrangido pelo Estatuto, a pessoa em causa remete a questão para o gestor orçamental delegado competente. O superior

⁹ OCDE - *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, página 6, disponível em: [OECD Legal Instruments](#).

hierárquico ou o gestor orçamental delegado competente confirmam por escrito se existe um conflito de interesses. Caso exista um conflito de interesses, a autoridade investida do poder de nomeação ou a autoridade nacional competente asseguram que a pessoa em causa cesse todas as suas atividades decorrente dessa circunstância. O gestor orçamental delegado ou a autoridade nacional competentes asseguram que sejam tomadas todas as medidas suplementares adequadas, de acordo com a lei aplicável.

Conforme estabelecido pelo Tribunal de Contas Europeu um interesse é definido como “*um compromisso, obrigação, dever ou objetivo associado a uma função ou prática social e económica específica. Esse interesse pode ter como objetivo favorecer ou prejudicar determinados indivíduos ou grupos. Um interesse pode ser classificado como direto ou indireto e como financeiro ou não financeiro*”¹⁰.

Figura 1 - Categorias de Interesses



Fonte: [Relatório Especial 06/2023: Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura](#) do Tribunal de Contas Europeu / [Victorian Public Sector Commission](#), 2016.

A Comissão Europeia, utiliza como um exemplo de um interesse pessoal¹¹:

“Um chefe de uma autoridade de gestão/organismo pagador:

1) poderá ter um interesse pessoal (familiar) direto na afetação dos fundos da UE a um projeto da empresa do seu cônjuge/companheiro(a) (e, portanto, teria de declarar um conflito de interesses e abster-se de ser envolvido na tomada de decisão relacionada com esse projeto, para que seja possível gerir a situação);

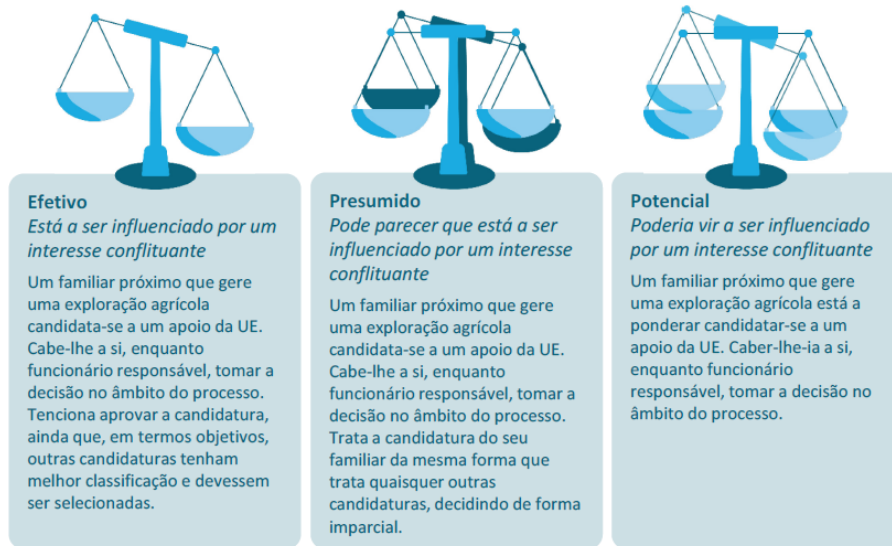
2) poderá ter um interesse pessoal (familiar) indireto na afetação dos fundos da UE a uma empresa que prometeu criar uma nova fábrica para a qual a empresa do cônjuge/companheiro(a) será muito provavelmente o subcontratante mais importante

¹⁰ Tribunal de Contas Europeu – Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura, Relatório Especial 06/2023, disponível em: [Relatório Especial sobre o conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura \(europa.eu\)](#).

¹¹ Comunicação da Comissão — Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro 2021/C 121/01, Jornal Oficial da União Europeia, C121, 64.º ano, 9 de abril de 2021, edição em língua portuguesa, página 11, documento ainda disponível em: [EUR-Lex - 52021XC0409\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

(e, portanto, obrigá-lo-ia a abster-se de decisões relacionadas com o procedimento de concessão) ou detém o terreno que a empresa terá de comprar para construir a fábrica”.

Figura 2- Exemplos de conflitos de interesses efetivos, presumidos e potenciais



Fonte: [Relatório Especial 06/2023: Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura](#) do TCE¹²

Das “Orientações sobre prevenção e gestão de conflitos de interesses” a Comissão Europeia, destaca alguns exemplos, sobre esta temática. Atendendo à similaridade entre o descrito e a sua relevância na execução do PRR, transcreve-se para este documento essas situações¹³:

“(…) quando uma pessoa que trabalha para uma autoridade de gestão/organismo pagador (ou uma entidade adjudicante nacional) ou para um serviço da Comissão e está encarregada de avaliar as candidaturas a financiamento da UE, poderá vir a estar numa situação que pode constituir ou ser objetivamente considerada como constituindo um conflito de interesses:

1. A pessoa [ou o(a) seu(sua) companheiro(a)] realiza simultaneamente trabalho de consultoria, para uma empresa de consultoria ou para um terceiro que presta serviços à empresa de consultoria, sobre a apresentação de candidaturas a financiamento da UE.
2. A pessoa (ou um familiar direto da pessoa) detém direta ou indiretamente uma empresa que se está a candidatar a financiamento da UE.
3. A pessoa tem uma relação pessoal de amizade com os gestores/proprietários de uma empresa que se está a candidatar a financiamento da UE.
4. A pessoa é candidata (enquanto membro de um partido político) a um cargo público e o seu partido político tem uma relação comercial com um candidato específico a financiamento da UE.

¹² Exemplos de conflito de interesses efetivos, presumidos e potenciais, dados pelo TCE no Relatório Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura.

¹³ Comunicação da Comissão — Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro 2021/C 121/01, Jornal Oficial da União Europeia, C121, 64.º ano, 9 de abril de 2021, edição em língua portuguesa, página13, documento ainda disponível em: [EUR-Lex - 52021XC0409\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

5. *Antes de abandonar o seu cargo no serviço público, uma pessoa negocia o seu futuro emprego numa empresa que se está a candidatar a financiamento da UE6(ou empresa afiliada ou parceira, ou outra empresa com propriedade em sobreposição comparativamente com a que se está a candidatar a financiamento da UE).*
6. *A pessoa trabalhou recentemente num cargo de gestão numa empresa que se candidata a financiamento da UE e era responsável pelo setor específico da empresa que solicita atualmente o financiamento.*
7. *Se a pessoa viver num município que se candidata a financiamento de infraestruturas, tal não deve ser necessária e objetivamente considerado como dando origem a um conflito de interesses. Quanto maior o grupo ao qual a pessoa pertence que beneficiará de uma medida — neste caso, a população do município em causa — mais diluído se torna normalmente o risco de conflito de interesses. Contudo, continua a ser necessária uma avaliação casuística se, por exemplo, a pessoa beneficiasse da medida de financiamento de uma forma específica, por exemplo, pelo facto de a infraestrutura pública aumentar o valor imobiliário do seu bairro, a perceção de um conflito de interesses poderá existir/surgir.*

4.2. Obrigações em caso de conflito de Interesses

As situações de conflito de interesses podem surgir a qualquer momento, por isso, além de ser primordial prevenir essas situações é essencial que os organismos tenham procedimentos normalizados, implementados e divulgados para gerir este tipo de situações e assegurar a reputação e a imparcialidade do setor público e dos que tomam decisões relativas à gestão dos fundos da UE, bem como a credibilidade dos princípios do Estado de direito enquanto valor fundamental da UE. Neste sentido, sempre que se verifique que existe uma situação potencial conflito de interesses, as pessoas de uma autoridade nacional envolvidas devem¹⁴:

- ***Abster-se de realizar qualquer ato*** que possa pôr os seus próprios interesses em conflito com os interesses da União;
- ***Tomar as medidas adequadas para prevenir*** o surgimento de conflitos de interesses nas funções sob a sua responsabilidade;
- ***Tomar as medidas adequadas para sanar*** quaisquer situações que possam ser objetivamente consideradas como constituindo um conflito de interesses;
- ***Remeter a questão para o seu superior hierárquico;***
- ***O superior hierárquico competente confirma por escrito se existe um conflito de interesses;***
- ***Caso exista um conflito de interesses, a autoridade nacional competente assegura que a pessoa em causa cesse todas as suas atividades no caso;***
- ***A autoridade nacional competente assegura que sejam tomadas todas as medidas suplementares adequadas de acordo com a lei aplicável;***

¹⁴ IGF-Autoridade de Auditoria – Conflito de Interesses: Risco e oportunidade, disponível em: [conflitos-de-interesses.pptx \(live.com\)](https://www.igf.pt/conflitos-de-interesses.pptx).

5. Prevenção e Detetção de Conflito de Interesses no âmbito do PRR

Prevenir e detetar o conflito de interesses são pilares essenciais na proteção dos interesses financeiros da UE e nacionais, de modo a garantir a isenção dos agentes envolvidos na gestão e implementação dos recursos públicos e na preservação da confiança dos cidadãos nas instituições e organismos nacionais e europeus.

5.1. Estrutura de Missão Recuperar Portugal

Nos termos do decreto-lei que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR, na sua redação atual, compete à EMRP “implementar um sistema de gestão e controlo interno, suportado em modelos adequados de monitorização e informação, que previna e detete irregularidades e permita a adoção das medidas corretivas oportunas e adequadas” (alínea f) do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual).

Neste sentido, a EMRP implementou um conjunto de procedimentos, os quais podem ser consultados no seu Manual de Procedimentos do PRR (4.ª edição, aprovada em 20 de janeiro de 2023)¹⁵ e em diversas Orientações Técnicas (OT), as quais se encontram disponíveis no sítio da internet daquela entidade.

No que concerne à mitigação de conflito de interesses, transcreve-se para o presente documento a síntese dos procedimentos adotados, com a ressalva de que se aconselha a leitura integral da Orientação Técnica n.º 12/2023 - Mitigação do risco de conflito de interesses - Beneficiários do PRR¹⁶.

Equipas das três Dimensões Estruturantes do PRR

Fase	Normativo	Ação desenvolvida
Contratualização	Manual de Procedimentos (4.ª edição) – pág.(s) n.º 27 e 28	<ul style="list-style-type: none"> – Análise do conflito de interesses. – Verificações administrativas: Observações declarativas dos beneficiários (diretos e intermediários) e dos elementos intervenientes da EMRP, sobre conflito de interesses
Implementação: Acompanhamento do Progresso	Manual de Procedimentos (4.ª edição) – pág.(s) 28 a 29	<ul style="list-style-type: none"> – Revalidação do cumprimento do declarado pelo Beneficiário em sede de contratualização, sobre o duplo financiamento, conflito de interesses e fraude; – Ações de acompanhamento nos termos definidos no Plano de Ações de Acompanhamento das Coordenações Temáticas (PAACT), incluindo a supervisão e reperformance do trabalho desenvolvido pelos Beneficiários Intermediários incluindo o trabalho efetuado por estes sobre os respetivos BF e revalidação das dimensões de risco (situações de fraude e corrupção, conflito de interesses e de duplo financiamento).

¹⁵ Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - Manual de Procedimentos, 4.ª Edição, disponível em: [Sistema de Controlo Interno - Recuperar Portugal](#).

¹⁶ Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - Orientação Técnica n.º 12/2023 Mitigação do risco de conflito de interesses - Beneficiários do PRR, Versão: 1.0, disponível em: [Orientações Técnicas - Recuperar Portugal](#).

Equipa Segregada de Controlo Interno (ESCI)

Fase	Normativo	Ação desenvolvida
Controlo de acordo com o PACRP e pedidos de desembolso	Manual de Procedimentos (4.ª edição) – pág. 30	<ul style="list-style-type: none"> – Ações de controlo específicas, designadamente, quando se vise obter uma garantia adicional sobre a realização dos investimentos de acordo com as normas aplicáveis, no âmbito da prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção, do conflito de interesses e do duplo financiamento. – Verificação das dimensões de risco (fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento).

Fonte: elaboração EMRP

Os BD e os BI, no âmbito da contratualização dos seus investimentos com a EMRP, comprometem-se a cumprir um conjunto de obrigações que abrangem a adoção dos procedimentos de verificação e controlo, incluindo, no caso dos BI, ações de controlo junto dos respetivos BF, de modo a assegurar o cumprimento das metas e marcos globais contratualizados, bem como a adoção de um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, obrigações que constam das cláusulas identificadas na tabela seguinte.

Contrato de Financiamento	Obrigações Contratuais
Beneficiário Direto (BD)	<p>CLÁUSULA 8.ª - (OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS DO SEGUNDO OUTORGANTE) “Ponto 1-alínea b) Adotar um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia;”</p> <p>CLÁUSULA 11.ª - (RECUPERAÇÃO DO APOIO FINANCEIRO) “Ponto 1-alínea e) Ocorrência de situações de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção ou duplo financiamento;”</p>
Beneficiário Intermediário (BI)	<p>CLÁUSULA 9.ª - (OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS DO SEGUNDO OUTORGANTE) “Ponto 1-alínea b) Adotar um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia;”</p> <p>CLÁUSULA 12.ª - (RECUPERAÇÃO DO APOIO FINANCEIRO) “Ponto 1-alínea e) Ocorrência de situações de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção ou duplo financiamento;”</p>

Fonte: elaboração EMRP

Os BF, no âmbito da contratualização dos seus investimentos com os BI, comprometem-se a cumprir um conjunto de obrigações, nas quais consta o respeito pelos princípios de transparência, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses, designadamente nas relações que estabelecem com os respetivos fornecedores ou prestadores de serviços, cujas cláusulas de identificam de seguida.

Contrato	Obrigações Contratuais
Beneficiário Final (BF)	Termo de Aceitação
	CLÁUSULA 6.ª - (OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO FINAL) "Ponto 1-alínea J) Respeitar os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses , designadamente nas relações estabelecidas entre os beneficiários e os seus fornecedores ou prestadores de serviços;"
	Contrato de Financiamento
	CLÁUSULA 7.ª - (OBRIGAÇÕES DO SEGUNDO OUTORGANTE) "Alínea k) Respeitar os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses , designadamente nas relações estabelecidas entre os beneficiários e os seus fornecedores ou prestadores de serviços;"

Fonte: elaboração EMRP

As obrigações que recaem sobre os BD e BI têm, também, por objetivo, a criação e a descrição de um SGCI, que é parte integrante do SCGI da EMRP. O SGCI dos BD e BI deve incluir mecanismos de modo a que previna, detete e corrija irregularidades, e que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento, e ainda que assegure o princípio da boa gestão e salve os interesses financeiros da União, por força do estabelecimento e aplicação de medidas antifraude eficazes e proporcionais, tendo em conta os riscos identificados, conforme o estabelecido nas alíneas c), f) e g) do n.º 2, do artigo 6.º do decreto-lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua atual redação.

Visando assegurar os requisitos anteriormente referidos, os SGCI dos BD e BI são desenvolvidos e incrementados tendo em consideração as orientações e obrigações constantes da Orientação Técnica n.º 7/2021, das quais se destacam, relativamente ao Duplo Financiamento, as referências constantes da tabela seguinte.

SGCI	Política estabelecida
Especificação da Capacitação Institucional, Técnica e Administrativa do Beneficiário - Ética e Integridade	O Beneficiário deve descrever a sua situação quanto a observar a existência dos procedimentos necessários a uma rigorosa identificação e prevenção de situações de conflitos de interesse e a sua adequada evidenciação, até ao encerramento dos investimentos e reformas contratualizados no âmbito do PRR, além da declaração de inexistência de conflitos de interesses, que todos os colaboradores têm o dever de subscrever por cada reforma ou investimento do PRR ou subinvestimento que o mesmo comporte, comprometendo-se a mantê-la atualizada.
Medidas Antifraude eficazes e proporcionais à prevenção do risco da fraude - Pilar da PREVENÇÃO do risco de fraude - Código de Ética e Conduta	O Beneficiário deve indicar que dispõe de uma Declaração de Inexistência de Conflitos de Interesses e de uma Declaração de Conflito de Interesses - que integram em anexo o Código - que são conhecidas pelos seus colaboradores e demais intervenientes na implementação das reformas e investimentos do PRR, e que devem subscrever, e atualizar, consoante o caso aplicável.

SGCI	Política estabelecida
	Essas declarações têm por objetivo salvaguardar situações em que possa haver prejuízo para o interesse público ou desvios na imparcialidade e isenção que deve sempre ser observada no tratamento dos assuntos públicos.
Medidas Antifraude eficazes e proporcionais à prevenção do risco da fraude - Pilar da PREVENÇÃO do risco de fraude - Manual de Gestão e Avaliação do Risco de Fraude	O Beneficiário deve indicar que considera para efeito de avaliação do risco: a comunicação de situações específicas de não conformidade ou de fraude ou de potencial fraude, a declaração de conflitos de interesses e as denúncias, cuja análise permita a constatação de irregularidades ou de suspeitas de fraude, bem como os resultados dos controlos e verificações.
Medidas Antifraude eficazes e proporcionais à prevenção do risco da fraude - Pilar da PREVENÇÃO do risco de fraude - Informação a colaboradores de informação técnica sobre novos sinais de alerta e indicadores de fraude	O Beneficiário deve indicar que dispõe de um Mecanismo de Informação a colaboradores de informação técnica sobre sinais de alerta e indicadores de fraude , e que os colaboradores das equipas responsáveis pelas análises das atividades dos BF e das verificações de gestão documental e no local ou outras visitas de acompanhamento conhecem as orientações da Comissão e nacionais sobre indicadores de fraude , designadamente: - Guia prático em matéria de conflitos de interesses do OLAF
Sistema de Controlo Interno - Procedimentos de controlo	O Beneficiário deve descrever que adotou e assegura a efetiva implementação de todos os procedimentos de controlo e de verificação específicos necessários: - a prevenir, detetar e reportar situações de irregularidades e fraude que permitam a adoção de medidas corretivas, e a assegurar a prevenção e deteção da duplicação de ajudas e de conflito de interesses , de corrupção e de fraude.
Sistema de Controlo Interno - Procedimentos da verificação da realização física e financeira	O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos que garantem a verificação da realização física e financeira dos investimentos , contribuindo para prevenir, detetar e reportar situações de irregularidades e fraude e que permitam a adoção das medidas corretivas necessárias, assegurando a prevenção da duplicação de ajudas, bem como do risco de conflito de interesses , corrupção e de fraude.
Sistema de Controlo Interno - Procedimentos das verificações de Gestão (administrativas e no local)	O Beneficiário deve identificar e descrever os procedimentos que assegurem que as verificações de gestão (administrativas e no local) são adequadas e que garantam a verificação dos marcos e metas reportados, bem como o cumprimento dos normativos nacionais e comunitários aplicáveis , em particular nos âmbitos seguintes: contratação pública, ambiente, auxílios de estado, igualdade e não discriminação, conflitos de Interesse
Sistema de Controlo Interno - Mecanismos de reporte e tratamento	O Beneficiário deve identificar e descrever os mecanismos de reporte e de tratamento de irregularidades graves , incluindo situações de fraude e corrupção, duplo financiamento e conflito de interesses .

Fonte: elaboração EMRP

Ainda no âmbito da mitigação do risco de conflito de interesses a EMRP recomenda aos BD e BI:

- *uma adequada rotatividade dos elementos envolvidos na avaliação dos procedimentos de contratação pública;*
- *que adotem políticas relativas a conflitos de interesse, nomeadamente no que se refere à existência de declarações e registos dos colaboradores;*

e, especificamente, aos BI:

- *que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesse, devendo adotar verificações de gestão rigorosas e exaustivas e os controlos no local associados são definidos em função dos riscos e realizados com uma cobertura suficiente;*

- que assegurem que a **segregação de funções** está incorporada na organização, a um adequado nível orgânico e funcional (ao nível das operações e das pessoas), até ao encerramento dos investimentos e reformas contratualizados no âmbito do PRR;
- que estabeleçam um **Código de Ética e Conduta**, dispondo de uma **Declaração de Inexistência de Conflitos de Interesses** e de uma **Declaração de Conflito de Interesses**, que têm por objetivo salvaguardar situações em que possa haver prejuízo para o interesse público ou desvios na imparcialidade e isenção que deve sempre ser observada no tratamento dos assuntos públicos. A **Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses** deve ser assinada por todos os colaboradores, incluindo os envolvidos na análise e seleção de candidaturas, devendo ser atualizada e subscrita consoante as reformas e/ou investimento do PRR;
- que subscrevam uma **Declaração de Política Antifraude**, suportada no modelo constante da "EGESIF_14-0021-00, de 16/06/2014";
- que elaborem, divulguem e mantenham atualizada o **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas** e procedam à sua divulgação interna junto de todos os colaboradores;
- que desenvolvam, com regularidade adequada, ações de formação e de sensibilização dirigidas a todos os colaboradores sobre ética, conduta e integridade;
- implementem mecanismos, dirigidos a todos os colaboradores, que permitem alertar para as consequências decorrentes da participação em atividades que possam colocar em causa a sua integridade, com clara identificação das consequências decorrentes de determinados comportamentos ou delitos.

É particularmente importante detetar situações de conflito de interesse o mais cedo possível. Se, por exemplo, for identificado um conflito de interesses antes da atribuição de financiamento da UE, o procedimento de seleção deve ser suspenso enquanto não for realizada uma investigação mais aprofundada.

Fonte: Comunicação da Comissão - Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro (2021/C 121/01), de 9 de abril de 2021 (ponto 6.4 da Orientação)

5.2. Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.

Em face das obrigações assumidas, também o IHRU, I.P. dispõem de um conjunto de documentos que fazem parte integrante do seu SGCI, bem como um conjunto de medidas adequadas que assegurem a boa utilização dos fundos do MRR, em cumprimento da legislação comunitária e nacional aplicável, em especial no que se refere à prevenção, deteção e correção de situações de fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento.

Pela sua importância, destaca-se o Manual do Sistema de Gestão e Controlo das Medidas do PRR¹⁷ que tem como objetivo central apoiar a gestão, execução e monitorização dos instrumentos de política pública cuja responsabilidade central cabe ao IHRU, I.P. enquanto beneficiário intermediário do PRR.

Importa salientar que o conjunto de medidas implementadas pelo IHRU, I.P. abarca todo o ciclo de operações do PRR.

Os BF, no âmbito da contratualização dos seus investimentos com o IHRU, I.P., comprometem-se a cumprir um conjunto de obrigações, das quais fazem parte o respeito pelo princípio da transparência e a obrigação de prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses.

¹⁷ Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. - Manual do Sistema de Gestão e Controlo das Medidas do PRR, disponível em: [SCInterno_ManSistGestContMedi - Portal da Habitação \(portaldahabitacao.pt\)](https://portal.dahabitacao.pt).

Tabela 1- Contratualização PRR

Obrigações Contratuais	
Termo de Aceitação	<p style="text-align: center;">Cláusula 6.ª (Obrigações dos Beneficiários Diretos)</p> <p>“Os Beneficiários Diretos, na qualidade de responsáveis globais pela implementação física e financeira (...), obrigam-se perante o IHRU, I.P., a: (...)”</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>disponibilizar, nos prazos estabelecidos, os elementos que lhe forem solicitados pelas entidades com competências para o acompanhamento, avaliação de resultados, controlo e auditoria e participar em processos de inquirição relacionados com as mesmas;</i> – <i>Adotar comportamentos que respeitem os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos;</i> – <i>Adotar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União Europeia e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo PRR cumprem o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial no que respeita à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento;</i> – <i>Repor os montantes indevidamente recebidos e cumprir as sanções administrativas aplicadas; (...)</i>”
Contrato de Comparticipação	<p style="text-align: center;">Cláusula 6.ª (Obrigações da Entidade Beneficiária)</p> <p>“A Entidade Beneficiária, na qualidade de responsável global pela implementação física e financeira (...), obriga-se perante o IHRU, I.P., a: (...)”</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Dispor de um processo relativo ao Projeto, em suporte digital, com toda a documentação relacionada com o mesmo devidamente organizada, incluindo o suporte de um sistema de contabilidade para todas as transações;</i> – <i>Disponibilizar, nos prazos estabelecidos, os elementos que lhe forem solicitados pelas entidades com competências para o acompanhamento, avaliação de resultados, controlo e auditoria e participar em processos de inquirição relacionados com as mesmas;</i> – <i>Adotar comportamentos que respeitem os princípios da transparência, da concorrência e da boa gestão dos dinheiros públicos, de modo a prevenir situações suscetíveis de configurar conflito de interesses, designadamente nas relações estabelecidas entre os beneficiários e os seus fornecedores ou prestadores de serviços;</i> – <i>Adotar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União Europeia e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo PRR cumprem o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial no que respeita à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento; (...)</i>”. – <i>Repor os montantes indevidamente recebidos e cumprir as sanções administrativas aplicadas; (...)</i>”

Procedimentos aplicáveis aos BF no âmbito do contratualizado pelo IHRU, I.P.

- **Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses**

A Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses (DICI) tem como objetivo “*salvaguardar situações em que possa haver prejuízo para o interesse público ou desvios na imparcialidade e isenção que deve sempre ser observada no tratamento dos assuntos públicos*”.

O Beneficiário deve dispor de uma DICI e de uma Declaração de Conflito de Interesses. O modelo da DICI pode ser consultado no [Anexo II](#).

A DICI tem de ser conhecida pelos seus colaboradores e demais intervenientes na implementação das reformas e investimentos do PRR.

A semelhança do que acontece com o IHRU, I.P. enquanto BI, os BF no âmbito do contratualizado como o IHRU, I.P. têm de subscrever a DICI. Assim, todos os intervenientes pertencentes aos BF e ainda todos os intervenientes que intervenham nos processos associados às reformas e ao ciclo de vida dos investimentos têm de subscrever a DICI relativamente a cada procedimento (candidatura)¹⁸ que intervenham. Sendo que no caso de subscreverem a DICI por candidatura, deverão indicar o respetivo investimento.

As DICI's devem ser subscritas anualmente até finalizar o processo de financiamento.

As DICI subscritas pelos intervenientes têm de ser arquivadas no respetivo processo de candidatura, podendo a mesma ser requerida em qualquer momento pelo IHRU, I.P., ou por qualquer outra entidade (nacional ou comunitária).

De salientar que as informações das DICI poderão ser utilizadas para efeitos de consulta à Base de Dados ARACHNE...” e incorpora a recolha da seguinte informação:

- *Identificação do Processo/Ação/Investimento/Contrato.*
- *Nome completo do interveniente no Processo/Ação/Investimento/Contrato.*
- *Data de Nascimento do interveniente no Processo/Ação/Investimento/Contrato.*
- *Funções exercidas pelo interveniente no Processo/Ação/Investimento/Contrato*¹⁹.

Caso algum dos intervenientes nos processos PRR, dos BD, BI e BF que, no exercício das suas funções, estejam perante uma situação passível de configurar um conflito de interesses, devem subscrever uma declaração de conflito de interesses, declarando-se impedidos e solicitando escusa do desempenho das funções atribuídas na sua atividade, comprometendo-se a comunicar tal facto, de imediato, ao seu superior hierárquico, conforme o modelo constante no [Anexo III](#).

¹⁸ Se o número de candidaturas for muito elevado, podem optar por subscrever uma DICI anualmente, por cada processo de Investimento, até finalizar o processo de financiamento.

¹⁹ Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - Orientação Técnica n.º 12/2023 Mitigação do risco de conflito de interesses - Beneficiários do PRR, Versão: 1.0, disponível em: [Orientações Técnicas - Recuperar Portugal](#).

- **Análise preliminar do Risco ao Sistema de Gestão e Controlo Interno dos Beneficiários Finais**

De forma a ser apurado o nível de risco associado aos SGCI dos BF, o GAI procede à notificação destes, com o pedido de preenchimento do questionário para a autoavaliação do risco do seu SGCI. As respostas ao questionário permitem realizar o *Scoring* Preliminar do Risco do SGCI do BF.

A questão da mitigação do risco de conflito de interesses é um dos itens apurados na análise preliminar efetuada aos BF.

- **Verificações no Local dos Investimentos**

As verificações no local dos investimentos têm como objetivo comprovar a sua real execução e a sua conformidade com os termos em que foram aprovados.

Constituindo uma das vertentes do acompanhamento da execução dos investimentos, o controlo no local visa também permitir um conhecimento mais profundo das condições de implementação dos projetos de investimento, a identificação dos principais aspetos positivos a potenciar e as dificuldades/limitações a ultrapassar, corrigindo e, sempre que possível, prevenindo, a ocorrência de irregularidades.

O BF é notificado da verificação no local, com uma antecedência mínima de 2 dias úteis relativamente à data agendada para o início dos trabalhos de campo, para garantir que os responsáveis e a documentação estejam disponíveis durante a verificação.

As verificações no local dos investimentos a realizar pela IHRU, I.P deverão incidir no mínimo, e quando aplicável, sobre os seguintes aspetos:

- Confirmação real do investimento;
- Verificação da conformidade com as regras europeias de publicidade;
- Validação das informações físicas e financeiras fornecidas pelos beneficiários;
- Verificação das dimensões de risco (fraude e corrupção, conflito de interesses e de duplo financiamento);
- Existência e organização do dossier de investimento.

- **Verificações Administrativas**

No âmbito da execução e acompanhamento dos investimentos PRR, o IHRU, I.P. realiza junto dos BF um conjunto de verificações administrativas, das quais se destaca:

- Verificações preliminares de procedimentos de contratação pública;
- Utilização dos apoios (pedidos de pagamento);
- Verificações administrativas e dos procedimentos de contratação pública;
- Verificações administrativas na área da comunicação.

- **A utilização da ferramenta Arachne**

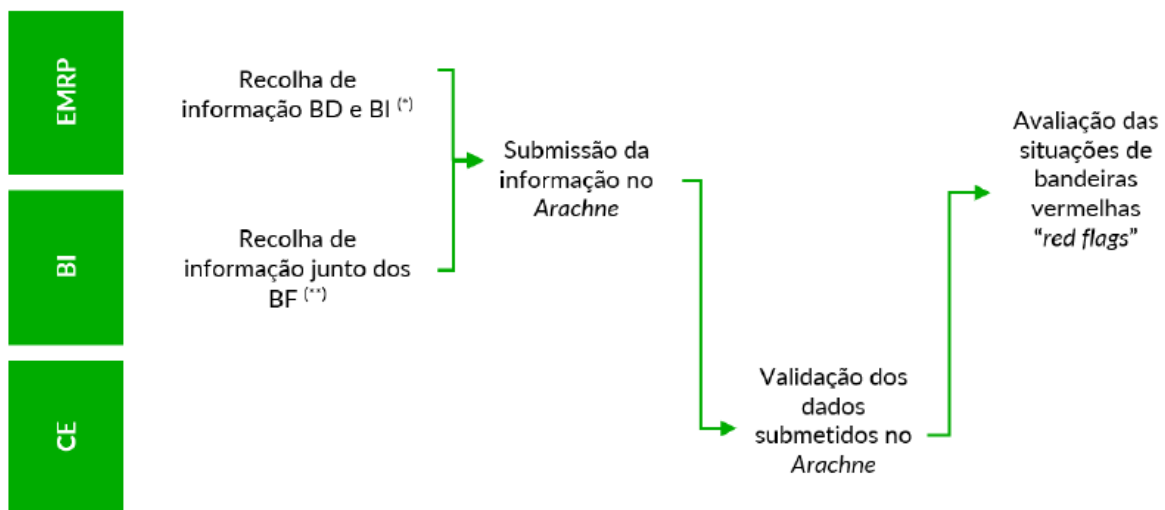
A ferramenta informática ARACHNE foi criada pela Comissão Europeia. O seu objetivo é apoiar as autoridades de gestão nos seus controlos administrativos e de gestão no domínio dos fundos estruturais.

Esta ferramenta identifica, com base num conjunto de indicadores de risco, os projetos, os beneficiários, os contratos e os contratantes suscetíveis de acarretar riscos de fraude, conflitos de interesse ou irregularidades.

O IHRU, I.P, enquanto BI subscreveu a utilização desta ferramenta como uma forma de mitigação do risco de fraude, corrupção e conflito de interesses.

Pela pertinência das funcionalidades inerentes à utilização da ferramenta ARACHNE, a EMRP emitiu a Orientação Técnica n.º 8/2023 - Ferramenta ARACHNE- mitigação de riscos de ocorrência de situações de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento²⁰ e a Orientação Técnica n.º 12/2023 Mitigação do risco de conflito de interesses - Beneficiários do PRR, com um conjunto de informações sobre a sua utilização:

Utilização da ferramenta de *data mining* Arachne para prevenção e deteção de conflito de interesses



Legenda:

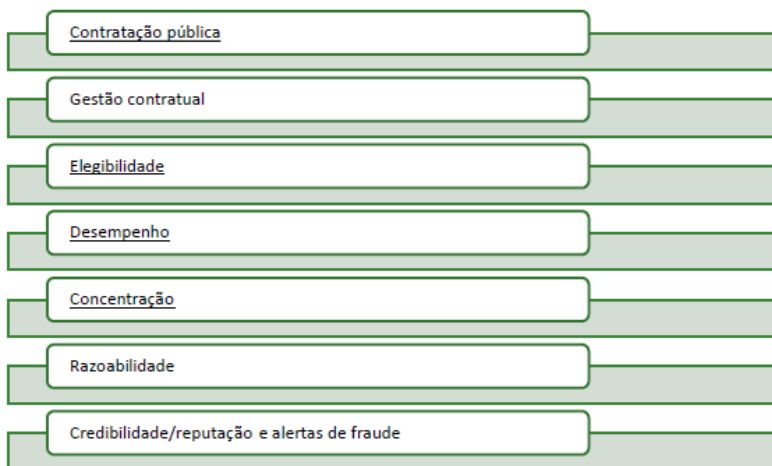
(*) - Dados dos beneficiários efetivos no SGI e dos BD e BI e dos membros dos júris e/ou das pessoas envolvidas nos processos dos AAC dos BI ou dos procedimentos de contratação pública dos BD

(**) - Dados dos beneficiários efetivos e dos membros dos júris e/ou das pessoas envolvidas nos procedimentos de contratação pública

Fonte: Manual de Procedimentos da EMRP (4.ª Edição – 20 de janeiro de 2023) – página 94, disponível em www.recuperarportugal.gov.pt

²⁰ EMRP - Orientação Técnica n.º 8/2023 - Ferramenta ARACHNE- mitigação de riscos de ocorrência de situações de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento, disponível em: [Orientações Técnicas - Recuperar Portugal](#).

A ARACHNE pode calcular até 103 indicadores de risco individuais, cada um com a sua própria regra de cálculo, agrupados em sete categorias de risco:



Fonte: Manual de Procedimentos da EMRP (4.ª Edição – 20 de janeiro de 2023) – página 92, disponível em www.recuperarportugal.gov.pt

No contexto do PRR, a Comissão recomenda grande atenção e acompanhamento próximo sobre as três categorias de risco assinaladas na imagem. No entanto, cada indicador de risco, só pode ser adequadamente calculado se toda a informação necessária para o seu cálculo for carregada pelo EM e se todos os dados externos necessários estiverem disponíveis.

A ARACHNE, ao incluir para o risco de conflitos de interesses, conforme indicado na tabela seguinte, uma categoria de risco específico de “Credibilidade/reputação e alertas de fraude” integra a possibilidade de combinar um conjunto de indicadores-chave de risco coerentes o que permite definir a pontuação de risco para essa categoria de risco específica.

Risco	Categoria do risco do projeto (Arachne)	Subcategoria de risco chave do projeto	Subcategoria de risco secundário do projeto
Conflito de interesses	Credibilidade/reputação e alertas de fraude	<ul style="list-style-type: none"> • Ligações entre beneficiários/parceiros do projeto; • Ligações entre beneficiários/parceiros do projeto e empreiteiros/membros do consórcio • Ligações entre beneficiários/parceiros do projeto e subcontratados; • Vínculos entre contratantes/membros do consórcio; • Vínculos entre contratantes/membros do consórcio e subcontratados; • Envolvimento em lista de pessoas politicamente expostas. 	Nível elevado de rotatividade de diretores

Fonte: Manual de Procedimentos da EMRP (4.ª Edição – 20 de janeiro de 2023) – página 137, disponível em www.recuperarportugal.gov.pt

Pretendendo-se obter garantias de exclusão de conflito de interesses, a ARACHNE apresenta a ligação entre beneficiários, os contratantes, os subcontratantes, os parceiros e membros do consórcio.

A ARACHNE apresenta igualmente os vínculos jurídicos (entre empresas) e privados (entre empresas e pessoas relacionadas). Relações importantes entre o poder público e o beneficiário/contratante/subcontratante podem ser identificados pela ARACHNE por meio do banco de dados de Pessoas Expostas Politicamente (PEP).

A ARACHNE também identifica os projetos para os quais existe empresa ou pessoa relacionada constante como PEP no banco de dados WorldCompliance. Os PEP são pessoas que estão expostas a riscos particulares devido às funções públicas de destaque (políticas, judiciais ou administrativas) que exercem ou exerceram. A verificação é realizada:

- (i) para cada beneficiário, parceiro do projeto, contratado, subcontratado e membro do consórcio vinculado ao projeto/contrato,
- (ii) para cada membro da administração dessas empresas e
- (iii) para cada pessoa envolvida e especialista-chave vinculado a o projeto/contrato.

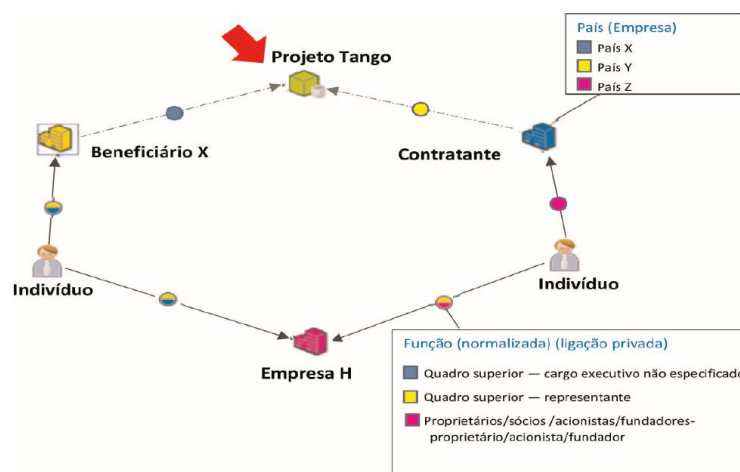
De acordo com a orientação sobre a utilização da ARACHNE da DG ECFIN11, datada de janeiro de 2022, na prevenção de conflitos de interesses, a entidade adjudicante pode verificar as ligações entre as empresas antes de adjudicar um contrato.

A consulta de um determinado projeto permite obter informações sobre como se estabelecem as relações, as quais podem ajudar a identificar possíveis casos fraude ou corrupção e conflito de interesses.

A ARACHNE também contém um módulo “ex-ante” capaz de analisar automaticamente esses riscos relacionados aos candidatos. Os Estados-Membros podem, portanto, optar por carregar (automaticamente) os nomes e números de identificação dos requerentes e processá-los através do sistema ARACHNE, evitando ou complementando verificações manuais e facilitando o acesso a informações mais direcionadas sobre riscos potenciais.

Tendo por base a comunicação da Comissão (2021/C 121/01), de 9 de abril de 2021, apresentamos de seguida um caso prático.

Exemplo prático do funcionamento da ARACHNE:



*Desta forma, os BD e BI, que aderiram à utilização da ARACHNE, podem proceder à extração de dados da ferramenta relativamente a riscos diretamente associados ao conflito de interesses, nomeadamente indicadores da categoria de risco “**Credibilidade/reputação e alertas de fraude**” e com base nesses dados podem definir uma amostra de projetos para operacionalizar, de modo mais eficaz, os testes substantivos.*

Para um melhor enquadramento e conhecimento das potencialidades da ARACHNE, das suas funcionalidades e dos seus procedimentos, a EMRP dispõe de uma OT específica (OT 8/2023) sobre a sua utilização, dirigida aos BD e BI do PRR, especialmente aos beneficiários que utilizam a plataforma, por força do que essa ferramenta a integrar o seu SCI.

6. Boas Práticas

O CPC, atualmente MENAC, estabeleceu um conjunto de recomendações e medidas que as entidades públicas devem adotar como forma de prevenir a ocorrência de conflito de interesses²¹:

- *Manuais de boas práticas e códigos de conduta relativamente a todas as áreas de atuação, incluindo o período que sucede ao exercício de funções públicas, em conformidade com o quadro legal e os valores éticos da organização;*
- *Identificação de potenciais situações de conflitos de interesses relativamente a cada área funcional da sua estrutura orgânica;*
- *Identificação de situações que possam dar origem a um conflito real, aparente ou potencial de interesses que envolvam trabalhadores que deixaram o cargo público para exercerem funções privadas como trabalhadores, consultores ou outras;*
- *Promoção de medidas adequadas a prevenir e gerir conflito de interesses relativamente a situações que envolvam trabalhadores que aceitem cargos em entidades privadas que foram abrangidas por decisões em que, direta ou indiretamente, aqueles participaram no exercício de funções públicas ou porque, por via desse exercício, tiveram acesso a informação privilegiada com interesses para a entidade privada ou, ainda, que possam ter influência na entidade pública onde exerceram funções, através de ex-colaboradores;*
- *Identificação e caracterização de áreas de risco, designadamente as que resultem das situações de acumulação de funções, cujo tratamento deve ser efetuado no âmbito e nos termos do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e infrações conexas;*
- *Identificação das situações concretas de conflitos de interesses e respetiva sanção aplicável aos infratores, em conformidade com o quadro punitivo existente;*
- *Promoção de uma cultura organizacional no qual impere forte intolerância relativamente às situações de conflitos de interesses;*
- *Promoção da responsabilidade individual de todos os trabalhadores, reconhecendo e destacando as boas práticas e os bons exemplos de serviço público e promovendo atitudes ativas de recusa de contacto e processamento relativamente a procedimentos administrativos em que, sob qualquer forma, tenham um interesse, ainda que através de terceiros;*
- *Desenvolvimento de ações de formação profissional de reflexão e sensibilização sobre esta temática, junto de todos os trabalhadores dos serviços;*
- *Subscrição, por todos os trabalhadores, de declarações de inexistência de conflito de interesse relativamente a cada procedimento que lhe seja confiado no âmbito das suas funções e no qual, de modo, tenha influência;*

²¹ Recomendação do CPC, de 7 de novembro de 2012, disponível em: [Recomendações do CPC \(tcontas.pt\)](https://www.tcontas.pt/Recomendacoes-do-CPC).

- *Subscrição, por todos os funcionários que se encontrem em regime de acumulação de funções, de uma declaração atualizada em que assumam a forma inequívoca que as funções acumuladas não colidem sob forma alguma com as funções públicas que exercem, nem colocam em causa a isenção e o rigor que deve pautar a sua ação;*
- *Declarações relativas a ofertas no exercício das funções;*
- *Promoção de mecanismos de monitorização da aplicação destas medidas, bem como do respetivo sancionamento.*

Anexos

Anexo I - Legislação e Instrumentos Aplicáveis à temática do Conflito de Interesses

UNIÃO EUROPEIA	
Legislação	Tratado da União Europeia. Tratado de Maastricht (europa.eu)
	Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012. EUR-Lex - 32018R1046 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
	Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. EUR-Lex - 32021R0241 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
Documentos Úteis	Comunicação da Comissão 2021/C 121/01— <i>Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro.</i> EUR-Lex - 52021XC0409(01) - EN - EUR-Lex (europa.eu)
	Tribunal de Contas Europeu – <i>Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura</i> , Relatório Especial 06/2023. Relatório Especial sobre o conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura (europa.eu).
	OECD - <i>Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service.</i> OECD Legal Instruments.
NACIONAL	
Legislação	Constituição da República Portuguesa. Constituição da República Portuguesa - CRP DR (diariodarepublica.pt)
	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho). Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - LTFP DR (diariodarepublica.pt)
	Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (Lei n.º 52/2019, de 31 de julho). Aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos DR (diariodarepublica.pt)
	Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Código do Procedimento Administrativo - CPA DR (diariodarepublica.pt)
	Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro). Código dos Contratos Públicos - CCP DR (diariodarepublica.pt)
	Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio - Estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência. Modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência DR (diariodarepublica.pt)
	Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro - Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção. Decreto-Lei n.º 109-E/2021 DR (diariodarepublica.pt)
	Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril - Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024. Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 DR (diariodarepublica.pt)
	Despacho n.º 7833/2023, de 31 de julho - Aprovação da Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da União Europeia para o período de 2023-2027. Despacho n.º 7833/2023 DR (diariodarepublica.pt).

Documentos Úteis	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. - Manual do sistema de gestão e controlo das medidas do PRR, versão 1.0. SCInterno_ManSistGestContMedi - Portal da Habitação (portaldahabitacao.pt)
	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. - Manual do sistema de gestão de controlo das medidas do PRR - Procedimentos orientados para os beneficiários dos apoios, versão 1.0. SCInterno_ManOrientBenefApoios - Portal da Habitação (portaldahabitacao.pt)
	Conselho de Prevenção da Corrupção - <i>Gestão de conflitos de interesse no setor público</i> - Recomendação do CPC de 7 de novembro de 2012. Recomendações do CPC (tcontas.pt)
	IGF-Autoridade de Auditoria – <i>Conflito de Interesses: Risco e oportunidade</i> . 17h40-conflitos-de-interesses.pptx (live.com) .
	Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - Manual de Procedimentos, 4.ª Edição. Sistema de Controlo Interno - Recuperar Portugal
	Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - Orientação Técnica n.º 12/2023 Mitigação do risco de conflito de interesses - Beneficiários do PRR, Versão: 1.0. Orientações Técnicas - Recuperar Portugal
	Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» - Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses. Sistema de Controlo Interno - Recuperar Portugal .
	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. - Declaração Política Antifraude SCInterno_DeclPolantifraude - Portal da Habitação (portaldahabitacao.pt)
Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) – Guia n.º 1/2023 – setembro 2023 Os Instrumentos do Regime Geral de Prevenção da Corrupção – Algumas Indicações e Notas Explicativas sobre Cuidados Metodológicos para a sua Elaboração, Adoção e Dinamização Publicações - MENAC Mecanismo Nacional Anticorrupção (mec-anticorruptao.pt)	

Anexo II – Modelo de Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses²²

Colocar o logotipo da
Entidade

DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSES ¹

Identificação do Processo/Ação/Investimento/Contrato

Eu, abaixo-assinado(a), _____,

nascido(a) a ____/____/_____, presentemente a desempenhar funções no(a) _____

_____, declaro, sob compromisso de honra, que não me encontro em qualquer situação de conflito de interesses relativamente ao processo/ação/investimento/contrato acima identificado e à(s) entidade(s) nele(a) envolvidos(as), que coloque em causa a isenção, imparcialidade, independência e justiça da sua conduta, ou que possa causar dúvidas sobre a sua conduta.

Nesse âmbito, sem prejuízo de outras situações legalmente previstas, declaro que não me encontro, designadamente, numa das situações a seguir indicadas:

- i. Ter exercido a qualquer título, funções na(s) entidade(s) envolvida(s) nos últimos três anos;
- ii. Ter prestado à(s) entidade(s) envolvidas, por si ou por interposta pessoa, em regime de trabalho autónomo ou subordinado, serviços que possam ser submetidos à sua apreciação ou decisão ou à de órgãos/serviços/pessoas colocados sob sua direta influência² no âmbito do processo/ação/investimento/contrato;
- iii. Ter participado em processo de decisão da(s) entidade(s) envolvida(s), ou prestado aconselhamento, que tenham repercussão no processo/ação/investimento/contrato, ou matéria abordada no seu âmbito;
- iv. Ter intervindo em ato abrangido no processo/ação/investimento/contrato, pessoalmente, através de mandatário ou como mandatário;
- v. Ter pessoa familiar³ ou pessoa próxima⁴ a exercer funções, ou que tenha exercido funções durante o período objeto do processo/ação/investimento/contrato, nos corpos gerentes ou na gestão financeira da(s) entidade(s) envolvida(s) ou ainda noutra posição que possa ser relevante para o processo/ação/investimento/contrato;
- vi. Ter pessoa familiar ou pessoa próxima que interveio em ato abrangido no processo/ação/investimento/contrato;

¹ Os dados pessoais aqui recolhidos são tratados ao abrigo do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). Os dados pessoais tratados pela Recuperar Portugal destinam-se, no estritamente necessário, ao cumprimento da missão e das suas atribuições legais, cumprindo com o dever de sigilo e mantendo esses dados em condições de segurança durante o período necessário à prossecução da finalidade de tratamento e enquanto durar o prazo de conservação dos mesmos. A Recuperar Portugal poderá utilizar os dados pessoais recolhidos para efeitos de consulta à Base de Dados ARACHNE, a fim de identificar, com base num conjunto de indicadores de risco, os projetos, os beneficiários, os contratos e os contratantes suscetíveis de acarretar riscos de fraude, conflitos de interesses, duplo financiamento ou irregularidades. Pode solicitar, a todo o tempo, o acesso, retificação/atualização, eliminação, limitação ou portabilidade dos seus dados pessoais, podendo também opor-se ao seu tratamento, retirando o seu consentimento, mediante pedido escrito dirigido à Estrutura de Missão Recuperar Portugal.

² Nota: Consideram-se colocados sob direta influência do trabalhador, os órgãos ou serviços que: a) Estejam sujeitos ao seu poder de direção, superintendência ou tutela; b) Exercem poderes por ele delegados ou subdelegados; c) Tenham sido por ele instituídos, ou relativamente a cujo titular tenha intervindo como representante do empregador público, para o fim específico de intervir nos procedimentos em causa; d) Sejam integrados, no todo ou em parte, por trabalhadores por ele designados; e) Cujo titular ou trabalhadores neles integrados tenham, há menos de um ano, sido beneficiados por qualquer vantagem remuneratória, ou obtido menção relativa à avaliação do seu desempenho, em cujo procedimento ele tenha tido intervenção; f) Com ele colaborem, em situação de paridade hierárquica, no âmbito do mesmo órgão ou serviço.

³ Considera-se familiar o conjuge não separado de pessoa e bens ou pessoa que com ele viva em união de facto, parente ou afim em linha reta ou até ao 3.º grau da linha colateral.

⁴ Considera-se pessoa próxima qualquer tutelado ou maior acompanhado por si, pessoa de quem seja representante, gestor de negócios ou mandatário, bem como pessoa ligada ao declarante por laços suficientemente fortes em termos de poder interferir no seu juízo profissional.

Página 1 de 2

²² Modelo de Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses utilizado pela EMRP, disponível em: [Sistema de Controlo Interno - Recuperar Portugal](#). Na parte superior da Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses, deve ser colocado o logotipo da entidade/organismo no qual o colaborador/interveniente exerce funções.

- vii. Ter interesse pessoal, financeiro⁵, partidário ou religioso ou outro relacionado com o processo/ação/investimento/contrato, seja esse interesse seu, de pessoa de quem seja representante ou gestor de negócios, ou de pessoa familiar ou de pessoa próxima;
- viii. Ter envolvimento ou ter pessoa familiar ou pessoa próxima envolvida em convite de emprego ou processo de recrutamento para a(s) entidade(s) envolvida(s);
- ix. Ter o responsável da(s) entidade(s) envolvida(s) feito participação disciplinar ou intentado ação judicial contra si ou contra seu familiar ou pessoa próxima;
- x. Ter ele próprio ou o seu conjugue ou equiparado, parente ou afim em linha reta⁶, crédito ou débito litigiosos com a(s) entidade(s) envolvidas ou com responsável pela mesma;
- xi. Haver intimidade ou inimizade entre si ou seu conjugue ou equiparado e o responsável da(s) entidade(s) envolvida(s), que o impeça de intervir no processo/ação/investimento/contrato de forma isenta, imparcial, independente e justa.

O(a) signatário(a) mais declara assumir, sob compromisso de honra, que, no caso de ocorrência superveniente de conflito de interesses, ou de essa ocorrência vir a ser do seu conhecimento, informará de imediato o seu superior hierárquico desse facto, antes de tomadas decisões, ou praticados atos ou celebrados contratos.

Nome do(a) colaborador(a)	
Cargo/Função e Categoria	

É aplicável à conduta do(a) colaborador(a) signatário(a), com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 69.º a 76.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual.

Lisboa, ____ de ____ de 20__

Assinatura,

(Indicar nome completo)

⁵Incluindo, designadamente, quando detenha uma participação em capital da(s) entidade(s), direta ou indiretamente, por si mesmo ou conjuntamente com familiar ou pessoa próxima.

⁶ Consideram-se o seu cônjuge não separado de pessoa e bens ou pessoa que com ele viva em união de facto, e ascendentes e descendentes em qualquer grau, colaterais até ao segundo grau.

Anexo III – Modelo de Declaração de Conflito de Interesses²³

Colocar o logotipo da Entidade

Declaração de Conflito de Interesses

Eu, abaixo assinado(a),, a desempenhar funções na, solicito escusa do desempenho das funções que me estão atribuídas na minha atividade, por considerar que não estão totalmente reunidas as condições para a salvaguarda de ausência de conflito de interesses.

Lisboa, de 20...

Assinatura

²³ Modelo de Declaração de Conflito de Interesses utilizado pela EMRP, disponível na Orientação Técnica n.º 12/2023 Mitigação do risco de conflito de interesses - Beneficiários do PRR, Versão: 1.0, , [Orientações Técnicas - Recuperar Portugal](#). Na parte superior da Declaração de Conflito de Interesses, deve ser colocado o logotipo da entidade/organismo no qual o colaborador/interveniente exerce funções.