



CARLOS PINTO DE ABREU
E ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Modelo de Governação dos Fundos Europeus Atribuídos a Portugal Através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)

Ana Marques
Joana R. G. Lopes

A informação contida no presente documento é de carácter geral e abstracto, pelo que não deverá servir de base para qualquer tomada de decisão sem aconselhamento jurídico qualificado para casos concretos. O seu conteúdo não pode ser reproduzido, no seu todo ou em parte, sem a expressa autorização da Carlos Pinto de Abreu e Associados - Sociedade de Advogados, SP, RL.



CARLOS PINTO DE ABREU
E ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

“O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) é um amplo documento estratégico, onde estão plasmadas reformas estruturais fundamentais para assegurar a saída da crise pandémica e garantir um futuro resiliente para Portugal”.

in, Plano de Recuperação e Resiliência: recuperar Portugal construindo o futuro
Nelson de Souza, Ministro do Planeamento (2021)¹.

¹ Nelson de Souza, Ministro do Planeamento (2021). Plano de Recuperação e Resiliência: recuperar Portugal construindo o futuro. Consulta: 8/05/2021, em: www.portugal.gov.pt.



CARLOS PINTO DE ABREU
E ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

MODELO DE GOVERNAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS ATRIBUÍDOS A PORTUGAL ATRAVÉS DO PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (PRR)

Aprovado em Conselho de Ministros a 18 de março de 2021, o Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio², estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), para o período 2021-2026.

Este diploma surge em resposta à necessidade de um ajustamento estratégico e operacional, motivada pelo forte impacto da pandemia causada pelo vírus SARS-COV-2 no plano económico e social.

Através de uma acção coordenada e complementar, o modelo de governação português, visa dar resposta a três grandes desafios: o controlo e combate da pandemia; a superação dos seus efeitos sociais e económicos, recuperando uma trajetória de crescimento sustentado; e, finalmente, a construção de um futuro mais robusto, mais coeso e mais sustentável, capacitando o país para prosperar num contexto de mudança, adaptando-se às transições em curso, e garantindo a compatibilização de um processo de convergência externa com a coesão social e territorial interna, para que ninguém seja deixado para trás.

Por via do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), criado no âmbito do NextGenerationUE³, em julho de 2020, será prestado apoio financeiro às reformas e investimentos realizados pelos Estados-Membros, para fazer face ao impacto económico provocado pela doença COVID-19 e tornar as economias da UE mais sustentáveis, resilientes e bem preparadas nos domínios da competitividade, produtividade, sustentabilidade ambiental, educação, saúde, emprego, coesão económica, social e territorial. Deste modo, o presente decreto-lei é fruto de um trabalho contínuo e intenso, desenvolvido até ao momento entre Portugal e a Comissão Europeia, com vista à adequação aos requisitos estabelecidos na regulamentação do MRR da União Europeia e à concretização do PRR português.

O modelo de governação do PRR tem quatro níveis de coordenação:

² Disponível em: www.dre.pt; DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

³ Plano da UE para sair fortalecida da pandemia de COVID-19.



- Nível estratégico de coordenação política, assegurado pela Comissão Interministerial;
- Nível de acompanhamento, assegurado pela Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA);
- Nível de coordenação técnica e de monitorização, assegurado pela estrutura de missão designada “Recuperar Portugal”, pela Agência de Desenvolvimento e Coesão, I.P, e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI); e o
- Nível de auditoria e controlo, cuja responsabilidade está a cargo da Comissão de Auditoria e Controlo (CAC).

A governação do PRR fazer-se-á notar, em especial, pela conformidade aos princípios da centralização da gestão e da descentralização da execução, dando prioridade à contratualização dos financiamentos com beneficiários directamente responsáveis pela execução das reformas e dos investimentos, determinando, ainda, o envolvimento de todos os órgãos de governação nas várias fases do PRR, desde a fase de concepção à fase de implementação e avaliação, garantindo o amplo envolvimento dos parceiros económicos e sociais e das organizações relevantes da sociedade civil (princípio da participação).

Contratualização das reformas e dos investimentos com beneficiários do Plano de Recuperação e Resiliência

As reformas e os investimentos do PRR são objecto de contratualização entre a estrutura de missão «Recuperar Portugal» e os beneficiários directos ou intermediários e entre estes últimos e os respectivos beneficiários finais.

Dos contratos deve constar a identificação da informação a reportar sobre marcos e metas necessária à monitorização do cumprimento dos objectivos das reformas e dos investimentos, o planeamento financeiro da execução das reformas e dos investimentos, bem como, as restantes obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2021/241. Toda a informação deve ser submetida por meios electrónicos através do Balcão dos Fundos Europeus.

Tratando-se de beneficiários intermediários, os mesmos devem reportar à estrutura de missão «Recuperar Portugal» a informação relativa aos beneficiários finais.



Para efeitos deste diploma, entende-se por: «beneficiário direto», a entidade responsável pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e/ou de um investimento inscrito no PRR e que lhe permite beneficiar de financiamento; «beneficiário intermediário», a entidade pública globalmente responsável pela implementação física e financeira de uma reforma e/ou de um investimento inscrito no PRR, mas cuja execução é assegurada por entidades terceiras por si seleccionadas; e, «beneficiário final», a entidade responsável pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e ou de um investimento, beneficiando de um financiamento do PRR directamente enquanto «beneficiário direto», ou através do apoio de um «beneficiário intermediário».

Fluxos financeiros e pagamentos a beneficiários

Nos termos deste diploma, os financiamentos do PRR recebidos da União Europeia a título de subvenções a fundo perdido constituem receita do Orçamento do Estado proveniente de fundos europeus, devendo ser disponibilizados à ordem da Agência, I. P., em conta bancária específica⁴, para financiar projectos aprovados no PRR, sendo essa receita reconhecida nas entidades beneficiárias.

Em cumprimento dos contratos celebrados com os beneficiários, cabe à estrutura de missão «Recuperar Portugal» emitir as ordens de pagamento, cabendo à Agência, I. P., mediante solicitação da primeira, proceder aos pagamentos dos financiamentos a título de subvenções aos beneficiários diretos ou intermediários do PRR.

Os financiamentos do PRR recebidos da União Europeia que não sejam executados na totalidade nos projetos aprovados e concluídos são afectos a outros projectos em curso no PRR cuja conclusão e cumprimento das metas implique a necessidade de reforço da respectiva dotação.

Os apoios do PRR recebidos da União Europeia a título de empréstimos são objecto de orientações específicas a estabelecer por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do planeamento.

Importa ainda referir que, os financiamentos do PRR não são acumuláveis com outros fundos europeus para as mesmas despesas (duplo financiamento).

⁴ Criada na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E. P. E. (IGCP, E. P. E.).



Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”

A estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio⁵, funciona como entidade responsável pela coordenação técnica e de gestão da execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), definindo a respectiva composição, objectivos e duração do mandato.

Enquanto decorrência do DL n.º 29-B/2021, de 4 de maio⁶ e concretização do PRR, caberá a esta estrutura, primordialmente, a negociação e monitorização da execução do PRR, assegurando o cumprimento da regulamentação comunitária do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o cumprimento integral e atempado dos objetivos estratégicos e operacionais, assim como dos investimentos e reformas que compõem os diversos pilares do PRR.

Compromete-se, igualmente, a⁷: garantir o acompanhamento e execução das reformas e investimentos do PRR, assegurando a consecução dos seus objetivos estratégicos e promovendo a monitorização e a concretização dos objetivos operacionais através de marcos e de metas, contratualizando com os respectivos beneficiários as correspondentes condições; a implementar um sistema de gestão e controlo interno, suportado em modelos adequados de monitorização e informação, que previna e detecte irregularidades e permita a adopção das medidas corretivas oportunas e adequadas; a assegurar a interação e os contactos com a Comissão Europeia durante o período de execução do PRR; e, a promover a divulgação das realizações e resultados do PRR a nível nacional e europeu, bem como responder às necessidades de informação⁸.

No âmbito desta estrutura, assegura-se ainda, que os membros da «Recuperar Portugal» dispõem das competências e formação adequada ao desempenho das suas competências e obrigações previstas na regulamentação comunitária. Nos termos

⁵O Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio (*supra* referido), prevê uma entidade responsável pela coordenação técnica e gestão do PRR, com a natureza de estrutura de missão, a qual, nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, é criada por resolução do Conselho de Ministros.

⁶ Disponível em: www.dre.pt: Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021.

⁷ Menções meramente designativas. Não dispensa consulta dos restantes objetivos fixados no diploma.

⁸ Da Comissão Europeia, Comissão Interministerial, Comissão Nacional de Acompanhamento e da Comissão de Auditoria e Controlo, previstas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio e de outras entidades relevantes, nomeadamente da Assembleia da República.



CARLOS PINTO DE ABREU
E ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

deste decreto, o mandato da “Recuperar Portugal” terá duração até 31 de dezembro de 2026.

O PRR é um documento estratégico que representa um investimento total de 16 mil milhões de euros até 2026, assente em três áreas estratégicas, resiliência, clima e transição digital. É um plano ambicioso e que a ser bem executado, pode não só permitir a recuperação da riqueza perdida nos últimos dois anos, mas o relançamento da economia para níveis de produtividade acima dos verificados antes da pandemia.

O principal aspecto positivo é a aposta consciente na transição climática, que mais não é do que o reconhecimento público que o modelo económico actual está esgotado e o novo modelo económico está assente na economia verde, o qual, sem esta viragem estratégica, não é possível implementar, com a finalidade de sedimentar os mecanismos de resiliência e de desenvolver a economia digital.

Como principal aspecto negativo destacamos o facto de ser um plano virado para a implementação e execução de políticas públicas, um plano virado para a intervenção do Estado em detrimento da iniciativa privada, mais a mais quando sabemos que a iniciativa privada tem um efeito multiplicador do desenvolvimento muito mais alargado e tem, ainda, constrangimentos, designadamente públicos, muito superiores ao nível da organização, da actividade e do financiamento.

Não obstante, este programa deverá vir a desempenhar um papel crucial na recuperação do impacto económico e social da pandemia em Portugal, com vista à concretização das metas estabelecidas pela União Europeia, assim se aposte na inteligente inovação, no cuidado planeamento, na rigorosa execução, na transparência e na racionalidade.

Ana Marques

Joana R. G. Lopes



**CARLOS PINTO DE ABREU
E ASSOCIADOS**
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

LISBOA

ALAMEDA QUINTA DE SANTO
ANTÓNIO, 13-C 1600-675
LISBOA, PORTUGAL

info@carlospintodeabreu.com
(+351) 217 106 160

PORTO

RUA D. JOÃO IV, N.º 399 2.º,
SALA 10 4000-302
PORTO, PORTUGAL

info@carlospintodeabreu.com
(+351) 225 106 540

carlospintodeabreu.com