

ORIENTAÇÃO TÉCNICA GERAL N.º 01/2023 – ARACHNE

Versão Final: 1.1

27 de fevereiro de 2024

Nota: Esta Orientação Técnica foi elaborada pelo Fundo Ambiental (FA) e é parte integrante do sistema de gestão e controlo interno do PRR, em particular dando cumprimento às obrigações previstas no âmbito da regulamentação comunitária e nacional em matéria, inter alia, da obrigação do Estado-Membro em dispor de um sistema de controlo interno robusto e eficaz. Esta Orientação Técnica tem, por conseguinte, como principal finalidade, a de garantir o cumprimento eficaz dos procedimentos em matéria de combate e mitigação de risco de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento previstos no DL nº 29-B/2021 de 4 de maio, no respeito pelo artigo 22º do Regulamento da (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e das obrigações assumidas por Portugal no Contrato de Financiamento e no Contrato de Empréstimo assinado com a Comissão Europeia.

FICHA TÉCNICA

Documento

Orientação Técnica Geral N.º 01/2023 – ARACHNE

Versão de Edição

1.1

Data de Edição

Fevereiro de 2024

Editor

Fundo Ambiental

Endereços

Rua de "O Século", n.º 63 – 3.º 1200-433 Lisboa

Tel.: (+351) 210 519 411

Fax: (+351) 213 231 530

geral@fundoambiental.pt

CONTROLO DOCUMENTAL

INFORMAÇÃO DO DOCUMENTO	
Refª. do documento:	
Data da elaboração:	27/02/2024
Versão:	1.1
Elaborado por:	Equipa para a Gestão dos Projetos do PRR (EGP-PRR) do Fundo Ambiental (FA)
Palavras-chave:	
Tipologia documental:	Política
Título:	Orientação Técnica Geral N.º 01/2023 – ARACHNE
Classificação:	
Idioma:	Português
Data de Aprovação:	27/02/2024
Aprovado por:	Diretor do Fundo Ambiental

HISTÓRICO DE VERSÕES			
N.º da Versão	Data	Observações	Autor(es)
1	27/10/2023	Versão inicial do Manual de Procedimentos do Fundo Ambiental	Fundo Ambiental
1.1	27/02/2024	Adição de nota	Fundo Ambiental

ACRÓNIMOS E DEFINIÇÕES

SIGLA	DESCRIÇÃO
AT	Autoridade Tributária
BD	Beneficiário Direto
BF	Beneficiários Finais, nos termos do estabelecido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 18 de março
BI	Beneficiário Intermediário, nos termos do estabelecido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 18 de março
CE	Comissão Europeia
CF	Contrato de Financiamento
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DAAQ	Divisão de Avaliação, Auditoria e Qualificação
DF	Destinatários Finais dos Fundos
DICI	Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses
DNSH	“Do No Significant Harm” / Não prejudicar significativamente
EM	Estado(s)-Membro(s)
EMRP	Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 18 de março
EGP-PRR	Equipa para a Gestão dos Projetos do PRR
FA	Fundo Ambiental
IGF-AA	Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria
MAAC	Ministério do Ambiente e da Ação Climática
MM	Marcos e Metas
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OT	Orientação Técnica
PEPS	Pessoas Politicamente Expostas (PEPs)
PP	Pedido de Pagamento
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PTA	Pagamentos a título de adiantamento
PTACF	Pagamentos a título de adiantamento contra fatura

PTR	Pagamentos a título de reembolso
RCBE	Registo Central do Beneficiário Efetivo
RGIC	Regulamento Geral de Isenção por Categoria
SGMAAC	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e da Ação Climática
SS	Segurança Social
TA	Termo de Aceitação
USGR	Unidade de Supervisão da Gestão do Risco
UE	União Europeia

ÍNDICE

Enquadramento Legal.....	9
Origem da informação.....	10
Proteção de Dados	11
Descrição da Ferramenta.....	11
Utilização da Ferramenta.....	12
Procedimento de utilização da Ferramenta.....	12
Análise de indicadores e categorias de risco	14
Procedimento de transmissão de informação.....	15

1. INTRODUÇÃO

A presente Orientação Técnica (OT) foi elaborada pelo Fundo Ambiental (FA) e é parte integrante do sistema de gestão e controlo interno desta entidade, a qual define, concretamente, o quadro de procedimentos e de técnicas a adotar pelos colaboradores do organismo no uso da ferramenta de *data mining Arachne*, desenvolvida e disponibilizada pela Comissão Europeia (CE) para a mitigação de riscos de ocorrência de situações de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento, dando cumprimento às obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, no respeito pelo artigo 22º do Regulamento da (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

O FA utiliza a ferramenta ARACHNE, em conformidade com o descrito na [ORIENTAÇÃO TÉCNICA N.º 8/2023 - Ferramenta ARACHNE - mitigação de riscos de ocorrência de situações de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento](#), da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”.

2. ENQUADRAMENTO LEGAL

A garantia de uma adequada mitigação dos riscos de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento é alvo de particular atenção na legislação europeia. Citando o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que no seu artigo 325.º refere que "A luta contra a fraude", dispõe que "A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros (EM), bem como nas instituições, órgãos e organismos da União", estabelecendo:

- Obrigação dos EM adotarem, na proteção dos interesses financeiros da União Europeia, as mesmas medidas que normalmente usam para combater a fraude lesiva dos seus próprios interesses financeiros;
- Coordenação da ação antifraude entre a União Europeia e as Autoridades nacionais.

A principal responsabilidade pela prevenção, deteção e correção de irregularidades graves cabe aos EM, devendo estes aplicar medidas sólidas previstas nos seus sistemas de gestão e controlo, para garantir uma boa gestão financeira, transparência e não discriminação, conforme o disposto no artigo 63.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho.

O FA dispõe de um Sistema de Gestão e Controlo Interno (SGCI) que integra as medidas antifraude previstas no Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

No âmbito da contratualização do FA com a Estrutura de Missão “Recuperar Portugal” (EMRP) estabelece-se através da Cláusula 9.ª, com os Beneficiários Intermediários (BI) que o FA,

enquanto BI, está obrigado a adotar um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija as irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, fraude, corrupção e duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da UE.

O n.º 4 do artigo 22.º, inscrito no Regulamento (EU) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, normativo legal relativo à “Proteção dos interesses financeiros da União, refere que: “A Comissão disponibiliza aos EM um sistema integrado e interoperável de informação e de acompanhamento, que inclui uma ferramenta única de exploração de dados e de pontuação do risco, para aceder aos dados pertinentes e analisá-los, com vista a uma aplicação generalizada desse sistema pelos EM (...)”.

Para atender a esta exigência, a Comissão Europeia (CE) assegurou a atualização do sistema ARACHNE de forma a garantir que este possa ser usado no contexto do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

3. ORIGEM DA INFORMAÇÃO

Conforme informação disposta na OT N.º 8/2023 da EMRP, a ferramenta ARACHNE é alimentada por fontes de dados externas, tais como bases de dados globais (*Orbis e Lexis Nexis World compliance*), sistemas de informação da CE (VIES e Infoeuro) e fontes de dados internas, provenientes dos diversos EM.

A base de dados ORBIS contém informações detalhadas e comparáveis de mais de 200 milhões de empresas e corporações de todo o mundo (*e.g.* informações financeiras, acionistas e participações sociais, dados de cadastro completos: denominação social, endereço, ano de constituição, etc.). Os dados ORBIS são compilados a partir de informações públicas disponíveis, tais como relatórios anuais oficiais ou demonstrações financeiras submetidas a órgãos reguladores.

A base de dados *World Compliance* contém informações agregadas sobre perfis de pessoas politicamente expostas (PEPs), familiares e associados próximos, bem como notícias publicadas em jornais e revistas *online* dos países da EU e países terceiros.

A fonte de dados interna consiste nas informações provenientes das Autoridades de Gestão dos vários EM responsáveis pelos diversos Programas Comunitários, e entidades coordenadoras do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que fornecem ao ARACHE informação em relação aos contratos públicos celebrados e aos projetos selecionados, bem como ao estado de implementação dos projetos.

De seguida, dá-se nota da informação operacional solicitada, genericamente, às entidades coordenadoras do PRR, dos diversos EM.

4. PROTEÇÃO DE DADOS

Os regulamentos nacionais e europeus devem ser sempre respeitados pelo que, em seguida se resumem algumas regras de conformidade com regulamentos nacionais e europeus.

Para os devidos efeitos, o FA enquanto entidade utilizadora de ARACHNE, deve:

- Assegurar que o tratamento dos dados ARACHNE é efetuado exclusivamente com a finalidade de identificar riscos de fraude e irregularidades ao nível de beneficiários, contratantes, contratos e projetos, tanto na fase de aprovação do projeto quanto na de implementação;
- Garantir que o processamento de dados ARACHNE seja realizado exclusivamente para efeitos de identificação de riscos de fraude e irregularidades ao nível dos beneficiários, contratantes, contratos e projetos, tanto na fase de aprovação do projeto como na fase de implementação;
- Informar os visados de que os seus dados, disponíveis em bases de dados externas, serão tratados de forma a identificar indicadores de risco (esta informação deve ser prestada, preferencialmente através da inserção das cláusulas de proteção de dados na documentação adequada);
- Fornecer, através de seu site, um *link* para o *site* criado pelos serviços da CE para explicar o processo e o propósito da análise dos dados operados pela ferramenta ARACHNE;
- Garantir que os resultados do cálculo de risco não são tornados públicos e que, enquanto dados internos usados para verificações de gestão, são sujeitos às condições de proteção de dados.

De referir que no âmbito do PRR, o cumprimento da legislação de proteção de dados é exigido aos Beneficiários Intermediários (BI) em resultado do acesso à ferramenta ARACHNE que lhes foi atribuída.

5. DESCRIÇÃO DA FERRAMENTA

De acordo com a CE, a ARACHNE *Risk Scoring Tool* apresenta a tecnologia mais avançada de *data mining* e enriquecimento de dados. O objetivo da CE é apoiar as Autoridades de Gestão dos EM nas suas verificações de gestão, dotando-os de uma ferramenta operacional que permita identificar os riscos potenciais de todos os seus projetos e contratos, identificando também os seus projetos/contratos potencialmente mais arriscados.

A utilização da ferramenta ARACHNE permite:

- Aumentar a eficiência e a eficácia das verificações de gestão, contribuindo para otimizar a capacidade dos recursos humanos na revisão documental e nas verificações no local;
- Aumentar a eficácia e eficiência no acompanhamento e monitorização do risco ao longo do tempo;

- Evitar potenciais irregularidades e, portanto, resultar na redução das taxas de erro, um objetivo comum tanto da Comissão Europeia como dos EM;
- Colocar em prática uma medida antifraude eficaz e proporcionada, em conformidade com a legislação nacional e europeia.

A ferramenta *ARACHNE Risk Scoring Tool* permite identificar os projetos, contratos, contratantes e beneficiários com maior exposição ao risco, alertando o utilizador, tornando possível concentrar maior capacidade administrativa e eficácia nas verificações de gestão a concretizar.

A ferramenta ARACHNE foi pensada e desenvolvida enquanto ferramenta para pontuação de potenciais riscos de situações de conflitos de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção, contudo, as informações que resultam da sua utilização não representam quaisquer conclusões definitivas quanto à existência de um risco efetivo, pelo que a informação dela extraída não tem qualquer carácter vinculativo para efeitos de decisão.

Nesse sentido, as informações recolhidas devem ser utilizadas e complementadas com as análises de risco que o FA deve prever, descrever e operacionalizar no âmbito do seu Sistema de Gestão e Controlo Interno, com o objetivo de desencadear as ações de controlo específicas ou direcionadas, sempre que se considere pertinente e adequado.

A utilização da ferramenta ARACHNE pode complementar, sem substituir, outras verificações e controlos, quer de natureza *ex-ante* quer de natureza *ex-post*.

6. UTILIZAÇÃO DA FERRAMENTA

A utilização da ferramenta ARACHNE pode ocorrer em diferentes fases da vida dos Projetos:

1. Seleção dos Projetos (*ex-ante*);
2. Adjudicação dos contratos (*ex-ante*);
3. Execução dos projetos (Acompanhamento);
4. Pagamentos aos Beneficiários Finais (BF) – pagamentos a título de adiantamento (PTA) pagamentos a título de adiantamento contra fatura (PTACF) e pagamentos a título de reembolso (PTR);
5. Verificações *ex-post* (e.g. Auditorias).

Esta ferramenta deve, igualmente, ser combinada com outros instrumentos de mitigação do risco, como por exemplo as declarações de conflito de interesses ou o questionário de duplo-financiamento.

6.1. PROCEDIMENTO DE UTILIZAÇÃO DA FERRAMENTA

O Procedimento de recolha e partilha de informação é efetuado exclusivamente pelos utilizadores designados pelo FA, através dos acessos que lhe foram concedidos pela EMRP.

Todos os contactos efetuados, para o efeito, decorrem exclusivamente pela via de e-mail e sempre com o conhecimento dos respetivos superiores hierárquicos(as).

As análises efetuadas poderão ter caráter:

- Ordinário;
- Extraordinário.

Análises de caráter extraordinário:

- O Procedimento de recolha de informação é desencadeado a pedido dos Gestores dos Avisos, responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, em função da deteção de situações anómalas que careçam de esclarecimento. Para tal devem fornecer todos os elementos disponíveis sobre determinado Aviso, Projeto ou Entidade Beneficiária, aos utilizadores designados, consoante a pesquisa solicitada.

- O procedimento poderá ser desencadeado ainda por solicitação de superiores hierárquicos, Divisão de Avaliação, Auditoria e Qualificação (DAAQ), ou por Entidades de Auditoria. Para tal devem fornecer todos os elementos disponíveis sobre a informação/indicadores de risco que pretendam ver analisados.

Análises de caráter ordinário:

- Na seleção e decisão de candidaturas, o procedimento é desencadeado a pedido dos Gestores dos Avisos, responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, que fornecem aos utilizadores designados, todos os dados das candidaturas de forma que se possa efetuar uma análise *ex - ante*. Os gestores do aviso, em função da sinalização de risco efetuada, tomarão as medidas que entenderem por convenientes de forma a mitigar os riscos sinalizados.

- Na contratualização de projetos, o procedimento é desencadeado a pedido dos Gestores dos Avisos, responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, que fornecem aos utilizadores designados, os dados das entidades com as quais pretendam contratualizar investimentos de forma a que se possa efetuar uma análise da evolução de risco tendo por base a análise *ex - ante* anteriormente efetuada. Os gestores do aviso, em função da sinalização de risco efetuada, tomarão as medidas que entenderem por convenientes de forma a mitigar os riscos sinalizados.

- Nos pedidos de pagamento, o procedimento é desencadeado a pedido dos Gestores dos Avisos, responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, que fornecem aos utilizadores designados, os dados das entidades/projetos/fornecedores cujos pedidos de pagamento pretendam que sejam sujeitos a uma sinalização de risco. Os gestores do aviso, em função da sinalização de risco efetuada, tomarão as medidas que entenderem por convenientes de forma a mitigar os riscos sinalizados.

- Na verificação no local, o procedimento é desencadeado a pedido dos Gestores dos Avisos, responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, aquando da elaboração do plano anual de verificações no local, de forma a que sejam incluídos nas amostras os projetos com sinalizações de risco elevadas. Os gestores do aviso, em função da sinalização de risco efetuada, tomarão as medidas que entenderem por convenientes de forma a mitigar os riscos sinalizados.

7. ANÁLISE DE INDICADORES E CATEGORIAS DE RISCO

De acordo com a OT N.º 8/2023 – ARACHNE PRR, da EMRP, a CE recomenda que haja especial atenção e um maior acompanhamento relativamente aos seguintes indicadores-chave:

- Avaliação Global da Gestão de Contratos;
- Avaliação Global da Concentração;
- Avaliação Global dos Alertas de Fraude por Reputação.

Não obstante, a CE recomendar que sejam analisados os projetos em que a Ferramenta ARACHNE sinalize a vermelho um indicador-chave, também aconselha que sejam analisados os projetos em que se encontrem sinalizados igualmente, 4 indicadores dos 7 possíveis.

Pontos relevantes para a análise e prevenção do Duplo Financiamento e Conflito de Interesses na ferramenta ARACHNE, nos quais se inserem dois dos indicadores-chave:

<i>Risco</i>	<i>Categoria do risco do Projeto (ARACHNE)</i>	<i>Subcategoria de risco chave do projeto</i>	<i>Subcategoria de risco secundário do projeto</i>
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
Duplo Financiamento	Concentração	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiários envolvidos em vários projetos ou m vários programas operacionais; • Parceiros envolvidos em vários projetos ou em vários programas operacionais; • Empreiteiros envolvidos em vários projetos, em vários programas operacionais do beneficiário ou me vários programas operacionais; • Membros do consórcio envolvidos em vários projetos; • Subcontratados envolvidos em vários projetos. 	NA

8. PROCEDIMENTO DE TRANSMISSÃO DE INFORMAÇÃO

O FA procede em conformidade com as orientações emanadas pela EMRP:

“O (s) elemento (s) do beneficiário designado (s) para aceder e utilizar o Arachne no âmbito do(s) investimento(s) e reforma(s) contratualizado(s) com a EMRP podem transmitir a terceiros intervenientes no(s) processo(s) de tomada das decisões que venham a ser baseadas na informação e dados do Arachne, nomeadamente nos procedimentos de contratação ou projetos no âmbito do(s) Contrato(s) de Financiamento(s) celebrado(s) com a EMRP, em que a transmissão normalmente assume meios escritos e eletrónicos, como a elaboração de informações internas, de forma colaborativa, pelos utilizadores do Arachne e/ou por outros elementos (técnicos superiores ou dirigentes) para posterior emissão de parecer pelo(s) superior(es) hierárquico(s) e subseqüentemente decisão (despacho/deliberação) pelo órgão de direção (singular ou colegial).”

Em conformidade com o acima descrito:

- Os Gestores dos Avisos PRR solicitam aos utilizadores designados pelo FA, para a utilização da ferramenta ARACHNE, a informação de que necessitam sobre determinado(s) beneficiário(s), Aviso(s), Contrato(s), entre outros, dos respetivos Avisos que lhes estão afetos;
- Esta solicitação é feita impreterivelmente por via de *e-mail*, a qual deverá ser remetida obrigatoriamente com o conhecimento dos respetivos superiores hierárquicos(as);
- A pesquisa da informação solicitada é efetuada em exclusivo pelos utilizadores designados pelo FA, para a utilização da ferramenta ARACHNE, e deve restringir-se ao solicitado, devendo apenas a informação ser partilhada com os Gestores dos Avisos PRR e os respetivos superiores hierárquicos(as);
- A pesquisa é geral e abrangente e substancia-se em Relatórios Pormenorizados extraídos da ferramenta ARACHNE;
- Eventuais diligências a efetuar devem depender do resultado da avaliação da ferramenta ARACHNE;
- A partilha dos resultados da pesquisa é feita impreterivelmente pela via de *e-mail* enviado aos Gestores dos Avisos e deverá ser remetida obrigatoriamente com o conhecimento dos respetivos superiores hierárquicos;
- Com o conhecimento dos resultados, os Gestores dos Avisos analisam a informação e procedem em conformidade com o procedimento instituído no Sistema de Gestão e Controlo Interno do FA, comunicando aos respetivos superiores hierárquicos(as), o resultado da sua análise ao Relatório Pormenorizado e sobre eventuais riscos que tenham sido identificados no processo de avaliação;
- Caso seja identificado um risco elevado em determinado indicador, deve o Gestor do Aviso, solicitar aos utilizadores designados pelo FA, uma pesquisa mais pormenorizada na ferramenta ARACHNE, como por exemplo, a análise de subindicadores, ou o mapa de ligações;

- É estritamente proibida a partilha de informação recolhida através da ferramenta ARACHNE com terceiros, sendo que, o FA partilha em absoluto do entendimento da EMRP sobre o conceito de “terceiros”, não sendo assim admitida outra interpretação no que respeita a, qualquer elemento do FA que não seja interveniente nos aludidos processos e/ou a qualquer elemento externo ao FA;
- A informação obtida através da utilização da ferramenta ARACHNE não deve ser arquivada em pastas partilhadas, *pen drives* ou qualquer outro dispositivo ou local que não garanta a sua segurança, sigilo e/ou privacidade dos dados e informação recolhidos.

DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA:

- Orientação Técnica N.º 8/2023 – ARACHNE PRR
- RRF – Guidance Note on the Use of ARACHNE
- ARACHNE – *risk calculations* – PT
- ARACHNE – Manual de Utilizador – Versão 2.3. – PT