



**COMISSÃO EUROPEIA**  
ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)

Direção D: Política  
Unidade D.2: Prevenção da Fraude, Relato e Análise

Ref. Ares(2016)6943965 de 13.12.2016

## **Orientações respeitantes às estratégias nacionais antifraude**

Elaboradas por um grupo de trabalho composto por peritos dos Estados-Membros, dirigido e coordenado pela Unidade Prevenção da Fraude, Relato e Análise do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

### *DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:*

*O presente documento de trabalho foi elaborado por um grupo de peritos dos Estados-Membros com o apoio do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). Destina-se a facilitar a execução dos programas operacionais e a incentivar boas práticas. Não é juridicamente vinculativo para os Estados-Membros, mas fornece orientações e recomendações gerais que refletem as melhores práticas.*

*As presentes orientações gerais não prejudicam a aplicação da legislação nacional, em cujo âmbito devem ser interpretadas, e podem ser adaptadas para ter em conta o quadro jurídico nacional.*

*O presente documento de orientação não prejudica a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral nem as decisões da Comissão.*

**NOTA**

**O presente documento não é vinculativo para os Estados-Membros, nem cria regras ou obrigações novas para as autoridades nacionais. Reflete as boas práticas, é meramente indicativo, e não pode ser utilizado como base jurídica ou normativa para fins de auditoria ou de investigação.**

## Introdução

Em 2012, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) instituiu um procedimento de colaboração com os Estados-Membros destinado a desenvolver o intercâmbio de experiências e de boas práticas entre os Estados-Membros e com a Comissão. Este procedimento é organizado no âmbito do grupo de prevenção da fraude do COCOLAF<sup>1</sup> e é posto em prática por um grupo de trabalho composto por peritos dos Estados-Membros e representantes do OLAF e de outros serviços da Comissão. Em cada ano, o grupo de trabalho centra-se num tema específico escolhido pelos Estados-Membros e, nessa base, elabora documentos práticos que possam servir de orientação para reforçar as medidas/estratégias antifraude dos Estados-Membros.

O novo quadro financeiro plurianual aplicável ao período de programação 2014-2020 foi reforçado no que diz respeito à avaliação do risco de fraude e à prevenção e deteção da fraude. Para uma gestão partilhada, os regulamentos setoriais<sup>2</sup> exigem que os Estados-Membros adotem medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados, que tomem as medidas necessárias para prevenir, detetar e sancionar eficazmente a fraude e as irregularidades e que reembolsem os montantes irregulares ao orçamento da UE. No entanto, os Estados-Membros são incentivados a irem além das exigências regulamentares imediatas e a incorporarem estas medidas antifraude numa estratégia nacional antifraude (a seguir designada «ENAF» ou «Estratégia») para garantir um melhor acompanhamento da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros, bem como para assegurar práticas homogéneas e eficazes, sobretudo quando as suas estruturas organizacionais são descentralizadas.

Nos últimos dois anos, o grupo de prevenção da fraude do COCOLAF concentrou-se em diversos aspetos da temática das estratégias nacionais antifraude. Em 2014, o grupo de trabalho começou por elaborar, enquanto projeto-piloto, as «Orientações respeitantes às estratégias nacionais antifraude para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)»<sup>3</sup>. Estas orientações estabeleceram as bases para a elaboração de uma estratégia nacional antifraude, embora com um âmbito de aplicação limitado às despesas no domínio dos FEEI. No ano seguinte, foi constituído outro grupo de trabalho para se dedicar aos aspetos práticos das estratégias nacionais antifraude. Em 2015, como resultado desse trabalho, foi publicado o documento intitulado «Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy»<sup>4</sup>, acompanhado de uma ferramenta prática sob a forma de ficheiro «xls» que pode ser utilizado para efeitos de avaliação da situação no que diz respeito às medidas atualmente em vigor, tendo em conta as quatro fases do ciclo antifraude<sup>5</sup>.

As presentes orientações constituem uma atualização das orientações respeitantes às estratégias nacionais antifraude publicadas em 2014. Em 2016, o grupo de trabalho procurou rever e alargar as orientações anteriores respeitantes às estratégias nacionais antifraude, de

<sup>1</sup> Comité Consultivo para a Coordenação da Luta contra a Fraude

<sup>2</sup> Por exemplo, o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, nomeadamente o artigo 125.º, n.º 4, alínea c).

<sup>3</sup> Ref. Ares(2015)130814 de 13.1.2015.

<sup>4</sup> Ref. Ares(2015)5642419 de 7.12.2015.

<sup>5</sup> As fases do ciclo antifraude são as seguintes: 1 – prevenção da fraude, 2 – deteção da fraude, 3 – investigação e ação penal, e 4 – recuperação e sanções.

modo a transformá-las num documento horizontal que abranja todas as despesas efetuadas em regime de gestão partilhada: os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), os fundos para a agricultura, os fundos no domínio dos assuntos internos (FAMI/FSI) e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carentes (FEAD). Além disso, as orientações foram enriquecidas com uma série de exemplos concretos de práticas bem-sucedidas dos Estados-Membros.

Quer os Estados-Membros optem por elaborar estratégias antifraude setoriais ou por instituir uma estratégia nacional que cubra todo o orçamento, as presentes orientações podem apoiar as autoridades nacionais e os decisores em termos concretos no processo de adoção da ENAF.

O documento fornece aos Estados-Membros:

- ✓ Um método gradual para elaborar uma estratégia nacional antifraude;
- ✓ Os componentes da estratégia nacional antifraude e o modelo para a sua estrutura;
- ✓ Exemplos concretos das práticas dos Estados-Membros.

No entanto, mais uma vez, as presentes orientações não têm efeito vinculativo. Além disso, não existe nenhuma solução universal para a elaboração uma estratégia nacional antifraude; compete aos Estados-Membros avaliar a sua situação atual em termos de medidas antifraude, estabelecer os seus próprios objetivos e elaborar um plano de ação à medida das suas necessidades.

*O OLAF gostaria de agradecer a todos os peritos envolvidos na elaboração das presentes orientações pelos seus esforços e contributos para os grupos de trabalho, bem como pela partilha dos seus conhecimentos e da sua experiência, com vista à elaboração do presente guia prático, ajudando assim os Estados-Membros a iniciar o processo de elaboração de uma estratégia nacional antifraude.*

# Índice

Introdução .....	3
I. Proteção eficaz dos interesses financeiros da UE .....	7
1. Quadro jurídico.....	7
1.1. Direito da União.....	7
1.2. Direito nacional .....	9
2. Vantagens de uma estratégia nacional antifraude.....	9
3. Etapas para uma estratégia nacional antifraude.....	10
II. Elaboração da estratégia nacional antifraude.....	13
1. Etapas preliminares .....	13
1.1. Designação do serviço ENAF.....	13
1.1.1. <i>O AFCOS enquanto serviço ENAF</i> .....	13
1.2. Autoridades a envolver no processo ENAF .....	15
1.2.1. <i>Cooperação a nível nacional</i> .....	15
1.2.2. <i>Cooperação internacional</i> .....	16
1.3. Período abrangido pela estratégia .....	17
1.4. Apoio político à ENAF .....	17
1.5. Comunicação e sensibilização do público .....	21
2. Fase preparatória .....	22
2.1. Análise da situação da luta contra a fraude .....	23
2.1.1. <i>Prevenção da fraude</i> .....	24
2.1.1.1. <i>Imunizar a legislação contra a fraude</i> .....	25
2.1.2. <i>Deteção da fraude</i> .....	28
2.1.3. <i>Investigação e ação penal</i> .....	28
2.1.4. <i>Recuperações e sanções</i> .....	29
2.2. Avaliação do risco de fraude .....	29
2.2.1. <i>Bases teóricas da avaliação do risco de fraude</i> .....	31
2.2.2. <i>Metodologia para a avaliação do risco de fraude</i> .....	33
2.2.2.1. <i>Identificação e definição dos riscos de fraude</i> .....	33
2.2.2.2. <i>Avaliação e classificação dos riscos de fraude identificados</i> .....	36
2.2.3. <i>Identificação e avaliação dos riscos de fraude na prática</i> .....	38
2.2.3.1. <i>Avaliação do risco de fraude no orçamento da PAC</i> .....	40

2.2.4. Ferramentas informáticas para a identificação de riscos .....	41
2.2.4.1. Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) .....	41
2.2.4.2. Instrumento de classificação do risco ARACHNE .....	43
2.2.4.3. Bases de dados nacionais de luta contra a fraude .....	44
2.2.5. Fontes de informação para a identificação dos riscos .....	48
3. Fase de elaboração .....	49
3.1. Fixação dos objetivos.....	49
3.2. Definição das medidas.....	50
3.3. Definição dos indicadores de desempenho .....	52
4. Preparação do plano de ação .....	55
4.1. Conteúdo do plano de ação.....	55
4.2. Período abrangido pelo plano de ação.....	56
4.3. Eventual papel do AFCOS na preparação do plano de ação .....	56
III. Avaliação e atualização da ENAF .....	58
1. Avaliação da estratégia.....	58
2. Atualização da estratégia .....	60
Anexos .....	62
Anexo 1 – Fluxograma do processo de elaboração de uma estratégia nacional antifraude .....	63
Anexo 2 – Modelo para a estrutura da estratégia nacional antifraude .....	64
Anexo 3 – Possível estrutura e conteúdo do documento de avaliação do risco de fraude .....	68
Anexo 4 – Riscos de fraude .....	69
Anexo 5 – Riscos relacionados com o funcionamento do AFCOS .....	73
Anexo 6 – Principais elementos do formulário de alerta .....	76
Anexo 7 – Registo de riscos .....	77
Anexo 8 – Principais pontos da primeira declaração de intenções.....	79
Anexo 9 – Modelo para a definição dos objetivos .....	80
Anexo 10 – Glossário .....	81

# I. Proteção eficaz dos interesses financeiros da UE

## 1. Quadro jurídico

### 1.1. Direito da União

Os artigos 310.º e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) exigem que a União e os Estados-Membros combatam as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros devem tomar medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros. Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenam as respetivas ações no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizam, com o apoio da Comissão, uma colaboração estreita e regular entre os serviços competentes das respetivas administrações.

O artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que o princípio da boa gestão financeira deve aplicar-se à utilização do orçamento da UE pelos Estados-Membros em cooperação com a Comissão.

Os artigos 30.º a 33.º do Regulamento Financeiro<sup>6</sup> aplicável ao orçamento geral da UE clarificam o princípio da boa gestão financeira. Este princípio diz respeito aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia e à implementação de um controlo interno eficaz e eficiente.

O artigo 59.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Financeiro confere aos Estados-Membros a principal responsabilidade, no âmbito da gestão partilhada, pela prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes. Para este efeito, os Estados-Membros devem criar sistemas de gestão e de controlo sólidos, a fim de assegurar uma boa gestão financeira, a transparência e a não discriminação. Devem igualmente aplicar sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas aos beneficiários, sempre que as disposições da UE ou nacionais o prevejam.

O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, de 18 de dezembro de 1995, dá a definição de irregularidade e prevê disposições comuns relativas às medidas e sanções administrativas que devem aplicar-se.

O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2185/96, de 11 de novembro de 1996, diz respeito às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão nos Estados-Membros. Estabelece regras relativas à cooperação e à coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros.

A denominada «Convenção PIF» relativa à proteção dos interesses financeiros da União, de 26 de julho de 1995, contém uma definição de fraude.

---

<sup>6</sup> Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002.

O Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro de 2013, estabelece disposições comuns relativas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de programação 2014-2020. O artigo 125.º, n.º 4, alínea c), clarifica a obrigação de as autoridades de gestão adotarem medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados. Os critérios e procedimentos estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro de 2013, são igualmente aplicáveis aos organismos designados pelos Estados-Membros como responsáveis pela gestão e controlo das ações apoiadas pelo Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), em conformidade com o artigo 21.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1309/2013, de 17 de dezembro de 2013.

No âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), a título da Política Agrícola Comum (PAC), o artigo 58.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum, clarifica a obrigação de os Estados-Membros adotarem «todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas, bem como quaisquer outras medidas necessárias para assegurarem uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União, em especial a fim de (...) b) Garantir uma proteção eficaz contra fraudes, nomeadamente nos setores em que existe um nível de risco mais elevado, que tenha um efeito dissuasivo, tendo em conta os custos e os benefícios, bem como a proporcionalidade das medidas; c) Prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes; (...)».

No que diz respeito ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carentes (FEAD), o artigo 28.º, alínea h), do Regulamento (UE) n.º 223/2014, de 11 de março de 2014, estabelece que «[o]s sistemas de gestão e de controlo, em conformidade com» o princípio da boa gestão financeira consagrado no artigo 30.º do Regulamento Financeiro, «asseguram (...) [a] prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraudes (...)».

Relativamente ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e aos instrumentos de apoio financeiro criados no âmbito do Fundo para a Segurança Interna (FSI)<sup>7</sup>, o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 514/2014, de 16 de abril de 2014, estipula que «[o]s Estados-Membros garantem uma prevenção eficaz contra fraudes, nomeadamente nos domínios em que existe um nível de risco mais elevado. Esta prevenção deve ter efeito dissuasivo, tendo em conta os benefícios, bem como a proporcionalidade das medidas.».

É possível que uma estratégia nacional antifraude para a proteção dos interesses financeiros da União Europeia abranja tanto o lado das despesas como o das receitas. Para

---

<sup>7</sup> O Regulamento (UE) n.º 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, aplica-se ao Regulamento (UE) n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises, e revoga a Decisão 2007/125/JAI do Conselho, bem como ao Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE. Aplica-se ao primeiro regulamento referido nos termos do artigo 1.º e do artigo 2.º, alínea a), segundo travessão do Regulamento (UE) n.º 514/2014, e ao segundo nos termos do artigo 1.º e do artigo 2.º, alínea a), terceiro travessão, do Regulamento (UE) n.º 514/2014 e do artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014.



além das despesas, a estratégia poderia abranger as fraudes relacionadas com os recursos próprios tradicionais (direitos e taxas aduaneiras) e mesmo o IVA. O Tribunal de Justiça estabeleceu, na sua jurisprudência nos processos C-539/09, Comissão Europeia contra República Federal da Alemanha (acórdão de 15 de novembro de 2011), C-617/10, Hans Åkerberg Fransson (acórdão de 26 de fevereiro de 2013), e C-105/14, Ivo Taricco e outros (acórdão de 8 de setembro de 2015), que o IVA faz parte dos interesses financeiros da União Europeia, que as sanções fiscais e os processos penais por fraude fiscal, como os aplicados quando as informações fornecidas em matéria de IVA são falsas, constituem uma aplicação dos artigos 2.º, 250.º, n.º 1, e 273.º da Diretiva 2006/112 (anteriormente artigos 2.º e 22.º da Sexta Diretiva) e do artigo 325.º do TFUE, e que, por último, mas não menos importante, as obrigações dos Estados-Membros de punir eficazmente a fraude lesiva dos interesses financeiros da União Europeia abrangem a fraude em matéria de IVA.

## **1.2. Direito nacional**

A legislação nacional é aplicável no que se refere às sanções administrativas, aos processos penais e às sanções penais. Em alguns países, cria ou confere mandato a serviços especializados tendo em vista as investigações e/ou a ação judicial relativas a potenciais casos de fraude lesiva dos interesses financeiros da União (por exemplo, o DLAF na Roménia: Departamento de Luta contra a Fraude).

## **2. Vantagens de uma estratégia nacional antifraude**

O objetivo principal de uma estratégia nacional antifraude consiste em garantir a proteção eficaz e eficiente dos interesses financeiros da UE. A estratégia tem de ser um documento «vivo» e flexível, para que, no caso de surgirem novos elementos, estes possam ser integrados no plano de ação ou na própria estratégia. Neste processo, são múltiplas as vantagens para o Estado-Membro.

A estratégia nacional antifraude:

- ✓ Garante a proteção eficaz e eficiente dos interesses financeiros da UE;
- ✓ Estabelece uma ligação de cooperação entre o lado das despesas e das receitas do orçamento;
- ✓ Assegura uma posição mais forte para negociar financiamentos adicionais a partir do orçamento da UE;
- ✓ Melhora a prevenção, a deteção e a luta contra as irregularidades e a fraude;
- ✓ Permite aumentar o grau de recuperação dos fundos indevidamente gastos a partir do orçamento da União Europeia;
- ✓ Estabelece um melhor quadro de trabalho no qual as instituições envolvidas no processo de implementação e controlo dos fundos da UE podem colaborar; determina de forma mais precisa os papéis e as responsabilidades das instituições envolvidas;
- ✓ Cria e/ou desenvolve novos métodos de prevenção e luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União;

- ✓ Contribui para a imposição de sanções proporcionadas e dissuasivas em conformidade com o direito aplicável;
- ✓ Cria um quadro com recomendações ou medidas destinadas a melhorar a capacidade administrativa;
- ✓ Responde à necessidade de transparência no processo de proteção dos interesses financeiros da UE;
- ✓ Melhora o acesso à informação por parte do público em geral, uma vez que a ENAF é um documento público;
- ✓ Cria uma base para o desenvolvimento jurídico do quadro nacional, a atualização e a renovação dos acordos de cooperação e do *modus operandi*;
- ✓ Assegura a coordenação efetiva das atividades legislativas, administrativas e operacionais das instituições;
- ✓ Reforça a cooperação com o OLAF e com as instituições competentes da UE, os Estados-Membros da UE e outros países.

Uma estratégia nacional antifraude permitirá estruturar a luta contra a fraude lesiva do orçamento da UE e dos orçamentos nacionais ao nível dos Estados-Membros. Contribuirá para:

- ✓ Identificar as vulnerabilidades dos sistemas à fraude;
- ✓ Avaliar os principais riscos de fraude;
- ✓ Definir as respostas e executá-las;
- ✓ Avaliar os progressos realizados;
- ✓ Adaptar a resposta à evolução das tendências em matéria de fraude e aos recursos disponíveis;
- ✓ Garantir a participação de todas as partes interessadas relevantes, em especial reforçando as ações de colaboração e de coordenação.

Assegurará também a harmonização da resposta aos riscos de fraude em todo o país, especialmente no caso de uma estrutura de gestão descentralizada.

### 3. Etapas para uma estratégia nacional antifraude

Regra geral, a estratégia deve examinar todas as etapas do ciclo antifraude:

- ✓ A **prevenção** deve ser tratada como uma prioridade pelas autoridades de gestão, de certificação e de auditoria, a fim de reduzir os riscos de fraude. Tornar-se-á mais eficaz graças a uma cooperação mais estreita entre todas as partes interessadas e a uma coordenação global reforçada das ações.
- ✓ A **deteção** é uma etapa crucial que todas as partes interessadas, as autoridades de gestão e de controlo, incluindo as autoridades de auditoria e os serviços com funções coercivas, devem tratar com a devida diligência e de forma proativa.

- ✓ A **investigação e a ação penal** estão estreitamente ligadas. A sua eficácia exige a especialização do pessoal, a plena cooperação das autoridades de gestão e de controlo e uma boa colaboração entre as autoridades.
- ✓ A **recuperação e as sanções** devem ser eficazes e ser objeto de um acompanhamento rigoroso por parte das autoridades administrativas e das autoridades com funções coercivas competentes.

As principais etapas rumo a uma estratégia nacional antifraude são as seguintes:

#### 1. Etapas preliminares

Estas incluem a definição do quadro jurídico (ou seja, a referência aos quadros jurídicos nacional e da UE) e do âmbito da estratégia em função das principais prioridades nacionais em matéria de luta contra a fraude, a corrupção ou qualquer outra atividade ilegal, bem como a indicação do serviço responsável e das instituições envolvidas no processo de elaboração, aplicação e acompanhamento da estratégia. Além disso, deve mencionar a relação existente com outras políticas ou estratégias nacionais.

#### 2. Fase preparatória

Trata-se de uma fase crucial do processo. Engloba duas fases principais: o ponto da situação (ou seja, um exercício de avaliação das medidas antifraude em vigor e do seu contexto, determinando assim os pontos fortes e os pontos fracos do sistema) e uma avaliação do risco de fraude. O resultado permitirá identificar as necessidades e os domínios a melhorar, que devem ser traduzidos em objetivos e medidas.

#### 3. Fase de elaboração

Durante a fase de elaboração, devem ser fixados os objetivos e os respetivos indicadores de desempenho. Os objetivos representam as necessidades do Estado-Membro e contribuem para definir o roteiro a seguir e a abordagem adotada pelos Estados-Membros na sua luta contra a fraude. Os objetivos devem ser traduzidos em medidas concretas. Além disso, devem ser definidos indicadores de desempenho correspondentes a cada medida, já que estes contribuirão para avaliar os progressos realizados. Os objetivos e as medidas devem ser incluídos num plano de ação.

#### 4. Plano de ação

O plano de ação define as ações concretas a levar a cabo relativamente a cada objetivo, o serviço responsável pelas mesmas, o prazo/calendário para a sua implementação e os respetivos indicadores de desempenho. Constitui um instrumento de acompanhamento da execução da própria estratégia.

#### 5. Avaliação e atualização da estratégia

A estratégia é um documento em constante evolução, exigindo, por isso, uma avaliação e uma atualização correspondente. Na sequência da ou das avaliações intercalares, será decidido se a estratégia antifraude e o plano de ação correspondente devem ser atualizados. A estratégia será atualizada em função das alterações que tenham ocorrido durante a sua execução, a fim de assegurar a responsabilidade da estrutura responsável pela execução e a sua capacidade para adotar e alterar a estrutura estratégica.

A estrutura acima referida é meramente indicativa: compete aos Estados-Membros ampliar o documento, tendo em conta o âmbito da estratégia, os principais objetivos, o quadro jurídico, a estrutura administrativa, etc.

Em anexo encontra-se um fluxograma que resume o processo geral de elaboração da ENAF: **Anexo 1 — Fluxograma do processo de estratégia nacional antifraude**. Além disso, é possível consultar um modelo pormenorizado da estrutura da própria estratégia no **Anexo 2 — Modelo para a estrutura da estratégia nacional antifraude**.

## II. Elaboração da estratégia nacional antifraude

### 1. Etapas preliminares

#### 1.1. Designação do serviço ENAF

O governo designará um serviço específico (a seguir designado «serviço ENAF») responsável pela elaboração da estratégia nacional antifraude. Este serviço deve dispor de:

- ✓ Uma perspetiva horizontal de todo o sistema de receitas e despesas do orçamento da UE, por um lado, e das medidas antifraude, por outro.
- ✓ Poder para mobilizar as competências especializadas dos diferentes ministérios/autoridades/serviços que executam os fundos da UE e dos vários ministérios/autoridades/serviços responsáveis pelas investigações financeiras e pela ação penal.

A designação do serviço ENAF é de importância crucial, especialmente para os Estados-Membros cujo sistema administrativo é descentralizado.

O serviço ENAF deve criar um grupo de peritos capaz de assegurar as competências adequadas. Graças aos seus próprios conhecimentos e experiência, este grupo multidisciplinar deve conseguir cobrir todas as diferentes fases do ciclo antifraude. As questões mais importantes a tratar no âmbito do ciclo antifraude devem ser a sensibilização para a fraude, a prevenção e a deteção de fraudes, as sanções e, por último, a comunicação sobre a luta contra a fraude.

A fase preparatória deve assentar num diálogo contínuo com parceiros/partes interessadas, em especial através da criação de grupos de trabalho *ad hoc* em função das necessidades identificadas.

O serviço de coordenação antifraude (AFCOS) pode desempenhar um papel fundamental na elaboração e no acompanhamento de uma ENAF.

##### 1.1.1. O AFCOS enquanto serviço ENAF

Existem múltiplas vantagens em designar o AFCOS como serviço nacional responsável pela elaboração da ENAF. Tendo em conta as suas principais funções, o AFCOS poderia promover uma cooperação eficaz e o intercâmbio de informações no que respeita à preparação, elaboração e adoção de uma ENAF e do seu plano de ação. Ao desempenhar esta função, o AFCOS poderia mais facilmente solicitar o apoio das autoridades de ambos os lados do orçamento (despesas e receitas), incluindo os responsáveis pela gestão, execução, certificação, auditoria, investigação, ação penal e imposição de sanções a nível nacional, bem como do OLAF, da Comissão Europeia e dos parceiros internacionais a nível da União e a nível internacional. Neste contexto, o AFCOS poderia:

- ✓ Organizar e coordenar o processo de elaboração da ENAF e do respetivo plano de ação;

- ✓ Examinar a estrutura organizacional, os intervenientes, as medidas e os procedimentos já existentes;
- ✓ Realizar uma avaliação do risco de fraude e avaliar corretamente a situação atual de um país no respeitante às medidas antifraude em vigor, tendo em conta as quatro fases do ciclo antifraude;
- ✓ Proceder a uma avaliação da situação atual no que diz respeito a irregularidades e fraudes;
- ✓ Determinar o âmbito de aplicação e a extensão da ENAF e estabelecer um calendário indicativo para a elaboração da ENAF;
- ✓ Assumir a planificação geral e a repartição das tarefas de elaboração da ENAF e do respetivo plano de ação;
- ✓ Funcionar como secretariado ou presidência do órgão político que proporcionará apoio político à adoção da estratégia;
- ✓ Mobilizar peritos das diferentes autoridades e serviços, que representam ambos os lados do orçamento (receitas e despesas), bem como das autoridades judiciais, do Ministério Público e das autoridades policiais.
- ✓ Ser responsável pela atualização da estratégia e do plano de ação;
- ✓ Divulgar informações e materiais entre os participantes/instituições;
- ✓ Procurar assistência/apoio junto dos parceiros internacionais, como o OLAF, a Comissão Europeia, etc.;
- ✓ Envolver as autoridades a nível federal/regional;
- ✓ Sensibilizar a opinião pública para a elaboração da ENAF (e incluir a sociedade civil) e para a sua adoção.

#### **EXEMPLO**

##### ***O papel do AFCOS da Bulgária na ENAF***

*O AFCOS da Bulgária funciona como secretariado do órgão político, que é o Conselho AFCOS; é responsável pela elaboração da ENAF e do respetivo plano de ação, bem como pela sua atualização atempada, e comunica ao Conselho AFCOS informações sobre a aplicação da estratégia nacional de prevenção e luta contra as irregularidades e a fraude lesivas dos interesses financeiros da União Europeia para o período 2014-2020.*

## **EXEMPLO**

### ***O papel de coordenação central do AFCOS da Letónia***

*No caso da Letónia, o AFCOS está localizado no Ministério das Finanças e funciona como coordenador central, elaborando a estratégia comum/única com base nas informações fornecidas pelo seu grupo de trabalho, cujos membros são representantes do Conselho AFCOS nacional. O Conselho AFCOS é constituído por 10 membros permanentes e 6 membros não permanentes, designadamente peritos de diferentes autoridades nacionais competentes. Além disso, o gabinete da organização Transparency International participa na rede institucional do AFCOS como parceiro externo que pode formular recomendações sobre a elaboração da ENAF e também pode participar nas reuniões do Conselho AFCOS. Por conseguinte, é essencial dispor de um organismo de coordenação e execução comum para a elaboração e execução da estratégia.*

## **1.2. Autoridades a envolver no processo ENAF**

### ***1.2.1. Cooperação a nível nacional***

Devem estar envolvidas todas as autoridades responsáveis pela gestão e execução, certificação, auditoria, investigação, ação penal e sanções. As competências destas partes interessadas devem abranger a gestão, o controlo e o sistema judicial. Sempre que possível, devem provir de:

- autoridades de gestão;
- organismos intermédios;
- autoridades de certificação;
- autoridades de auditoria;
- AFCOS;
- autoridades de controlo do governo ou do parlamento;
- autoridades de inspeção das administrações públicas;
- autoridades de investigação;
- ministérios públicos;
- tribunais.

É aconselhável incluir organizações que exerçam funções de controlo, supervisão ou gestão, direta ou indiretamente relacionadas com projetos financiados por fundos da UE, tais como:

- autoridades de controlo da concorrência;
- comissões de arbitragem em matéria de contratos públicos;
- autoridades fiscais;
- autoridades aduaneiras.

Além disso, é possível estabelecer uma colaboração com diferentes organizações não governamentais, envolvendo-as como parceiros externos que desempenham um papel de vigilância para prevenir quaisquer riscos de fraude e corrupção. Estas organizações também proporcionam apoio na sensibilização do público.

A equipa responsável deve definir um programa de trabalho para a elaboração da estratégia num determinado prazo. Deve procurar obter total apoio político, bem como envolver as partes interessadas pertinentes.

### **1.2.2. *Cooperação internacional***

A criação de um sistema eficaz para a elaboração e a consequente adoção de uma ENAF exige não só uma boa coordenação entre todas as estruturas envolvidas no processo de execução e controlo dos fundos da UE, tanto a nível nacional como a nível europeu, mas também uma sólida capacidade administrativa com experiência relevante, incluindo experiência internacional. A fim de aumentar as competências de todas as pessoas e instituições envolvidas e de criar uma rede onde serão discutidas as questões pertinentes e os problemas relacionados com o processo de elaboração da ENAF, vários Estados-Membros organizaram com êxito reuniões bilaterais para o intercâmbio de experiências, de modo a obter conhecimentos técnicos adequados.

#### **EXEMPLO**

##### ***Experiências bilaterais da Bulgária a nível internacional***

*No âmbito de um projeto implementado pelo AFCOS da Bulgária ao abrigo do programa de assistência técnica, cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), foram organizados vários estudos internacionais de luta antifraude entre os serviços de coordenação antifraude (AFCOS) dos Estados-Membros. O AFCOS da Bulgária reuniu-se, por exemplo, numa base bilateral, com o DLAF da Roménia, o AFCOS de Portugal, o AFCOS da Eslováquia e o AFCOS da Grécia. Nos dois últimos casos, os estudos foram realizados em conjunto com os Estados-Membros que já desenvolveram uma estratégia nacional antifraude e a transmitiram oficialmente à Comissão. Este tipo de cooperação bilateral a nível internacional demonstrou a sua importância numa base comparativa no que diz respeito à elaboração de uma estratégia nacional antifraude e à criação e atualização do plano de ação.*



## EXEMPLO

### *Experiências trilaterais da Letónia a nível internacional*

*A Letónia teve uma experiência de sucesso com a assistência internacional de outros Estados-Membros (com o AFCOS da Bulgária e o AFCOS de Malta) sob a forma de uma missão de peritos e de um seminário trilateral para o intercâmbio entre pares ao abrigo do programa TAIEX, com o objetivo de desenvolver a estratégia antifraude da Letónia. Em resultado desta cooperação internacional, foi efetuada a análise da situação atual em matéria de luta antifraude e formuladas recomendações. Os peritos partilharam as suas melhores práticas e contribuíram para reforçar a capacidade do AFCOS da Letónia e para sublinhar a importância e a necessidade de criar uma estratégia antifraude ao mais alto nível político.*

### **1.3. Período abrangido pela estratégia**

No que diz respeito ao período abrangido pela estratégia, existem duas opções.

A primeira opção consiste em associar diretamente a estratégia aos programas operacionais. O próximo quadro financeiro plurianual cobre o período 2014-2020. Poderia fazer sentido associar a vigência da estratégia ao período abrangido pelos programas operacionais. Isto significa que a estratégia deveria ser válida até ao encerramento dos programas operacionais do período 2014-2020. No caso desta opção, não devem ser esquecidos os programas operacionais do período 2007-2013, aos quais também devem aplicar-se os mesmos objetivos.

A segunda opção consiste em fixar a vigência da ENAF independentemente do período do programa operacional/quadro financeiro plurianual, refletindo as especificidades das despesas e das receitas do orçamento. Em qualquer dos casos, uma estratégia que pretenda refletir uma visão a longo prazo numa determinada área deveria ser estabelecida, de preferência, para um período mínimo de quatro a cinco anos. No entanto, cada país tem o seu próprio enquadramento e planeamento nacional: o período abrangido pela estratégia deve ser ajustado em conformidade.

### **1.4. Apoio político à ENAF**

Dada a grande variedade e número de organismos envolvidos, o serviço ENAF pode necessitar do total apoio político do governo.

O apoio político para este tipo de documento é extremamente importante para assegurar o êxito da sua aplicação. Necessita não só de adquirir legitimidade, como também de obter efeito vinculativo para os organismos envolvidos, sem o que poderá ser difícil alcançar as metas estabelecidas. A melhor forma de garantir o apoio político é a publicação da ENAF como decreto governamental, conferindo assim à estratégia a necessária legitimidade e efeito vinculativo. Em alternativa, recomenda-se a criação de um comité político, responsável por definir as principais orientações para a estratégia, assegurar o apoio do governo e aprovar

as principais alterações. Na Eslováquia e na Bulgária, por exemplo, foram criados comités deste tipo que se revelaram bem-sucedidos.

A estratégia nacional antifraude deve ser obrigatória para todos os agentes envolvidos, pelo que se recomenda vivamente que os Estados-Membros criem um órgão político, principalmente responsável por conceder o apoio político ao AFCOS e a todos os organismos envolvidos no processo de organização, coordenação, elaboração, adoção e controlo da ENAF.

Para ter carácter vinculativo, a própria estratégia tem de ser adotada por meio de um ato jurídico, como um ato do parlamento, do governo, etc.

O órgão político deve:

- ✓ Representar e mobilizar todas as instituições envolvidas na proteção dos interesses financeiros da União Europeia (neste contexto, o órgão político deve ter funções organizacionais);
- ✓ Prestar apoio político para a elaboração e adoção da ENAF;
- ✓ Colaborar efetivamente com o serviço nacional designado que irá elaborar a ENAF;
- ✓ Representar as instituições envolvidas no processo de execução e controlo dos fundos da UE, eventualmente até a sociedade civil.

#### **EXEMPLO**

##### ***Comité Diretor na Eslováquia***

*Um modelo semelhante de interação está a ser implementado na Eslováquia ao nível do órgão político do Comité Diretor para a Proteção dos Interesses Financeiros da UE na República Eslovaca (o Comité Diretor). O Comité Diretor, que tem os seus poderes e competências estabelecidos num Estatuto, aprovado pela Resolução do Governo n.º 748, de 5 de setembro de 2007, é presidido pelo Diretor-Geral da Secção de Controlo e Luta contra a Corrupção (AFCOS da Eslováquia). Supervisiona o cumprimento das tarefas e medidas decorrentes da aplicação da estratégia nacional; estabelece a cooperação com o Departamento do Ponto de Contacto Central do OLAF, a fim de assegurar a coordenação e a cooperação entre os parceiros da rede do AFCOS na proteção dos interesses financeiros da UE na República Eslovaca; cria grupos de trabalho para a realização de missões específicas decorrentes do compromisso assumido pela República Eslovaca de proteger os interesses financeiros da UE, e supervisiona as suas atividades, etc.*

## **EXEMPLO**

### **Conselho AFCOS na Bulgária**

*O Conselho de coordenação da luta contra infrações lesivas dos interesses financeiros da União Europeia (Conselho AFCOS) é um órgão político instituído pelo decreto n.º 18 do Conselho de Ministros, de 4 de fevereiro de 2003. O Conselho AFCOS confere um elevado nível de coerência e complementaridade política às medidas adotadas pelas autoridades nacionais na luta contra as irregularidades e as fraudes que envolvam fundos da UE. O Conselho é presidido pelo Vice-Primeiro-Ministro e Ministro do Interior, que executa a política governamental em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE. Os membros do Conselho são ministros, ministros-adjuntos, diretores executivos, diretores de administrações e organismos de controlo, responsáveis pela gestão dos fundos e programas da UE, diretores de administrações fiscais, serviços de certificação e auditoria, ou seja, todos aqueles que têm um papel a desempenhar na luta contra as infrações que afetam as despesas e receitas do orçamento. As autoridades judiciais, o Ministério Público e as autoridades policiais estão igualmente representados no Conselho AFCOS.*

*O Conselho AFCOS propõe ao Conselho de Ministros projetos de novos atos legislativos, estratégias (incluindo a ENAF) e planos de ação em matéria de luta contra a fraude que envolva fundos da UE; elabora um relatório anual das atividades do Conselho de Ministros e analisa questões relacionadas com os interesses financeiros da UE, adota decisões e toma medidas com vista à otimização do processo de luta contra a fraude que envolva fundos da UE.*

*O AFCOS da Bulgária funciona como secretariado do Conselho AFCOS, o qual garante a boa cooperação entre as partes e facilita a elaboração e adoção da ENAF e do respetivo plano de ação.*

## **EXEMPLO**

### ***O comité nacional de luta contra a fraude (CNLF) em França***

*O comité nacional de luta contra a fraude (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) foi criado por um decreto de 18 de abril de 2008 relativo à coordenação da luta contra a fraude e à criação de uma unidade nacional antifraude. Tem por missão orientar a política do Governo em matéria de luta contra a fraude lesiva das finanças públicas, quer se trate de impostos obrigatórios ou outras receitas das autoridades públicas quer de prestações sociais. Todos os anos, o comité nacional aprova um plano nacional a aplicar pelos comités.*

*O comité é presidido pelo Primeiro-Ministro e reúne os ministros responsáveis pelo orçamento, trabalho, segurança social, saúde, justiça, defesa, assuntos internos, agricultura e imigração.*

*O plano nacional de luta contra a fraude para 2015, por exemplo, foi adotado pelo Primeiro-Ministro na reunião do comité nacional de luta contra a fraude (CNLF), em 23 de junho de 2016. Refletia as orientações políticas em matéria de combate à fraude lesiva das finanças públicas que o Governo pretendia seguir em 2015 e no início de 2016, tanto a nível internacional como nacional e local.*

*Para 2016, o CNLF aprovou pela primeira vez um plano estratégico para 2016-2018, em 14 de setembro de 2016. O plano incluirá medidas relativas às finanças públicas nacionais e da União Europeia. Será estruturado em torno das principais linhas estratégicas e incluirá uma secção com um painel de avaliação (objetivos, medidas, fases e resultados), que dará exatamente conta dos progressos realizados na sua execução nas reuniões subsequentes do CNLF. O AFCOS francês (DNLF) é responsável pela elaboração do plano e pela avaliação da sua execução, juntamente com todos os parceiros.*

*As cinco orientações estratégicas do plano são as seguintes:*

- *Adaptar os processos de controlo à mobilidade internacional*
- *Otimizar a gestão e a segurança da informação digital*
- *Reforçar a luta contra a fraude documental e de identidade*
- *Elaborar uma cartografia dos riscos*
- *Melhorar as técnicas de investigação, a eficácia das sanções e a recuperação.*

## EXEMPLO

### **Apoio político à ENAF na Roménia**

*O Departamento de Luta contra a Fraude (DLAF – AFCOS da Roménia) é o coordenador nacional da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE na Roménia, tal como previsto no quadro jurídico. Nos termos da lei, também é responsável por elaborar e coordenar a aplicação da ENAF.*

*O apoio político à ENAF está garantido, uma vez que o DLAF se encontra sob a tutela do Primeiro-Ministro. O DLAF enviou um memorando ao gabinete do Primeiro-Ministro, informando-o sobre a oportunidade e a necessidade de elaborar uma ENAF e solicitou o apoio do Governo no sentido de envolver neste processo todas as autoridades nacionais com responsabilidades na gestão dos fundos da UE. Este apoio foi concedido. Consequentemente, a estratégia será aprovada por decisão governamental.*

Se o apoio político ainda não estiver garantido no momento da elaboração da ENAF, sugere-se que seja desenvolvido lentamente através do diálogo e da explicação da necessidade da estratégia. Além disso, é aconselhável procurar competências internacionais, como o apoio prestado pelo OLAF ou por outros Estados-Membros que já disponham de uma ENAF, e utilizar estas recomendações internacionais no diálogo, de modo a reforçar as posições.

## EXEMPLO

### **Obtenção de apoio político na Letónia**

*Na Letónia, a estratégia antifraude do AFCOS está a ser elaborada neste momento. Graças à cooperação internacional bem-sucedida com outros Estados-Membros, as recomendações dos peritos internacionais serviram de base para obter a aprovação política. Em consequência, prevê-se que a estratégia antifraude elaborada pelo AFCOS seja aprovada em Conselho de Ministros e que seja juridicamente vinculativa para todas as instituições envolvidas na rede AFCOS.*

Não obstante, mesmo após a aprovação oficial da estratégia, é essencial manter um diálogo contínuo com os quadros dirigentes e com o público em geral.

## **1.5. Comunicação e sensibilização do público**

O serviço ENAF também deve assegurar a sensibilização da opinião pública para a estratégia propriamente dita. Com efeito, um dos principais instrumentos para prevenir as irregularidades, a fraude e a corrupção é uma estratégia de comunicação/relações públicas orientada para a sociedade. A estratégia de comunicação da ENAF deve propor meios concretos para informar o público sobre os objetivos da estratégia e para explicar ao setor público em geral as suas obrigações em matéria de proteção dos interesses financeiros. Desta

forma, o compromisso nacional de proteger tanto o orçamento nacional como o da UE será manifestado aos beneficiários atuais e futuros.

#### **EXEMPLO**

##### ***Campanha de sensibilização para a luta contra a fraude nas escolas de Malta***

*A campanha de sensibilização para a luta contra a fraude lançada em colaboração com o Ministério da Educação e do Emprego nas escolas em Malta visava os alunos com idades compreendidas entre 14 e 16 anos. A Direção da Qualidade e Normas da Educação (DQSE) forneceu informações sobre a iniciativa aos professores de gestão de empresas e contabilidade de todos os estabelecimentos escolares públicos, religiosos e independentes. Os alunos foram convidados a participar num questionário antifraude em linha, habilitando-se assim a ganhar um prémio. Este questionário fazia parte da campanha de sensibilização para a luta contra fraude e a corrupção, que proporcionou uma oportunidade para debater com os alunos esta questão ética cada vez mais sensível.*

No caso de um sistema administrativo descentralizado, a melhor prática seria a criação de uma estratégia de comunicação mútua e integrada entre todos os serviços envolvidos na aplicação da ENAF. Além disso, deve ser considerada a participação de organizações de vários quadrantes (por exemplo, ONG), já que, em alguns países, esta poderá ser uma forma de obter um maior apoio público.

#### **EXEMPLO**

##### ***Desenvolvimento da comunicação estratégica na Letónia***

*O AFCOS da Letónia tem um sistema administrativo descentralizado. A estratégia antifraude será juridicamente vinculativa para todos os serviços que integram o quadro institucional do AFCOS. Por isso, em simultâneo com a elaboração da estratégia, está também a ser desenvolvida a rede de agentes de comunicação do AFCOS a nível nacional.*

*A rede prevista baseia-se num princípio semelhante ao seguido no OLAF (OAFCN). Como tal, os agentes de comunicação de todas as instituições têm de chegar a acordo sobre a estratégia e as atividades que serão realizadas ao longo do período de tempo específico, bem como sobre o plano concreto para a comunicação com o público em matéria de prevenção da fraude e da corrupção. O AFCOS da Letónia continua a assumir o papel principal em termos de coordenação.*

## **2. Fase preparatória**

A fase preparatória do estabelecimento de uma estratégia nacional antifraude é crucial e deve ser levada a cabo com diligência. É necessário consagrar tempo e recursos suficientes a esta importante parte do processo. O objetivo desta fase é obter uma panorâmica completa da forma como a fraude e as irregularidades são tratadas por todas as partes interessadas do lado

das despesas e das receitas do orçamento. Esta será a base para a tomada de decisões quanto à definição dos objetivos, dos indicadores e do correspondente plano de ação.

A fase preparatória engloba os dois estádios seguintes:

- Uma análise da situação para fazer o balanço dos pontos fortes e dos pontos fracos dos sistemas nacionais e das medidas antifraude em vigor;
- Uma avaliação do risco de fraude.

Esta fase será implementada mediante: 1) um exame da estrutura organizacional, dos intervenientes, das medidas e dos procedimentos já existentes; 2) a realização de uma avaliação do risco de fraude. No que respeita aos pontos fracos detetados nestas fases, a sua eliminação deve ser prevista nos objetivos definidos durante a fase de elaboração que irão depois figurar no plano de ação.

## **2.1. Análise da situação da luta contra a fraude**

O diagnóstico da situação exige um exame analítico em termos de pontos fortes e pontos fracos, no que diz respeito ao seu contributo ou impacto em cada um dos quatro estádios do ciclo antifraude (prevenção, deteção, investigação e ação penal, recuperação e sanções):

- Legislação;
- Organização [por exemplo, nacional (centralizada ou descentralizada) ou local, através de um coordenador ou não, o papel do AFCOS, etc.];
- Gestão e intervenientes;
- Procedimentos (incluindo os controlos instituídos, etc.);
- Meios e recursos (recursos humanos e instrumentos adequados: sistemas informáticos, documentos, orientações, formação, comunicação, etc.);
- Cooperação e colaboração a nível nacional entre as autoridades competentes (com base na experiência e em casos específicos); bem como
- Cooperação a nível da UE (com a Comissão e com outros Estados-Membros).

Nesta fase, também é importante identificar as razões que estão na base dos pontos fortes e dos pontos fracos detetados, o que ajudará depois a definir soluções. Estas razões devem ser procuradas no quadro jurídico, institucional, económico, social e político.

O grupo de prevenção da fraude do COCOLAF elaborou, em 2015, um documento operacional destinado a facilitar a avaliação da situação. O documento intitula-se «Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy»<sup>8</sup> e inclui uma ferramenta prática (sob a forma de um ficheiro «xls») que pode ser utilizada para realizar a avaliação. Este documento de trabalho proporciona aos Estados-Membros uma lista considerável, embora não exaustiva, de elementos a ter em conta em cada fase do ciclo antifraude. Além disso, este documento pode também servir de exemplo quanto à forma como os objetivos podem ser estruturados e diretamente ligados aos resultados da fase de avaliação.

---

<sup>8</sup> Ref. Ares(2015)5642419 de 7.12.2015.

## EXEMPLO

### **Identificar as principais causas subjacentes em Malta**

*As irregularidades, a fraude e a corrupção são causadas por deficiências nas regras formais que regulam as atividades do setor público (principalmente a legislação) e por lacunas nas regras informais (sistemas de valores, ética e moral). As principais causas subjacentes a tais fenómenos são:*

- ◆ *Deficiências do mercado;*
- ◆ *Exercício de funções regulamentares inadequadas por parte da administração pública;*
- ◆ *Legislação inadequada;*
- ◆ *Implementação ineficaz e ineficiente das regras formais;*
- ◆ *Aplicação insuficiente da legislação e falta de supervisão externa;*
- ◆ *Falta de controlo e de acompanhamento, em especial de controlo interno;*
- ◆ *Baixos padrões de cultura, ética, moral e de sistemas de valores da sociedade.*

*(Excerto da estratégia nacional antifraude de Malta)*

Para completar a avaliação, é possível obter as informações necessárias mediante:

- ✓ Recolha e análise de documentos, relatórios e dados (por exemplo, legislação, documentos de trabalho do pessoal, procedimentos, metodologias e orientações);
- ✓ Questionários em linha, inquéritos, contactos diretos com as partes interessadas, entrevistas (presenciais, por telefone, por Skype ou sistemas equivalentes), debates com peritos, grupos de trabalho, etc.

A utilização de informações provenientes de várias fontes contribuirá para fundamentar as conclusões.

#### **2.1.1. Prevenção da fraude**

A prevenção é crucial na luta contra a fraude. É mais fácil e mais eficaz em termos de custos prevenir a fraude do que remediar situações irregulares. Os Estados-Membros devem estar plenamente empenhados em desenvolver e implementar medidas de prevenção da fraude.

É fundamental que haja um sistema de gestão e de controlo sólido e eficaz, uma vez que pode reduzir significativamente o risco de fraude, apesar de não o eliminar completamente.

O exame das medidas e técnicas preventivas deve permitir:

- ✓ Avaliar a eficiência das medidas e técnicas preventivas já existentes;
- ✓ Propor a correção, adaptação ou revogação das medidas existentes ou a criação de novas medidas;
- ✓ Avaliar melhor o grau de sensibilização do público e a cultura ética dos funcionários dos Estados-Membros em matéria de fraude lesiva dos fundos da UE.



As medidas de prevenção têm por base uma forte capacidade administrativa, designadamente:

- ✓ Uma legislação imune à fraude (em especial, a eliminação de lacunas)<sup>9</sup>;
- ✓ Uma política de transparência, apoiada por uma vasta ação de comunicação destinada a sensibilizar a opinião pública;
- ✓ Um sistema de controlo interno sólido;
- ✓ O desenvolvimento de uma cultura ética entre os trabalhadores envolvidos na proteção dos interesses financeiros da UE: (Existe uma manifestação clara, visível para os observadores, de que os funcionários se esforçam por atingir padrões éticos elevados?; Existe algum documento sólido e inequívoco, como um código de conduta, que trate igualmente da questão do conflito de interesses?);
- ✓ Uma política de recursos humanos sólida: encontrar o justo equilíbrio entre a rotatividade de pessoal (para manter o pessoal experiente) e a mobilidade obrigatória (para atenuar os riscos de conflito de interesses, etc.);
- ✓ Uma gestão estruturada, prática e direcionada do risco de fraude;
- ✓ Uma estratégia de formação antifraude;
- ✓ Uma estreita cooperação entre organismos, tanto a nível nacional como da UE.

#### **EXEMPLO**

##### ***Cooperação entre as autoridades na Croácia***

*De acordo com a Lei do Procedimento Administrativo\*, todas as instituições devem trocar informações e colaborar no desempenho das respetivas funções; além disso, podem ser celebrados acordos de cooperação administrativa entre duas ou mais instituições para regular pormenorizadamente a troca de informações, ou seja, os prazos para a transmissão das informações, o tipo de informações que podem ser trocadas, possíveis sanções no caso de a instituição se recusar a disponibilizar informações, bem como a forma de transmissão das informações – em papel ou por correio eletrónico.*

\* A disposição relativa à partilha de informações entre instituições está estabelecida no artigo 26.º da Lei do Procedimento Administrativo (OG 47/09).

#### **2.1.1.1. Imunizar a legislação contra a fraude**

Embora seja difícil encontrar uma legislação completamente imune à fraude, os Estados-Membros esforçam-se por melhorar continuamente as suas disposições antifraude de modo a reduzir as possibilidades de fraude. Por conseguinte, o primeiro passo deveria consistir em tornar a legislação pendente e em vigor imune à fraude. Isso implica a busca de

<sup>9</sup> Ver COM(2000) 358 final, de 28 de junho de 2000, sobre a luta antifraude, em especial, o ponto 1.1: *Para ser eficaz numa perspetiva duradoura, uma política de defesa dos interesses e dos fundos públicos deve basear-se numa legislação clara, facilmente aplicável e que retome disposições suscetíveis de reforçar a boa gestão financeira e o controlo eficaz das políticas comunitárias. Estas disposições devem ser suficientemente dissuasivas para desencorajar ao máximo os comportamentos irregulares.*

informações relevantes sobre a forma como a legislação é aplicada na prática. Para esse efeito, existem diversas fontes de informação disponíveis:

- [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pt.htm)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm)
- Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de setembro de 2011, sobre «Legislar Melhor», subsidiariedade e proporcionalidade, e regulamentação inteligente (2011/2029(INI));
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140, funded by the EU 'FALCONE' Programme and the Max Planck Institute, 2001;*

A legislação pode ser imunizada contra a fraude, por exemplo, por uma autoridade designada, a nível académico ou através de um projeto externalizado e coordenado pelo AFCOS nacional, se for caso disso.

O objetivo da imunização da legislação contra a fraude consiste em:

- ✓ Revelar as consequências indesejáveis das disposições legislativas em vigor e/ou pendentes, prestando especial atenção às falhas que permitem a prática de fraudes;
- ✓ Determinar os riscos decorrentes das disposições e da redação da legislação pertinente que não tenha sido objeto de imunização contra a fraude;
- ✓ Elaborar propostas de alteração à legislação em causa, tendo em vista eliminar os riscos atuais ou potenciais, prevenir o aparecimento de novos riscos e eliminar as possibilidades de fraude.

#### **EXEMPLO**

##### ***Imunizar a legislação contra a fraude na Eslováquia***

*A imunidade à fraude foi incluída no plano de ação anexado à estratégia nacional para a proteção dos interesses financeiros da UE na Eslováquia. O Ponto de Contacto Central do OLAF (a seguir «PCC») é o órgão que assume o papel de coordenação no cumprimento das tarefas relacionadas com esta medida. Uma das tarefas especificadas no plano de ação que acompanha a estratégia nacional para a proteção dos interesses da UE na República Eslovaca é a de imunizar a legislação nacional contra a fraude.*

*Após ter estudado a documentação pertinente da UE em matéria de luta contra a fraude e outros materiais analíticos relevantes, o PCC propôs 19 domínios considerados como apresentando potenciais riscos de fraude. Os seis domínios seguintes foram selecionados para uma análise mais aprofundada: conflitos de interesses; duplo financiamento; eficácia e eficiência das recuperações; eficácia das penas e das sanções; eficiência da gestão, do controlo e da seleção de projetos financiados pelo orçamento da UE.*

*\* A disposição relativa à partilha de informações entre instituições está estabelecida no artigo 26.º da Lei do Procedimento Administrativo (OG 47/09).*

Os peritos escolheram o(s) domínio(s) em função das suas áreas de especialização, de modo a poderem aproveitar plenamente as suas competências ao imunizar contra a fraude a legislação pertinente nessas áreas. Contudo, não é apenas a legislação em vigor e proposta/pendente que pode ser imunizada contra a fraude, mas também outros documentos vinculativos.

Os peritos devem chegar a acordo sobre um procedimento geral dividido em várias fases. Cada fase deve incluir informações sobre a finalidade e o objetivo, as pessoas responsáveis, os prazos e a descrição da atividade

Por exemplo, a primeira fase pode incluir a descrição de situações da vida real consideradas como apresentando um risco em determinadas áreas jurídicas, do ponto de vista da proteção dos interesses financeiros da UE. Os peritos/organismos responsáveis por imunizar a legislação/os documentos selecionados contra a fraude são designados de comum acordo entre os peritos. A fim de obter informações relevantes, a seleção das fontes deve incluir, por exemplo, a legislação existente/proposta, decisões judiciais, análises jurídicas, pareceres dos relatórios de auditoria, resultados das análises de risco de fraude realizadas em diversos setores, meios de comunicação social, conferências, ONG, etc.

A segunda fase poderá incluir a seleção da legislação a imunizar contra a fraude. Os peritos devem propor uma lista da legislação/dos documentos pertinentes em causa.

A terceira fase poderá incluir a identificação dos pontos fracos e das lacunas na legislação selecionada objeto de imunização contra a fraude. A informação inicial deve incluir o nome do documento; a redação das disposições analisadas; a descrição da forma como a legislação e/ou uma determinada disposição dá resposta à situação concreta; uma identificação precisa e apreciação/avaliação dos pontos fracos e das lacunas; a especificação do(s) obstáculo(s) jurídico(s) e do método proposto para a sua eliminação.

Na quarta fase, devem ser formuladas conclusões e recomendações. Os peritos sintetizarão as conclusões e os resultados e elaborarão relatórios relativos à área de responsabilidade de cada um. Posteriormente, estes relatórios, apreciações, avaliações e análises devem ser resumidos num relatório complexo. O relatório final poderá conter recomendações quanto à redação das disposições em causa.

O relatório de síntese deve ser submetido à apreciação de todos os membros do grupo de trabalho para apresentação de observações. As observações e sugestões pertinentes e úteis deverão ser incorporadas no relatório de síntese. O relatório de síntese assim alterado deve depois ser submetido à aprovação do órgão diretivo da rede AFCOS e, subsequentemente, ao governo.

A fim de obter apoio político e ganhar visibilidade, é conveniente que o governo adote uma medida sobre a necessidade de imunizar a legislação nacional contra a fraude. A cláusula relativa à imunidade à fraude deve ser consagrada nas normas legislativas. No âmbito do processo legislativo, é conveniente propor um processo que possa servir para, de forma regular, imunizar contra a fraude a legislação pendente ou em fase de elaboração. Além disso, a participação de peritos de ONG e a utilização de conhecimentos especializados do meio académico no processo de imunização contra a fraude constituem uma importante mais-valia.

### **2.1.2. Detecção da fraude**

Os Estados-Membros devem estar determinados a detetar irregularidades e a dar início aos devidos processos de retificação e aplicação de sanções. Neste aspeto, é fundamental que todos os meios e recursos ao dispor das autoridades nacionais competentes sejam plenamente utilizados e explorados para detetar as irregularidades. O exame das medidas e técnicas de deteção permitirá:

- ✓ Elaborar um inventário dos sistemas de controlo interno e externo existentes;
- ✓ Verificar se existe um procedimento de denúncia das irregularidades e avaliar a sua eficiência;
- ✓ Verificar se o fluxo de informações na sequência da deteção de casos de suspeita de fraude é canalizado de forma correta e eficaz;
- ✓ Clarificar o sistema de comunicação de irregularidades e fraudes a nível nacional e da UE e verificar se o pessoal tem conhecimento desses procedimentos;
- ✓ Especificar quem é o responsável pelo controlo de qualidade dos relatórios (AFCOS ou outra entidade).

As medidas de deteção têm por base uma forte capacidade administrativa, designadamente:

- ✓ Procedimentos fiáveis e claros para lidar com os casos de suspeita de fraude detetados e para garantir um fluxo de informações rápido e adequado até às autoridades competentes;
- ✓ Uma política de denúncia de irregularidades clara e protetora;
- ✓ Instrumentos de deteção disponibilizados ao pessoal;
- ✓ Formação;
- ✓ Mecanismos de comunicação fiáveis e eficazes (por exemplo, SGI).

### **2.1.3. Investigação e ação penal**

O exame das medidas e técnicas de investigação e ação penal deve centrar-se na fraude, na corrupção e em qualquer outra atividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da UE. Permitirá:

- ✓ Avaliar as normas jurídicas, organizacionais e processuais respeitantes às investigações administrativas e/ou criminais e/ou à ação penal;
- ✓ Avaliar a fluidez e a qualidade do fluxo/intercâmbio de informações entre as autoridades competentes em causa.

As medidas de investigação e ação penal devem basear-se em capacidades administrativas sólidas, designadamente:

- ✓ Regras claras e eficientes sobre o fluxo/intercâmbio de informações entre as autoridades administrativas e as autoridades judiciais competentes;
- ✓ Cooperação sólida e fiável entre as autoridades administrativas e judiciais competentes;

- ✓ Especialização dos investigadores e procuradores no domínio das despesas e das receitas do orçamento da UE;
- ✓ Formação contínua na matéria.

#### **2.1.4. Recuperações e sanções**

Nos termos do artigo 325.º, n.º 2, do TFUE, os Estados-Membros têm a obrigação de punir a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE, envidando esforços análogos aos que envidariam se estivessem em causa os seus próprios interesses nacionais. Um importante elemento dissuasor para os infratores potenciais é a aplicação de sanções e a sua visibilidade.

O exame das medidas e técnicas de reparação permitirá:

- ✓ Avaliar as normas jurídicas, organizacionais e processuais em matéria de sanções administrativas e penais;
- ✓ Avaliar o efeito dissuasor das sanções.

As medidas de reparação devem basear-se em capacidades administrativas sólidas, designadamente:

- ✓ Um sistema de sanções administrativas e/ou judiciais eficazes, dissuasoras e proporcionadas que devem ir além das medidas de correção financeira que se aplicam em caso de irregularidades simples;
- ✓ Autoridades claramente designadas, responsáveis por acompanhar a aplicação das sanções, e funções devidamente definidas, a fim de garantir a sua aplicação eficaz;
- ✓ Serviços de cobrança eficientes e eficazes;
- ✓ Acompanhamento estatístico;
- ✓ Formação, seminários, instrumentos práticos e manuais.

## **2.2. Avaliação do risco de fraude**

Ao definir a metodologia de avaliação do risco de fraude, tendo em vista a elaboração da estratégia antifraude, há que ter em conta o objetivo da gestão do risco de fraude. A avaliação do risco de fraude visa facilitar a elaboração e a aplicação de medidas antifraude proativas e proporcionadas com meios rentáveis.

Isto implica, nomeadamente, que devem ser tidas em conta as especificidades nacionais da estratégia. É necessário encontrar um equilíbrio adequado entre, por um lado, uma avaliação muito pormenorizada do risco de fraude de todos os processos e procedimentos a nível operacional e, por outro, uma abordagem mais global. A primeira seria adequada para a definição de uma estratégia a nível regional ou setorial, enquanto a segunda deve ser utilizada para definir os objetivos nacionais.

O desempenho da avaliação do risco de fraude pode divergir de um Estado-Membro para outro, em função dos seguintes elementos:

- Dimensão do país;
- Grau de descentralização;

- Tipo de organizações designadas para gerir os fundos da UE;
- Estrutura administrativa e/ou judicial;
- Quadro regulamentar do país.

As autoridades de gestão têm de efetuar uma avaliação do risco de fraude no âmbito do novo quadro financeiro plurianual e do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, aplicável ao período de programação 2014-2020. Podem utilizar a nota de orientação da Comissão para o período de programação 2014-2020, intitulada «Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas»<sup>10</sup> ou podem optar por outra metodologia.

#### **EXEMPLO**

##### ***Instrumento de avaliação do risco de fraude aplicado na Grécia***

*Em 2014, a autoridade de gestão do programa operacional «Competitividade e empresas 2007-2013» lançou o instrumento de avaliação do risco de fraude da UE (EGESIF 14-0021-00, de 16.6.2014). A autoridade de gestão utilizou o instrumento, em primeiro lugar, para examinar o anterior sistema de gestão e de controlo (ΣΔΕ) e, em segundo lugar, para o procedimento de designação, tal como previsto no quadro regulamentar 2014-2020.*

*Com base no procedimento acima referido, cada autoridade de gestão designou um perito em matéria de fraude e criou uma equipa de avaliação do risco de fraude. Os peritos de todas as autoridades de gestão (ΔΑ) participam na rede de cooperação interna para a aplicação da estratégia de luta contra a fraude no que respeita às ações estruturais, que é coordenada pelo serviço especial de apoio institucional (ΕΥΘΥ).*

*Graças à colaboração dos peritos designados, a rede de cooperação interna prosseguiu com a aplicação e otimização do instrumento da UE no que diz respeito à inclusão de todas as medidas de controlo existentes que a Grécia introduziu nos procedimentos manuais 2014-2020 do sistema de controlo (ΣΔΕ) . Este exemplo mostra como o instrumento de avaliação do risco de fraude na UE pode contribuir não só para dar cumprimento ao regulamento supramencionado, mas também para prevenir e combater a fraude no domínio das ações estruturais.*

Seja qual for o método utilizado, a avaliação do risco de fraude deve ser realizada com extrema atenção para garantir a cobertura de todos os setores económicos, fundos setoriais e instrumentos financeiros (contratos públicos, subvenções, assistência técnica). Outro modelo possível para a estrutura do documento de avaliação do risco de fraude encontra-se no **Anexo 3 – Estrutura e conteúdo eventuais do documento de avaliação do risco de fraude.**

A avaliação do risco de fraude tem por objetivo proporcionar um controlo global dos riscos, permitindo a manutenção de um nível aceitável de exposição ao risco para a autoridade de gestão, com custos mínimos.

<sup>10</sup> EGESIF 14-0021-00 de 16 de junho de 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

A avaliação do risco deve ser efetuada pela autoridade de gestão, os organismos intermédios (se for caso disso), a autoridade de certificação, a autoridade de auditoria e o serviço de coordenação antifraude (AFCOS).

Deve ser criado um grupo de avaliação do risco de fraude no seio de cada autoridade, a fim de facilitar e coordenar o procedimento de avaliação do risco de fraude na instituição. Recomenda-se que a avaliação do risco ao nível de uma instituição seja coordenada por gestores de risco, tendo em conta o seu conhecimento das técnicas e da terminologia da avaliação do risco. Contudo, a avaliação em si deve ser efetuada pelo pessoal dos serviços responsáveis pelos diferentes processos, incluindo: gestão dos programas (seleção de operações/projetos), contratação, verificações, autorizações de pagamento, contratos públicos, acompanhamento da aplicação (verificações documentais e controlos no local), auditoria interna, controlo da fraude e das irregularidades, etc.). Os serviços são quem melhor conhece os riscos que ameaçam estes processos.

Antes do início da avaliação do risco de fraude, os participantes devem receber orientações/instruções adequadas e frequentar ações de formação, de modo a garantir a correta aplicação da metodologia.

O serviço ENAF (que pode ser o AFCOS) deve coordenar e liderar todo o processo de avaliação do risco e reunir todas as contribuições das autoridades de gestão, incluindo a sua própria avaliação do risco de fraude. Os resultados devem ser utilizados como ponto de partida para a elaboração da estratégia nacional antifraude. Podem ser organizadas sessões de trabalho *ad hoc* com as autoridades de gestão e de controlo para avaliar e adaptar o trabalho consolidado. A este nível deve debater-se a prioridade de cada risco de fraude.

A avaliação do risco de fraude **não deve ser externalizada**, uma vez que exige um bom conhecimento do sistema operativo de gestão e de controlo e dos beneficiários dos programas.

Recomenda-se igualmente que as autoridades de auditoria não assumam nenhum papel direto na tomada de quaisquer decisões respeitantes à avaliação do risco, uma vez que podem ser envolvidas na auditoria de todo o processo. Não obstante, podem ser convidadas a participar no processo de avaliação assumindo um papel consultivo ou de observação.

O processo de avaliação do risco deve ser devidamente documentado.

A avaliação do risco de fraude deve ter uma periodicidade anual. Quando necessário, este período pode ser reduzido ou alargado (2 anos), tendo em conta a evolução dos riscos em toda a organização.

Com base nas conclusões formuladas no final do processo, devem ser realizadas revisões e atualizações periódicas.

### **2.2.1. Bases teóricas da avaliação do risco de fraude**

Existem diferenças entre uma avaliação do risco de fraude e uma avaliação do risco comum:

- ✓ A avaliação do risco comum centra-se na análise dos eventos que podem ocorrer no ambiente (externo ou interno) e na análise do impacto potencialmente negativo na concretização dos objetivos (organizacionais) que esses eventos podem causar se os

controles existentes para prevenir esses eventos não forem eficazes. Assim, a avaliação do risco comum centra-se na concretização dos objetivos e está ligada ao sistema antifraude existente (autoridades de gestão e instituições com atribuições de PIF).

*Exemplo: Atrasos na preparação e apresentação dos documentos de concurso para um projeto específico devido à sobrecarga de trabalho ou à falta de competências necessárias do pessoal responsável pelo processo de concurso poderão provocar atrasos na adjudicação de contratos e na execução das atividades e, conseqüentemente, atrasos na execução dos contratos. Atrasos graves podem resultar no cancelamento de projetos e na perda de fundos.*

- ✓ A avaliação do risco de fraude, por sua vez, está especificamente orientada para a detecção de eventos ou de condições suscetíveis de indicar a existência de incentivos ou pressões para a ocorrência de irregularidades e fraudes, bem como para a detecção de situações suscetíveis de favorecer a ocorrência de irregularidades e fraudes. Esta avaliação pode ser realizada com base em:
  - Irregularidades e fraudes que ocorreram efetivamente (dados históricos);
  - Comportamentos sintomáticos;
  - Oportunidades para cometer fraudes.
- ✓ A avaliação do risco de fraude está, por conseguinte, mais orientada para o fator humano, isto é, para a existência de elementos denominados «triângulo da fraude» ou, melhor ainda, «diamante da fraude». Nomeadamente, ao identificar os riscos de fraude, deve ter-se em conta que um infrator atua caso estejam presentes os fatores seguintes<sup>11</sup>:
  - Oportunidade: o autor da fraude está no lugar certo e beneficia das circunstâncias adequadas para agir; os procedimentos no domínio em causa não são claros ou são facilmente contornáveis, etc. Exemplo: os procedimentos relativos à estimativa dos custos dos serviços/bens/obras e os procedimentos de concurso eram genéricos e permissivos. Assim, os preços podiam ser facilmente sobrevalorizados e, através de um acordo com o fornecedor, era possível obter uma determinada percentagem do valor do contrato (percentagem de cofinanciamento).
  - Motivação: o autor da fraude tem a motivação/o incentivo para cometer a fraude: tem problemas no trabalho com a hierarquia ou na vida familiar ou encontra-se em dificuldades financeiras. Exemplo: O beneficiário começou a adotar o comportamento fraudulento devido a pressões financeiras e à insuficiência de recursos em consequência da perda de vários contratos/clientes. A motivação era a necessidade de obter mais dinheiro para cofinanciar o projeto.
  - Racionalização: o autor da fraude tem capacidade para racionalizar as suas próprias ações: pode considerar que o seu ressentimento em relação à entidade

---

<sup>11</sup> Com base na teoria do triângulo da fraude desenvolvida por Donald R. Cressey em *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), p. 30 e «The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud» de Wolfe, D. T. e Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal*, p. 74.



patronal é justificado (por exemplo, se tiver sido ignorado numa promoção, ou se tem conhecimento de que alguns colegas estão envolvidos em fraudes e os superiores não dão o bom exemplo). Exemplo: o beneficiário considera que não será descoberto porque outros beneficiários utilizaram o mesmo método/técnica e as suas empresas estão a prosperar.

Em geral, a oportunidade abre a porta à fraude, ao passo que o incentivo e a racionalização podem levar a pessoa a cometê-la. Mas é necessário que a pessoa tenha a capacidade de reconhecer a porta aberta como uma oportunidade e de tirar partido dela, não apenas uma vez, mas várias vezes.

Ainda existem outros fatores de motivação para a fraude, tais como:

- Incidência da colusão: o autor da fraude pode colaborar com outras pessoas no seu local de trabalho, a fim de tirar partido das deficiências do sistema de controlo interno no seu próprio interesse;
- Capacidade: o autor da fraude tem capacidade. As características e aptidões pessoais que desempenham um papel importante na probabilidade de a fraude ocorrer efetivamente podem ser as seguintes: cargo/função, conhecimentos e inteligência, confiança/autoestima, poder de coerção, capacidade de mentir e imunidade ao stress.

Alguns exemplos desses riscos são enumerados no **Anexo 4 – Riscos de fraude**.

- ✓ Por último, ao avaliar a probabilidade da ocorrência de fraude, deve adotar-se uma abordagem mais prudente, tendo em conta o princípio da «tolerância zero».

### **2.2.2. Metodologia para a avaliação do risco de fraude**

A gestão de riscos deve começar com um inventário pormenorizado das atividades e dos principais processos realizados ao nível das autoridades de gestão. O inventário poderá incluir as relações e o método de comunicação com as outras unidades. Os riscos têm de ser cuidadosamente definidos, entendidos e explicados. Por conseguinte, as técnicas de análise poderão incluir debates com colegas, seminários, questionários, etc.

A avaliação do risco de fraude é um processo contínuo, que inclui as fases seguintes:

- ✓ Identificação e definição dos riscos de fraude;
- ✓ Avaliação e classificação dos riscos de fraude identificados;
- ✓ Planeamento, execução e revisão das ações preventivas e corretivas.

#### **2.2.2.1. Identificação e definição dos riscos de fraude**

Os riscos de fraude podem ser identificados e avaliados com base nos conhecimentos adquiridos em anteriores casos de fraude detetados a nível dos fundos da UE, bem como em relação aos esquemas de fraude geralmente reconhecidos e recorrentes. Assim, a avaliação do risco de fraude deve basear-se em provas objetivas, o que significa que deve ser imparcial e independente.

Pode efetuar-se uma análise dos dados históricos na qual as informações sobre irregularidades e fraudes que já ocorreram são analisadas em função dos seguintes critérios:

- Tipos de programas ou contratos (ou seja, assistência técnica, subvenções);
- Valor do contrato;
- Duração do projeto;
- Fase/processo do projeto (ou seja, seleção dos candidatos, execução e verificação das operações, certificação e pagamentos);
- Tipo de atividade financiado pelo projeto;
- Indicação geográfica;
- Tipo de beneficiários, etc.

Para cada um dos critérios acima referidos deve calcular-se, designadamente, um certo número de casos de irregularidade e/ou de (suspeitas de) fraude. Esta análise permite identificar os processos de maior risco ou definir um perfil de projeto de risco, o qual poderá incluir uma combinação de diferentes critérios, como pode ver-se no exemplo ilustrado na tabela seguinte:

IRREGULARIDADES / FRAUDES POR TIPO DE BENEFICIÁRIO / UNIDADE TERRITORIAL				
		Tipo de beneficiário		
		Organismo da administração pública	Organização não governamental	Pequena ou média empresa
Unidade territorial	Unidade n.º 1			
	Unidade n.º 2			
	Unidade n.º 3			
	Unidade n.º 4			
	Unidade n.º 5			

	<i>As irregularidades/fraudes na categoria ocorreram em mais de 50 % dos casos</i>
	<i>As irregularidades/fraudes na categoria ocorreram em 25 % a 50 % dos casos</i>
	<i>As irregularidades/fraudes na categoria ocorreram em menos de 25% dos casos</i>

Ao definir os riscos, deve ter-se em atenção a descrição do risco. Este aspeto é importante para a definição do controlo mais adequado. Nomeadamente, importa que fique claro, por um lado, qual é a causa do risco e, por outro, quais são as suas consequências.

Na definição dos riscos devem ser tidos em conta os seguintes parâmetros:

- ✓ O impacto negativo que a ocorrência do risco tem no orçamento, na reputação e/ou nos objetivos deve ser evidente;
- ✓ O risco encerra um elemento de incerteza;
- ✓ O risco deve ser descrito como um evento potencial e não como uma situação negativa. Uma situação negativa não constitui um risco, mas sim um problema que pode ou não ter consequências negativas;
- ✓ A declaração de existência ou inexistência de um controlo deve ser evitada;
- ✓ O risco não deve ser descrito como a negação de um processo operacional (atraso, ineficiência, ineficácia ou ilegalidade). A descrição do risco deve incluir a causa do mesmo;

- ✓ Deve haver um distanciamento no que diz respeito aos pressupostos organizacionais, uma vez que tal indica um planeamento inadequado (por exemplo, falta de pessoal).

Os resultados da análise podem constituir um contributo para a autoavaliação da exposição ao risco de fraude. O objetivo final da avaliação do risco de fraude é estabelecer uma classificação dos riscos, que indica todos os riscos a que a organização pode estar exposta. Uma identificação e classificação dos riscos de acordo com a sua relevância permite o estabelecimento de métodos adequados para enfrentar os riscos ao nível hierárquico adequado.

A fim de facilitar a identificação e definição dos riscos, uma lista não exaustiva dos riscos de fraude, das suas possíveis causas e das suas consequências consta do **Anexo 4 – Riscos de fraude**.

Além disso, convém ter em conta os seguintes parâmetros na identificação e avaliação dos riscos:

- ✓ No que diz respeito aos contratos públicos ou, mais precisamente, à sua fase de avaliação e seleção, os controlos internos junto das autoridades nacionais de gestão e acompanhamento dos FEEI são geralmente muito rigorosos. Por conseguinte, as atividades fraudulentas costumam ocorrer antes e depois destas fases (por exemplo, divulgação de informações confidenciais pelo pessoal responsável pelo processo de concurso e manipulação dos concursos pelos proponentes, por um lado, e violação de contratos, por outro). As relações entre os beneficiários e os terceiros envolvem maior risco.
- ✓ O risco de fraude aumenta de forma diretamente proporcional à dimensão e percentagem da subvenção e ao âmbito da operação.
- ✓ Os riscos são igualmente mais elevados nos Estados-Membros mais pequenos, uma vez que é mais provável que exista algum tipo de relação entre as diferentes partes interessadas (beneficiários, funcionários, proponentes). Também é mais frequente o problema das «portas giratórias» (uma situação em que funcionários saem do setor público para trabalharem no setor privado e vice-versa, ou em que consultores trabalham para associações da mesma área de atividade). Pode acontecer que os funcionários também estejam envolvidos nos projetos.

Para além dos riscos que afetam os processos de gestão dos programas, devem identificar-se os riscos que podem afetar o funcionamento do AFCOS, por exemplo, o risco de a fraude não ser devidamente assinalada e tratada. Uma lista não exaustiva desses riscos é apresentada no **Anexo 5 – Riscos relacionados com o funcionamento do AFCOS**.

#### **2.2.2.2. Avaliação e classificação dos riscos de fraude identificados**

Uma vez definidos, os riscos devem ser avaliados, tendo em conta os controlos existentes para atenuar os riscos de fraude.

Esta avaliação baseia-se nos dois indicadores seguintes:

- ✓ Probabilidade de ocorrência da fraude (probabilidade): a possibilidade/probabilidade de um risco se materializar, determinando as hipóteses de ocorrência de um determinado resultado;
- ✓ Impacto da fraude em caso de ocorrência (efeito): os efeitos/consequências que resultam da materialização de um risco específico. O impacto constitui o efeito sobre os objetivos previstos (resultados) que pode depender da natureza do risco (positivo ou negativo). O indicador de impacto do risco deve ter em conta o impacto financeiro, as atividades afetadas, o nível de confiança no que respeita à organização, os recursos adicionais e a repetibilidade no período de referência.

A probabilidade de ocorrência da fraude pode ser avaliada do seguinte modo:

Avaliação	Probabilidade	Significado
1	Reduzida	A probabilidade de ocorrência do risco é quase nula ou muito baixa e, na prática, existem apenas alguns casos em que esses riscos se manifestaram efetivamente.
2	Média	A probabilidade de ocorrência do risco é corroborada por acontecimentos anteriores, e existe consciência das situações ocorridas.
3	Elevada	A probabilidade de manifestação do risco é corroborada por acontecimentos evidentes e frequentes e pela consciência da existência dessas situações.

O impacto da fraude, caso esta venha a ocorrer, pode ser avaliado do seguinte modo:

Avaliação	Efeito	Significado
1	Reduzido	Se o risco surgir, as tarefas em curso e as atividades planeadas não serão afetadas ou serão apenas minimamente afetadas, não havendo necessidade de recursos adicionais. O surgimento do risco implica uma aquisição lenta da confiança do público e uma atitude parcialmente negativa deste.
2	Médio	Se o risco surgir, as atividades serão significativamente dificultadas e é possível que seja necessário investir recursos adicionais para assegurar a realização dos objetivos. O surgimento do risco implica uma perda parcial de credibilidade e uma atitude negativa dos meios de comunicação social.
3	Elevado	Se o risco surgir, as atividades serão significativamente dificultadas e será necessário investir recursos adicionais significativos para assegurar a realização dos objetivos. Esta categoria é também utilizada nos casos em que não é possível cumprir os objetivos estabelecidos. O surgimento do risco implica uma grande perda de credibilidade e pressão do público no sentido da demissão dos administradores.

Os sistemas de controlo interno em vigor nas autoridades nacionais de gestão e acompanhamento dos FEEI devem garantir um elevado nível de proteção dos interesses financeiros da UE e nacionais. Por conseguinte, a probabilidade de ocorrência de fraude deve, em princípio, ser bastante baixa. Por esta razão, o principal aspeto a considerar aquando da avaliação do risco de fraude é o impacto e a escala dos danos potenciais (efeito). Como se pode observar no quadro que fornece orientações para a avaliação do efeito, este pode dizer respeito à reputação ou ser de natureza financeira ou estrutural/organizacional.

**A classificação dos riscos de fraude** consiste em hierarquizar os riscos de fraude com base na exposição total ao risco e no tipo de riscos.

A exposição total ao risco é calculada multiplicando a probabilidade e o efeito. Os resultados possíveis e a sua interpretação são os seguintes:

		Probabilidade				
		1	2	3		
Efeito	1	1	2	3	6, 9	<i>Crítica</i>
	2	2	4	6	3, 4	<i>Significativa</i>
	3	3	6	9	1, 2	<i>Tolerável</i>

Os riscos de fraude mais significativos (classificados como significativos e críticos) devem ser tratados de forma prioritária.

Cada instituição deve elaborar um plano de ação para atenuar os riscos identificados. Recomenda-se que o plano de ação tenha o seguinte conteúdo: número de riscos, descrição dos riscos, medida de atenuação dos riscos, prioridade, indicador, serviço/função competente, prazo, estado de aplicação, data de acompanhamento.

As medidas indicadas nos planos de ação das diferentes instituições devem ser integradas no plano de ação que acompanha a ENAF.

### **2.2.3. Identificação e avaliação dos riscos de fraude na prática**

A identificação dos riscos de fraude pode ser realizada de diferentes modos.

Uma abordagem possível consiste em organizar um grupo de trabalho (grupo de avaliação do risco de fraude) responsável por identificar os riscos de fraude e desenvolver um instrumento de avaliação dos riscos predefinidos. O instrumento pode ser alargado posteriormente, durante a fase de avaliação, acrescentando riscos adicionais identificados por qualquer avaliador.

Durante a identificação dos riscos, é importante analisar a causa do risco, uma vez que a medida de atenuação deve ser orientada para a causa do risco. É aconselhável que a causa do risco seja incluída na descrição do risco.

Outra abordagem possível é semelhante à utilizada na avaliação do risco comum e inclui a recolha de formulários de alerta do pessoal da autoridade de gestão, a fim de identificar os riscos. Esta abordagem é descrita de forma mais pormenorizada a seguir.

Todas as pessoas ao serviço da autoridade de gestão devem, a pedido do gestor de riscos ou em qualquer altura após a identificação de novos riscos, preencher um **formulário de alerta** que forneça uma avaliação preliminar do risco baseada nos dois indicadores acima referidos (probabilidade e impacto). A combinação entre a probabilidade estimada e o impacto estimado representa o nível de exposição ao risco, com base no qual se obtém o perfil de risco. O formulário de alerta deve ser enviado ao gestor de riscos.

Os principais elementos do **formulário de alerta** podem ser os que figuram no **Anexo 6 – Principais elementos do formulário de alerta**.

Em seguida, o grupo de avaliação do risco de fraude reúne os formulários de alerta e aplica o mesmo procedimento que na avaliação preliminar do risco: o grupo define os seus próprios pontos de vista sobre a probabilidade e o impacto de cada risco – utilizando a mesma escala – e decide se o risco é «relevante», «irrelevante» (nesse caso, o formulário de alerta é arquivado) ou «necessita de mais informações».

A avaliação do risco propriamente dita tem as seguintes etapas: 1) a quantificação do risco bruto (o nível de risco existente antes de iniciar as verificações da autoridade de gestão), 2) a avaliação da eficácia das verificações atuais para reduzir o risco bruto e a avaliação do risco líquido/residual (o nível de risco na sequência das verificações, dependendo da respetiva eficácia), 3) a avaliação da eficiência das verificações previstas para reduzir os riscos líquidos/residuais, 4) a identificação do risco-alvo (o nível de risco que a autoridade de gestão considera aceitável/admissível depois de terem sido executadas e efetivadas todas as verificações/controlos.

Os riscos identificados são registados no **Registo de riscos**.

O **Registo de riscos** é um documento interno e um instrumento de acompanhamento de cada organismo. O seu conteúdo pode incluir o seguinte: número do risco, descrição do risco, probabilidade do risco, efeito do risco e pontuação total, medidas de atenuação do risco, serviço/função competente, prazo, nota relativa ao estado da medida e nota indicando se o risco está encerrado ou não. Deve ser atualizado regularmente (uma ou duas vezes por ano ou dependendo do sentido em que o risco evolui), a fim de verificar se as medidas de atenuação do risco foram aplicadas e se os resultados esperados foram alcançados. O registo de riscos pode assumir a forma do modelo apresentado no **Anexo 7 – Registo de riscos**.

Durante o **processo de avaliação**, para além de quantificar o risco com base na probabilidade e no impacto, o grupo de avaliação do risco de fraude:

- ✓ Define medidas para fazer face aos riscos (ações a realizar pelos quadros executivos e responsáveis pela gestão),
- ✓ Atribui as responsabilidades pelas medidas para fazer face aos riscos,
- ✓ Estabelece prazos, etc.

Como já foi referido, toda esta informação é incluída no **Registo de riscos**.

O grupo de avaliação do risco pode decidir alertar as instituições que colaboram em caso de situações de alto risco.

Ao mesmo tempo, as autoridades de gestão devem elaborar, ao mais alto nível, uma **primeira declaração de intenções**, a fim de manifestar, desde o início, o seu compromisso de lutarem contra a fraude, e **uma declaração anual sobre os progressos** (a primeira declaração de intenções deve ser mais simples do que a declaração anual sobre os progressos, a fim de ser mais fácil seguir e compreender as orientações da autoridade de gestão em matéria de luta contra a fraude).

Os principais pontos da primeira declaração de intenções podem ser os que figuram no **Anexo 8 – Principais pontos da primeira declaração de intenções**.

#### **2.2.3.1. Avaliação do risco de fraude no orçamento da PAC**

Em 2016, o conselheiro antifraude da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (Comissão Europeia) publicou um documento prático sobre «Avaliação do risco de fraude e de outras irregularidades graves em detrimento do orçamento da PAC». Este documento recente constitui um contributo para as avaliações do risco realizadas pelos Estados-Membros e pelos países candidatos, e propõe possíveis medidas de atenuação. Abrange:

- ✓ Riscos de fraude externa: fraudes e outras irregularidades graves cometidas pelos beneficiários finais do orçamento da PAC,
- ✓ Riscos de fraude interna: fraudes e outras irregularidades graves cometidas por membros do pessoal das autoridades nacionais envolvidas na gestão de fundos da PAC, bem como
- ✓ Medidas de atenuação concretas, enumeradas por tipo de risco.

Embora a atenuação dos riscos de fraude externa (essencialmente através da prevenção, deteção e correção) incumba às autoridades de gestão e aos organismos pagadores dos Estados-Membros, diversas medidas e ações realizadas a nível da UE<sup>12</sup> já contribuíram para a atenuação desses riscos de fraude externa. Além disso, a Comissão Europeia ajuda os organismos pagadores e as autoridades de gestão, bem como os organismos pertinentes nos países candidatos a aplicar de forma eficaz e eficiente as novas disposições antifraude, mediante a publicação de notas de orientação e a realização de seminários sobre a luta contra a fraude nas instalações dos Estados-Membros.

---

<sup>12</sup> Regulamento (UE) n.º 1306/2013, Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 da Comissão e Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014 da Comissão.



#### **2.2.4. Ferramentas informáticas para a identificação de riscos**

As ferramentas informáticas constituem hoje um instrumento precioso para a análise dos padrões de fraude e para a identificação dos setores com elevado risco de fraude. As bases de dados, bem como os instrumentos de exploração de dados e de classificação dos riscos devem ser utilizados de forma intensiva, quando disponíveis.

O papel das autoridades de gestão e dos organismos pagadores na deteção das fraudes tem vindo a aumentar desde 2012 e deve ser reforçado nos próximos anos ao abrigo do novo quadro regulamentar para o período de programação 2014-2020. Dada a complexidade das operações geridas e o elevado número de beneficiários em causa, as autoridades de gestão e os organismos pagadores, bem como as autoridades de auditoria/controlo, são convidados a planear e a centrar as suas auditorias e ações de controlo com base em análises de risco e ferramentas informáticas, tais como o ARACHNE, o SGI e o instrumento de avaliação do risco de fraude (desenvolvido pela Comissão Europeia), bem como em quaisquer outras alternativas nacionais comparáveis.

A Comissão acredita que a utilização sistemática e eficiente de ferramentas informáticas adequadas ajudará as autoridades nacionais a cumprirem, designadamente, as disposições antifraude específicas do novo quadro regulamentar 2014-2020 e também após essa data.

##### **2.2.4.1. Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI)**

Para efeitos de proteção dos seus interesses financeiros, a legislação da União estabelece requisitos de comunicação no que diz respeito aos domínios que beneficiam de apoio financeiro da União. Os Estados-Membros, os países candidatos e os países candidatos potenciais são obrigados a enviar relatórios periódicos sobre as irregularidades detetadas, os montantes em causa e a evolução dos procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis.

A obrigação de comunicação incumbe aos Estados-Membros em todas as áreas do orçamento da União que são geridas diretamente pelos Estados-Membros (FEEI, agricultura, FAMI/FSI, pescas, FEAD) ou pelos países candidatos ou países candidatos potenciais (IPA).

Em conformidade com as obrigações de comunicação da UE<sup>13</sup>, os Estados-Membros, os países candidatos e os países candidatos potenciais têm de comunicar as irregularidades relacionadas com estes fundos (tanto de natureza fraudulenta como não fraudulenta) à Comissão Europeia (OLAF) através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI), numa base trimestral nos domínios de gestão partilhada, e de forma imediata no caso da assistência de pré-adesão.

As informações são utilizadas para efetuar análises de risco, elaborar relatórios e desenvolver sistemas de alerta rápido que contribuem para identificar os riscos de forma mais

---

<sup>13</sup> O resumo do quadro jurídico da obrigação de comunicação pode ser consultado em: Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a metodologia de avaliação estatística das irregularidades comunicadas em 2015, que acompanha o relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (SWD(2016) 237 final) [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf)

eficaz. Além disso, a análise dos resultados das ações dos Estados-Membros ajuda os serviços da Comissão a reforçar a imunidade à fraude da legislação da União.

Para além de ser um instrumento de boa gestão financeira, a comunicação de fraudes e outras irregularidades é também um instrumento de informação para o público em geral, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros sobre a luta contra a fraude. Esta informação é um contributo para o relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da UE ao abrigo do artigo 325.º do TFUE.

### **1) Instrumento de comunicação**

O SGI é, acima de tudo, um instrumento de comunicação. Com mais de 3 200 utilizadores nos Estados-Membros, países candidatos e países candidatos potenciais, o Sistema de Gestão de Irregularidades constitui uma base de dados única que recolhe informações pormenorizadas sobre as irregularidades e as fraudes.

O SGI contém informações pormenorizadas sobre:

- ✓ A medida de apoio, por exemplo, um fundo, programa, projeto, rubrica orçamental;
- ✓ O impacto financeiro (despesa e montante envolvido na irregularidade/fraude);
- ✓ As pessoas e/ou entidades envolvidas (quem cometeu a irregularidade/fraude);
- ✓ O modo como a irregularidade/fraude foi cometida (*modus operandi*);
- ✓ O momento em que a irregularidade/fraude foi cometida;
- ✓ O local onde a irregularidade/fraude foi cometida;
- ✓ O modo de deteção da irregularidade/fraude;
- ✓ O seguimento dado ao processo (administrativo, judicial ou penal);
- ✓ As sanções aplicadas.

O sistema de comunicação já existe há vários anos, e a quantidade de informações recolhidas por esta via é de enorme importância tanto para a Comissão Europeia (OLAF) como para os países declarantes. Permite obter um melhor conhecimento do tipo de irregularidades/fraudes, dos padrões da fraude, do impacto financeiro, das pessoas envolvidas, dos métodos de deteção, etc., conhecimento esse que pode ser utilizado para identificar os domínios orçamentais mais vulneráveis e, assim, adotar medidas adequadas de atenuação dos riscos. Além disso, pode contribuir para a sensibilização para a fraude do pessoal que lida com o financiamento da UE.

Neste aspeto, o SGI constitui não só um instrumento de comunicação, mas também um instrumento de análise.

### **2) Instrumento de análise**

O Sistema de Gestão de Irregularidades é a maior base de dados sobre a fraude na Europa e pode ser utilizado para fins de análise neste domínio. Desde a publicação da sua versão mais recente, em abril de 2016, o SGI permite igualmente uma análise transetorial, uma vez que os dados comunicados são agora estruturados de forma semelhante para todas as áreas de gestão partilhada do orçamento. Em alguns Estados-Membros, o SGI é já utilizado

para a integração dos dados disponíveis a nível local, de modo a reforçar a sua análise de classificação do risco (por exemplo, em Itália).

A análise apresentada pela Comissão no quadro do relatório sobre a proteção dos interesses financeiros<sup>14</sup> baseia-se essencialmente nas irregularidades comunicadas através do SGI. Será posto à disposição dos países declarantes (previsivelmente em 2017) um novo instrumento de análise integrada, que melhorará ainda mais as capacidades analíticas. Todas as análises baseadas nos dados do SGI (eventualmente combinados com outros conjuntos de dados) são particularmente importantes para a luta contra a fraude e as irregularidades lesivas dos interesses financeiros nacionais e da UE.

#### ***2.2.4.2. Instrumento de classificação do risco ARACHNE***

A Comissão desenvolveu o ARACHNE<sup>15</sup>, uma ferramenta informática integrada para a exploração e o enriquecimento de dados destinada a apoiar as autoridades de gestão e os organismos intermédios nos controlos administrativos e controlos de gestão que realizam no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo de Coesão e do Fundo Social Europeu. Trata-se de um poderoso instrumento de classificação do risco que contribui para prevenir e detetar erros e irregularidades ao nível dos projetos, beneficiários, contratos e contratantes.

O instrumento pode contribuir para melhorar os controlos ex ante realizados antes da assinatura de contratos e acordos de subvenção com base nos indicadores de risco calculados e nos diagramas de afinidade. O ARACHNE fornece, de forma sistemática, informações baseadas no risco acerca dos beneficiários do projeto, dos contratantes e dos subcontratantes durante as fases de seleção, aprovação e execução das operações. Desta forma, durante o processo de seleção e aprovação, é possível identificar os riscos ligados aos conflitos de interesses, ao incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais ou à capacidade operacional, administrativa e financeira das empresas para realizar operações cofinanciadas pela UE. Além disso, durante a execução das operações, vários indicadores de risco geram alertas valiosos sobre eventuais erros ou irregularidades em áreas sujeitas a verificação, como sejam os contratos públicos, a elegibilidade das operações, a concentração de projetos e partes interessadas ou os indicadores de desempenho.

O ARACHNE está à disposição de todos os Estados-Membros. A partir do momento em que as autoridades de gestão decidem utilizar o instrumento, a Comissão Europeia pode fornecer apoio técnico na aplicação e formação para os utilizadores. A utilização deste instrumento, embora sendo facultativa, é recomendada, uma vez que pode constituir uma medida antifraude eficaz e proporcionada, nomeadamente à luz do artigo 125.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, tal como acima referido.

---

<sup>14</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Luta contra a fraude.

[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)

<sup>15</sup> Para mais informações, consultar: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

### 2.2.4.3. Bases de dados nacionais de luta contra a fraude

#### EXEMPLO

##### **Base de dados antifraude em Itália**

*O serviço central de coordenação antifraude (AFCOS) em Itália planeou o desenvolvimento de uma aplicação informática especial denominada D.N.A (base de dados nacional de luta contra a fraude), com o objetivo de reforçar significativamente as medidas de luta contra a fraude que gera prejuízos para o orçamento da UE.*

*Esta medida está em conformidade com as novas disposições regulamentares relativas aos fundos da UE para o período de programação 2014-2020, que exigem que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para prevenir a fraude, eventualmente através do desenvolvimento de ferramentas informáticas. Nesse sentido, o software de luta contra a fraude será concebido de modo a:*

- ♦ *Disponibilizar às autoridades de supervisão (a nível ministerial ou regional) todas as informações individuais e combinadas sobre os fluxos de financiamento da UE relacionados com os projetos ou o território pertinente;*
- ♦ *Proceder a uma «análise de risco» para uma utilização exclusivamente operacional e tendo em vista a luta contra a fraude.*

#### **1) Características e estrutura de uma aplicação informática nacional antifraude**

A aplicação informática nacional antifraude deve ser constituída por uma **plataforma única** que reúne dados provenientes de diferentes fontes, designadamente de dois tipos de fontes: bases de dados de informações e bases de dados operacionais.

As **bases de dados de informações** contêm informações sobre a utilização e o destino dos fluxos de financiamento da UE na posse das autoridades (ou entidades) responsáveis pela sua gestão. Neste contexto, o sistema deve extrair informações sobre:

- ✓ As contribuições dos programas operacionais financiados pelos fundos estruturais: informações compiladas pelo Ministério da Economia e das Finanças ou por outra autoridade competente (por exemplo, a «Banca Dati Unitaria Centrale», a única base de dados central em Itália);
- ✓ O financiamento da Política Agrícola Comum e da Política Comum das Pescas: informações recolhidas pelo Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministério das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais) e pela Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (agência de pagamentos agrícolas) ou outras autoridades competentes [por exemplo, o «Sistema Informativo Agricolo Nazionale» (S.I.A.N), o sistema de informação agrícola nacional em Itália];
- ✓ As irregularidades e as fraudes que resultem em prejuízos para o orçamento da UE recolhidas pelos serviços antifraude de cada Estado-Membro e registadas no Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) gerido pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) da Comissão Europeia;

- ✓ Informações adicionais sobre a gestão dos fundos da UE utilizados pelas regiões ou outras administrações locais (por exemplo, os «Sistemi Informativi Locali», os sistemas de informação locais em Itália);

As **bases de dados operacionais** contêm informações que são cruzadas e combinadas com os dados das bases de dados de informações, a fim de efetuar uma análise de risco:

- ✓ Base de dados com informações fiscais sobre os potenciais beneficiários dos fluxos de financiamento;
- ✓ Base de dados com os dados comerciais e financeiros das empresas;
- ✓ Registos de condenações penais anteriores por determinadas infrações (fraude contra o Estado, corrupção, infrações nos procedimentos de concurso público, etc.) cometidas por pessoas singulares e coletivas;
- ✓ Registo de prejuízos financeiros anteriores no setor do financiamento público imputáveis a pessoas singulares/coletivas.

As informações provenientes dessas bases de dados devem ser atualizadas regularmente de acordo com os prazos previamente estabelecidos, que variam em função da base de dados em causa.

## **2) Funcionalidades das bases de dados**

Uma vez extraídas as informações das bases de dados acima referidas, o sistema deve realizar uma série de operações, usando determinadas funções predefinidas, que podem ser divididas em duas categorias: funções de análise e funções de informação.

### **A) Funções de análise**

As funções de análise podem incluir análises de contexto, análises de risco e relatórios sobre o tratamento e cruzamento dos dados efetuado pelo *software* de análise, a fim de obter uma perspetiva clara da forma como o financiamento da UE é distribuído pelo país ou de identificar casos individuais com indícios de anomalias que possam ter consequências operacionais.

A **análise de contexto** é a primeira função através da qual são obtidas combinações específicas de informações contidas exclusivamente nas bases de dados de informações (em especial, as bases de dados únicas geridas pelo Ministério dos Assuntos Económicos e das Finanças, pelo Ministério da Agricultura e pelas administrações regionais).

Esta função proporcionará uma panorâmica geral do destino e da utilização dos fluxos de financiamento em toda a Itália. Em particular, a análise deverá ter como ponto de partida a agregação automática dos projetos financiados de acordo com o fundo usado, o tipo de beneficiário, a localização e a natureza dos projetos. Por exemplo, aplicando os filtros ANO e REGIÃO, o sistema deverá gerar um resumo (em forma de gráfico ou quadro) de todos os projetos financiados durante o ano e nas regiões selecionados para cada tipo de fundo.

Os resultados poderão ainda ser afinados através de filtros de pesquisa pertinentes, que geram, nomeadamente, uma decomposição em forma de árvore indicando as etapas dos resultados obtidos após a aplicação de cada um dos parâmetros de pesquisa selecionados.

Por exemplo, partindo dos projetos financiados pelo Fundo Social Europeu numa dada região, poderia aplicar-se um filtro «territorial», a fim de gerar um valor para cada província da região (o nível de pormenor que pode ser atingido utilizando o mesmo parâmetro para subdividir os projetos financiados por cada município).

**A análise de risco** é outra das funções que a plataforma antifraude deve ser capaz de executar, permitindo a extração de listas dos beneficiários de fundos públicos suscetíveis de constituir um risco de irregularidades.

O sistema calcularia este risco em relação a pessoas singulares e a empresas, com base na correspondência entre perfis individuais subjetivos e fatores específicos definidos no momento em que a plataforma foi criada.

No essencial, para cada beneficiário de financiamento da UE registado, o sistema antifraude deve calcular um «*índice de risco global*» utilizando a combinação ponderada de categorias homogéneas de parâmetros. Por exemplo, o sistema poderá basear-se em cinco categorias de parâmetros pré-selecionados para calcular o nível de risco dos beneficiários do financiamento, ou seja:

- ✓ «Condenações penais anteriores», identificando quaisquer condenações penais anteriores (dos potenciais beneficiários de financiamento) por fraudes que impliquem perdas para o orçamento da UE ou o orçamento nacional.
- ✓ Para além destas infrações, o sistema também poderá ser capaz de identificar condenações anteriores por outros tipos de infrações que possam ser consideradas como estando intimamente relacionadas com a fraude que implica perdas para os orçamentos nacionais e para o orçamento da UE, tais como crimes contra a administração pública (corrupção e suborno), crimes fiscais e branqueamento de capitais, incluindo os produtos do crime organizado;
- ✓ Registo de prejuízos financeiros anteriores, identificando quaisquer constatações anteriores (contra o potencial beneficiário do financiamento);
- ✓ Risco fiscal, que tenha em consideração quaisquer anomalias e violações no que diz respeito às obrigações fiscais, tais como a não apresentação de declarações ao abrigo do direito fiscal ou casos em que uma pessoa singular ou coletiva efetuou transações financeiras no estrangeiro;
- ✓ Risco de financiamento, determinando a frequência de acesso a financiamento do orçamento da União para a mesma pessoa singular ou coletiva ou se a sede social da empresa beneficiária não corresponde à região em que se situa o projeto financiado;
- ✓ Risco empresarial, que avalie aspetos reveladores da existência de anomalias na estrutura da empresa e na cadeia de participações sociais. É o caso da detenção de participações sociais em atividades económicas que são financiadas ou que cessam pouco tempo após a receção dos pagamentos.

Estes parâmetros devem ser tidos em conta relativamente às pessoas sujeitas a controlos e a outras pessoas singulares relacionadas com essas pessoas, por exemplo, os familiares com quem coabitam ou titulares de cargos numa filial.

Os resultados do relatório devem ser apresentados em forma de gráfico ou destacando os nomes a vermelho, amarelo ou verde de acordo com o nível de risco, ou atribuindo uma percentagem que indique o grau de risco das pessoas em causa.

O sistema antifraude pode gerar automaticamente **relatórios de análise de riscos** específicos. Estes relatórios têm em consideração casos de risco específicos desenvolvidos com base na experiência operacional adquirida no setor. Seguem-se alguns exemplos de relatórios de análise de riscos específicos:

- ✓ «*Prejuízos para o orçamento da UE*»: aqui devem incluir-se, no formato adequado para cada beneficiário, o número de fraudes contra a UE comunicadas e o número total de fraudes comunicadas, de modo a indicar a propensão para a prática de infrações neste domínio.
- ✓ «*Localização dos projetos*» / «*Localização dos terrenos*»: aqui podem indicar-se todos os beneficiários de financiamento da UE que tenham a sua sede numa região diferente daquele em que está localizado o projeto ou o terreno (no caso de um financiamento no âmbito da Política Agrícola Comum).
- ✓ «*Circunstâncias anormais*»: noutros casos, o sistema poderia identificar indicadores de possíveis irregularidades, as quais poderiam, como tal, ser objeto de um maior controlo operacional. Neste contexto, um relatório de dupla faturação poderia indicar quais as pessoas que parecem ter utilizado os mesmos documentos comprovativos de despesas (faturas) em mais do que um projeto financiado com fundos públicos.

### **B) Funções de informação**

As funções de informação, incluindo uma função de pesquisa personalizada e um separador de perfil, serviriam principalmente para fins de recolha de dados, já que forneceriam, de forma sucinta e organizada, todas as informações disponíveis no sistema relativamente às pessoas inscritas.

A **função de pesquisa personalizada** deverá ser uma função que permite ao utilizador efetuar pesquisas através da seleção de certos parâmetros predefinidos (nos painéis correspondentes), como por exemplo:

- ✓ Âmbito de aplicação territorial do projeto;
- ✓ Local de residência do beneficiário;
- ✓ Código fiscal/número de IVA.

A **função de separador de perfil** deve apresentar um ficheiro completo com as informações disponíveis no sistema para cada pessoa registada, incluindo informações sobre a respetiva categoria de risco. Este ficheiro deve ser disponibilizado inserindo o código fiscal ou o número de IVA no campo pertinente ou clicando nas ligações incluídas nos instrumentos de análise acima descritos.

As informações incluídas no ficheiro têm de ser divididas por diferentes secções para cada pessoa, de modo a facilitar a navegação, que pode ser adaptada de acordo com as necessidades do utilizador. Por exemplo, a secção «financiamento» deve fornecer informações sobre o número total de subvenções recebidas por uma determinada pessoa

singular ou coletiva, bem como sobre o montante total do financiamento. Este valor deve, depois, ser repartido por todos os anos em que essa pessoa recebeu pagamentos.

Importa referir que a peça central do sistema antifraude tem de ser o separador de perfil, o qual, ao extrair e reunir as informações recolhidas em relação às pessoas registadas, deverá transformar o sistema numa espécie de «registo» dos beneficiários de financiamento da UE.

### **2.2.5. Fontes de informação para a identificação dos riscos**

Os Estados-Membros têm à sua disposição uma vasta gama de documentos que são elaborados anualmente a nível nacional e internacional. A OCDE, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu redigem numerosos relatórios que podem ser úteis aos Estados-Membros.

Alguns documentos recentes que podem ser interessantes são:

- Os relatórios anuais da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da UE;
- Documentos específicos, tais como listas de sinais de alerta<sup>16</sup>, orientações sobre conflitos de interesses e a falsificação de documentos; um manual sobre o papel dos auditores, etc.
- A coletânea do OLAF de casos em que foram suprimidos os elementos de identificação respeitantes a ações estruturais (2011);
- Os relatórios de auditoria redigidos pelos auditores da Comissão;
- Os relatórios de auditoria redigidos pelo Tribunal de Contas Europeu;
- Os relatórios de auditoria redigidos pelas autoridades nacionais de auditoria;
- Resultados dos controlos efetuados pelas autoridades de gestão;
- Os relatórios da UE, designadamente o relatório anticorrupção da UE;
- Um estudo da Price Waterhouse Coopers sobre os custos da corrupção nos contratos públicos;
- Orientações das normas profissionais publicadas pelo IASB (Normas Internacionais de Auditoria, ISA) para a avaliação/auditoria das atividades de controlo e dos riscos e procedimentos de ambientes de controlo;
- Os portais nacionais de concursos públicos;
- A legislação nacional aplicável;
- O quadro de conformidade das entidades reguladoras para a denúncia de irregularidades, a fraude e a corrupção.

Também podem ser úteis as seguintes fontes: inquéritos; sessões de trabalho e reuniões com as pessoas e os funcionários responsáveis; seminários/conferências/eventos para o intercâmbio de boas práticas a nível nacional ou internacional.

---

<sup>16</sup> Um sinal de alerta é um indicador de uma eventual situação de fraude, corrupção, etc. É um sinal de que se passa algo de anormal e de que poderá ser necessária uma investigação mais aprofundada.



## 3. Fase de elaboração

### 3.1. Fixação dos objetivos

A presente secção explica de forma mais elaborada a fixação dos objetivos da ENAF, ou seja, a formulação de medidas cuja aplicação permitirá atingir os objetivos e os indicadores de desempenho para medir os resultados da aplicação. Como tal, os objetivos da ENAF representam o roteiro do Estado-Membro na luta contra a fraude do lado das despesas e das receitas do orçamento para os próximos anos.

Os objetivos devem estar direta e logicamente ligados aos resultados do ponto de situação e da avaliação do risco de fraude efetuada na fase preparatória. Devem igualmente ter em conta as prioridades globais nacionais dos Estados-Membros no domínio das despesas e das receitas do orçamento e da luta contra a fraude. Isto significa que os objetivos também devem decorrer de uma eventual estratégia nacional antifraude ou anticorrupção já existente, ou pelo menos estar ligados a essa estratégia. Por último, mas não menos importante, os objetivos devem também ser conformes com as recomendações da UE.

Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas/pertinentes e definidos no tempo (SMART). Não devem ser demasiado numerosos, de modo a permitir uma aplicação e acompanhamento adequado e realista da ENAF. Devem indicar e mostrar claramente as prioridades estabelecidas pelo Estado-Membro na luta contra a fraude. Os objetivos devem ser realistas atendendo aos recursos disponíveis.

A redação de cada objetivo deve ser dinâmica e indicar o caminho a seguir. Por exemplo, um objetivo denominado «desenvolvimento de capacidades» não é muito claro. A formulação «reforço da capacidade administrativa para combater mais eficazmente a fraude lesiva do orçamento nacional e do orçamento da UE» é mais expressiva.

Os objetivos devem abranger todas as fases do ciclo antifraude. É importante considerar cada fase, ou seja, a prevenção, a deteção, a investigação/ação judicial, bem como a recuperação e as sanções. No entanto, as fases do ciclo antifraude não são isoladas, mas sim estreitamente interligadas. Assegurar um bom fluxo de informações e a cooperação entre as entidades responsáveis por cada fase é tão importante como abordar cada fase propriamente dita.

A rápida transmissão de informações essenciais e a plena cooperação entre os organismos com funções coercivas e as autoridades de gestão, certificação e auditoria antes, durante e após as investigações, garantirão a eficácia destas últimas. Permitirão, igualmente, que as autoridades de gestão adotem as decisões mais acertadas durante o acompanhamento dos processos, em especial no que diz respeito às medidas cautelares, tais como o bloqueio ou a suspensão de pagamentos. Por último, para além da recuperação, um elevado nível de proatividade e a pertinência das medidas adotadas têm um efeito fortemente dissuasor.

Seguem-se alguns exemplos de objetivos:

- Assegurar um enquadramento imune à fraude (instituir um quadro jurídico adequado);
- Promover a prevenção da fraude junto do público e do pessoal;

- Maximizar a eficiência dos controles;
- Introduzir uma política de denúncia das irregularidades;
- Introduzir um programa de educação, formação e sensibilização para a fraude;
- Garantir um bom sistema de recuperação dos prejuízos sofridos.

Um modelo pode ser consultado no **Anexo 9 – Modelo para a definição dos objetivos**. Além disso, o documento «Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy»<sup>17</sup> pode servir de exemplo quanto à forma como os objetivos podem ser estruturadas e diretamente associados aos resultados da fase de avaliação.

### 3.2. Definição das medidas

Enquanto os objetivos refletem o resultado pretendido, as medidas apontam o caminho para atingir esse resultado. As medidas são, por isso, mais específicas do que os objetivos. Além disso, um só objetivo pode ser concretizado através da aplicação de mais do que uma medida. Por conseguinte, é importante escolher a ou as medidas que sejam mais eficazes e eficientes para alcançar um objetivo. Por último, cada medida deve ser acompanhada de um indicador de desempenho adequado.

Seguem-se algumas das possíveis medidas a adotar:

- ✓ Instaurar uma política de denúncia das irregularidades;
- ✓ Reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes, nomeadamente no que se refere ao intercâmbio de conhecimentos sobre padrões da fraude;
- ✓ Reforçar a legislação e as orientações metodológicas;
- ✓ Sensibilizar a opinião pública;
- ✓ Elaborar um procedimento para tratar as irregularidades e as suspeitas de fraude detetadas em relação às despesas e receitas do orçamento;
- ✓ Desenvolver a potência dos instrumentos de exploração de dados e de classificação do risco que ajudem a identificar fatores de risco a nível dos projetos individuais;
- ✓ Reforçar a cooperação entre os organismos de administração pública envolvidos na adjudicação de contratos públicos e no controlo da concorrência;
- ✓ Reforçar a integridade no setor da adjudicação de contratos públicos e lutar contra os conflitos de interesses nesse domínio;
- ✓ Elaborar um manual para os funcionários públicos envolvidos na adjudicação de contratos públicos que lhes permita combater as irregularidades, a fraude e a corrupção no domínio dos financiamentos da UE;
- ✓ Reforçar o intercâmbio de experiências entre as autoridades nacionais e os parceiros europeus (OLAF, DG da Comissão competentes, outros Estados-Membros).

---

<sup>17</sup> Ref. Ares(2015)5642419 de 7.12.2015.

*Exemplo de medidas ligadas aos objetivos:*

<b>Objetivos</b>	<b>Medidas</b>
Assegurar um enquadramento imune à fraude (instituir um quadro jurídico adequado)	Análise do atual quadro jurídico que rege as investigações e as ações judiciais contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, em cooperação com os órgãos judiciais e de investigação
	Consoante os resultados da análise do quadro jurídico que rege as investigações e ações judiciais contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, elaboração e adoção de alterações aos regulamentos em vigor ou adoção de nova regulamentação
Promover a prevenção da fraude junto do público e do pessoal	Elaboração e adoção de uma estratégia de comunicação especificamente orientada para a prevenção das irregularidades e da fraude nas despesas e receitas do orçamento, a incorporar na estratégia global de comunicação
	Realização de atividades de comunicação em consonância com o plano de ação de comunicação que acompanha a estratégia de comunicação
Melhorar a tramitação penal	Avaliação global das necessidades de formação
	Criação/alteração dos programas de formação de modo a satisfazer as necessidades de formação do pessoal dos organismos do sistema de gestão e de controlo, dos organismos de investigação e dos órgãos judiciais
	Organização de ações de formação adequadas para o pessoal dos organismos do sistema de gestão e de controlo, dos organismos de investigação e dos organismos judiciais

Uma medida útil que pode contribuir para vários objetivos é a cooperação internacional sob a forma de visitas de estudo.

Uma visita de estudo consiste numa estada de curta duração por um período limitado de tempo (alguns dias ou semanas) num país de acolhimento, organizada para uma pessoa ou um grupo. Inclui, geralmente, palestras e visitas a instituições locais. Além disso, constitui uma excelente oportunidade para o debate, o intercâmbio de informações e de experiências, bem como para a aprendizagem sobre temas de interesse comum. Uma mais-valia das visitas de estudo é a oportunidade de estabelecer contactos e redes entre colegas de diferentes países.

Além disso, o trabalho conjunto, o debate de questões relacionadas com o trabalho e a partilha de diferentes pontos de vista proporciona aos organizadores e participantes uma base sólida para melhorar os seus métodos/procedimentos de trabalho e pode ser útil para futuros projetos comuns.

#### **EXEMPLO**

##### ***Visitas de estudo realizados pela Croácia***

*No âmbito dos programas TAIEX e Hercule II, representantes do Serviço de Luta contra as Irregularidades e a Fraude (a seguir designado SCIF) da Croácia visitaram o AFCOS da Bulgária, o AFCOS de Malta e o DLAF (Roménia). As visitas de estudo tiveram muito sucesso. Por isso, os colegas dos países de acolhimento (Malta, Bulgária e Roménia) visitaram a Croácia para uma nova troca de experiências e conhecimentos adquiridos através do seu trabalho, não só com os representantes do SCIF, mas também com representantes de outras instituições nacionais.*

### **3.3. Definição dos indicadores de desempenho**

Os indicadores de desempenho são elementos fundamentais que irão mostrar os progressos realizados ou os resultados obtidos na concretização dos objetivos. Serão utilizados para a comunicação de informações sobre a estratégia antifraude e ajudarão a avaliar o impacto da implementação da estratégia.

Os indicadores de desempenho podem ser quantitativos ou qualitativos.

- ✓ Um indicador quantitativo pode ser:
  - um número: por exemplo, o número de acordos de cooperação assinados entre as autoridades competentes (por exemplo, as autoridades de auditoria e as autoridades judiciais);
  - uma percentagem que indica um rácio: por exemplo, o número de ações de formação/número de participantes por programa (pessoas)/ano;
  - uma percentagem que indica os progressos realizados: por exemplo,  $CF(\text{ano } N) - CF(\text{ano } N-1) / CF(\text{ano } N-1) * 100$  (em que FC = número de casos de suspeita de fraude notificados às autoridades judiciais pelas autoridades de gestão, de certificação ou de auditoria).
- ✓ Um indicador qualitativo pode ser:
  - uma declaração com uma resposta afirmativa ou negativa: por exemplo, código de ética: sim
  - uma avaliação do nível de conformidade com base numa escala (elevado, médio, reduzido).

Um indicador qualitativo pode ser considerado mais subjetivo do que um indicador quantitativo. Contudo, pode ser também mais relevante e significativo do que um indicador quantitativo. Além disso, deve ter-se em mente que os indicadores devem ser analisados e

comentados não como elementos de informação isolados, mas tendo em conta o contexto e os outros indicadores. Os indicadores devem ser fáceis de determinar e/ou calcular. Tal significa que a sua avaliação não deve exigir um trabalho complexo, devendo, ao invés, basear-se em instrumentos existentes e fiáveis [designadamente, as bases de dados existentes utilizadas para a formação, para a comunicação de casos de fraude (IMS), etc.] que permitem extrair de forma fácil e rápida os elementos fundamentais. Devem, além disso, ser fáceis de verificar, de modo a garantir a plena transparência e a confiança da opinião pública. Indicadores bem selecionados serão fundamentais para a avaliação do impacto da aplicação da estratégia e, por conseguinte, para a sua atualização e/ou revisão atempada. Desta forma, os indicadores são elementos essenciais da estratégia antifraude, já que permitem medir os progressos realizados no sentido da concretização dos seus objetivos.

### *Exemplos de indicadores*

<b>Objetivos</b>	<b>Medidas</b>	<b>Indicadores</b>
Assegurar um enquadramento imune à fraude (instituir um quadro jurídico adequado)	Realização da análise do quadro jurídico que rege as investigações e as ações judiciais contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, em cooperação com os organismos judiciais e os organismos de investigação	Análise do quadro jurídico que rege as investigações e ações judiciais contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE concluída Relatório sobre a análise do quadro jurídico que rege as investigações e ações judiciais contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE elaborado e aprovado por todas as partes interessadas
	Consoante os resultados da análise do quadro jurídico que rege as investigações e ações judiciais contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, elaboração e adoção de alterações aos regulamentos em vigor ou adoção de nova regulamentação	Alteração de regulamentos/ano
Promover a prevenção da fraude junto do público e do pessoal	Elaboração e adoção da estratégia de comunicação especificamente orientada para a prevenção das irregularidades e da fraude nas despesas e receitas do orçamento, a incorporar na estratégia global de comunicação	Estratégia de comunicação especificamente orientada para a prevenção das irregularidades e da fraude nas despesas e receitas do orçamento elaborada e adotada
	Realização de atividades de comunicação em consonância com o plano de ação de comunicação que acompanha a estratégia de comunicação	Conformidade com o plano de ação de comunicação que acompanha a estratégia de comunicação orientada para a prevenção das irregularidades e da fraude nas despesas e

		receitas do orçamento
Melhorar a tramitação penal	Avaliação das necessidades de formação no domínio da proteção dos interesses financeiros da UE	Análise das necessidades de formação concluída Estratégia de formação no domínio da proteção dos interesses financeiros da UE elaborada
	Criação/alteração dos programas de formação no domínio da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE de modo a satisfazer as necessidades de formação dos órgãos de investigação e dos órgãos judiciais	Conformidade com a estratégia de formação no domínio da proteção dos interesses financeiros da UE
	Organização de ações de formação adequadas no domínio da luta contra a fraude do lado das despesas e das receitas do orçamento para o pessoal dos órgãos de investigação e dos órgãos judiciais	Número de inspetores formados no domínio da luta contra a fraude do lado das despesas e das receitas do orçamento Número de procuradores formados no domínio da luta contra a fraude do lado das despesas e das receitas do orçamento
Garantir um bom sistema de recuperação das perdas sofridas		Montante médio de fundos recuperados por via judicial

## 4. Preparação do plano de ação

### 4.1. Conteúdo do plano de ação

A estratégia antifraude deve ser acompanhada por um plano de ação pormenorizado que traduza os objetivos em ações/medidas. O plano de ação deve ser elaborado pelo serviço responsável pela estratégia nacional antifraude, com o apoio da equipa de peritos criada. Esta é a fase em que se exige a cooperação de todos os organismos envolvidos para assegurar que todos têm a possibilidade e a capacidade de realizar as tarefas e que as condições estão razoavelmente definidas e contemplam todos os procedimentos necessários. Trata-se de uma fase crucial, sobretudo nos casos em que o organismo de execução tem um poder legal limitado para fazer cumprir as medidas; caso contrário, o plano de ação não terá qualquer efeito prático.

As considerações acerca do custo-benefício e da disponibilidade de recursos humanos tornam-se uma questão fundamental nesta fase. Os principais esforços devem centrar-se nas medidas prioritárias. Os resultados da análise da situação e da avaliação do risco de fraude deverão ter fornecido uma panorâmica clara das prioridades.

Os Estados-Membros dispõem de uma vasta gama de instrumentos para desenvolver ações eficazes e eficientes. Devem ponderar a possibilidade de atuar nos seguintes domínios:

- Elaboração de legislação
- Organização
- Gestão
- Procedimentos
- Meios e recursos
- Cooperação e colaboração, a nível nacional, entre as autoridades competentes
- Cooperação a nível da UE (com a Comissão e com os outros Estados-Membros).

O plano de ação baseia-se nas prioridades identificadas e nos objetivos correspondentes. Atribui às autoridades competentes a responsabilidade pela execução destas prioridades e pelo respetivo acompanhamento. Tais prioridades devem refletir as principais áreas em que a estratégia pode contribuir para a melhoria da ação antifraude. O plano deve também atribuir responsabilidades a intervenientes individuais/parceiros do AFCOS no Estado-Membro, com o apoio, se for caso disso, de outros parceiros, por exemplo, da UE e/ou de instituições nacionais.

O plano de ação deve incluir tarefas específicas atribuídas às entidades competentes que serão responsáveis pela sua realização, bem como os prazos para o seu cumprimento. Estas tarefas devem ser divididas de acordo com os domínios decorrentes da ENAF.

Cada tarefa deve ser ponderada com vista a criar sinergias e favorecer uma abordagem integrada. Por exemplo, o plano de ação deve ter em conta que os fundos da UE são utilizados para melhorar as condições de vida dos cidadãos da UE, promover o crescimento e criar

postos de trabalho. Este objetivo é posto em causa se os fundos provenientes do orçamento forem utilizados de forma abusiva.

Podem ser realizadas ações individuais sob a forma de projetos para alcançar os objetivos definidos na estratégia antifraude. Para aplicar a ENAF e o respetivo plano de ação, deve estabelecer-se uma rede estruturada de autoridades em cada Estado-Membro. A sua missão será a de assegurar que a ENAF e o plano de ação são implementados, avaliados e acompanhados de forma sistemática, e que são atualizados e revistos, quando necessário.

#### 4.2. Período abrangido pelo plano de ação

Uma vez que se baseia nas prioridades identificadas na ENAF e nos objetivos correspondentes, o plano de ação incluirá tarefas específicas, o que significa que será constantemente atualizado ou alterado ao longo do seu período de vigência. Uma das abordagens sugeridas é a de não associar a duração do plano de ação à duração da estratégia. A ENAF deve representar uma orientação geral para os Estados-Membros definida ou não no âmbito do período de duração do quadro financeiro plurianual, ao passo que o plano de ação implicará a execução de tarefas específicas.

A abordagem recomendada consiste em definir um plano de ação **anual** que será avaliado no final de cada ano civil.

#### EXEMPLO

##### *Plano de ação da Bulgária*

*Na República da Bulgária, a estratégia nacional de prevenção e luta contra as irregularidades e a fraude lesivas dos interesses financeiros da União Europeia para o período 2014-2020 é acompanhada por um plano de ação para o período 2015-2016, o qual já foi atualizado para 2016. A experiência da Bulgária mostra que mesmo um plano de dois anos é demasiado longo e não permite abordar da melhor maneira as tarefas e as questões atuais da estratégia. A partir de 2017, o plano será definido dentro dos prazos do ano civil e será avaliado no final de cada ano civil.*

A avaliação do plano de ação deve ser realizada regularmente (intervalos de 6 meses a 2 anos). Periodicamente, os progressos realizados devem ser comparados com os objetivos, e a estratégia deve ser atualizada em função dos resultados desta comparação. Verificou-se que é possível publicar o plano de ação como documento separado, pelo que a estratégia não terá de ser alterada sempre que o plano de ação for avaliado e revisto.

#### 4.3. Eventual papel do AFCOS na preparação do plano de ação

Em função da organização existente em cada Estado-Membro, a execução do plano de ação pode ser acompanhada pelo serviço de coordenação antifraude nacional (AFCOS). O AFCOS pode assumir o papel de liderança e mobilizar os parceiros em causa e incentivá-los a



proporem medidas e a comprometerem-se com os resultados em termos de indicadores ou prestações concretas.

O AFCOS pode apresentar um relatório sobre a execução do plano de ação numa base anual (de modo a abranger o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro). Pode igualmente proceder a uma revisão do plano de ação após dois anos, num formato semelhante ao do plano adotado.

### III. Avaliação e atualização da ENAF

A finalidade de acompanhar e avaliar a ENAF é verificar se é concebida de forma a garantir o cumprimento dos objetivos em matéria de eficácia e eficiência da luta contra a fraude e de proteção dos interesses financeiros da União.

Por conseguinte, a estratégia deve ser um documento «vivo»: deve ser adaptada e atualizada de forma contínua, tendo em conta as principais mudanças estruturais e/ou organizacionais, bem como a evolução dos padrões de fraude que podem ocorrer ao longo do tempo, etc.

#### 1. Avaliação da estratégia

Os critérios de avaliação devem procurar determinar:

- ✓ Em que medida os resultados da execução da estratégia correspondem aos objetivos nela estabelecidos;
- ✓ A relação entre os custos efetivamente incorridos para obter os resultados previstos e os custos estimados aquando da formulação da estratégia;
- ✓ A realização das atividades e o cumprimento dos prazos estabelecidos no plano de ação.

A fim de facilitar, tanto quanto possível, o acompanhamento e a avaliação da ENAF, poderá ser útil elaborar diretrizes ou manuais para esse efeito.

O AFCOS nacional ou outra entidade competente que coordena a execução da ENAF deve assumir um papel de liderança no acompanhamento e na avaliação. Se for caso disso, o governo pode designar essa entidade. É fundamental que essa entidade obtenha o pleno apoio político do governo do Estado-Membro para assegurar um bom processo de acompanhamento e avaliação.

A entidade designada deve recolher dados e informações junto das partes interessadas:

- As entidades responsáveis pela gestão, execução, certificação, auditoria, investigação, aplicação da lei, ação judicial e imposição de sanções (por exemplo, autoridades de gestão, certificação, auditoria, controlo e investigação, organismos intermédios, AFCOS, tribunais, etc.);
- As entidades responsáveis pela supervisão e pelo acompanhamento no âmbito de projetos financiados através de fundos da União também devem ser consultadas (por exemplo, autoridades de concorrência, autoridades adjudicantes, fiscais e aduaneiras).

Garantir uma boa cooperação com um vasto leque de partes interessadas na luta contra a fraude é essencial para avaliar corretamente a ENAF. Além disso, a cooperação com peritos de ONG pode ser útil para a avaliação, por exemplo, a fim de reforçar a visão imparcial do processo e incentivar a participação do público em geral.

A monitorização pode ser contínua ou periódica. Regra geral, utiliza métodos quantitativos e não incide sobre onexo de causalidade. Serve para recolher dados sobre a realização das tarefas, dos objetivos e dos níveis especificados.

A avaliação deve ser efetuada periodicamente, dentro de determinados prazos (por exemplo, numa base semestral ou anual/bienal, a curto, médio e longo prazo). No âmbito de uma avaliação intercalar, é útil ponderar se é necessário atualizar a estratégia a fim de assegurar a realização dos objetivos estabelecidos. Deve ser elaborado um relatório de avaliação intercalar.

No termo do período especificado na estratégia, deve efetuar-se uma avaliação final, que quantificará os resultados da execução e fornecerá a base para a estratégia seguinte.

Deve centrar-se no sistema de aplicação, identificando os pontos fortes e os pontos fracos que afetam a capacidade das partes interessadas na luta contra a fraude para detetar e eliminar os riscos de fraude. Deve identificar as razões para o não cumprimento dos objetivos e das prioridades.

Verificar se os resultados da análise de risco de fraude foram incorporados na ENAF é um processo que deve merecer especial atenção.

A realização da avaliação não constitui um fim em si mesmo. Uma avaliação correta deve:

- ✓ Abranger todo o ciclo antifraude e todas as partes da ENAF, incluindo o plano de ação que a acompanha;
- ✓ Examinar se, e até que ponto, as medidas e atividades definidas são relevantes, eficientes e eficazes no que respeita aos objetivos especificados;
- ✓ Determinar a relação entre os custos efetivamente incorridos para obter os resultados previstos e os custos estimados aquando da formulação da estratégia;
- ✓ Determinar em que medida as atividades e os prazos estabelecidos no plano de ação foram respeitados;
- ✓ Determinar quais foram as melhorias alcançadas e quais são as tendências e as implicações para o período seguinte;
- ✓ Contribuir para criar uma imagem clara dos progressos realizados na luta contra a fraude;
- ✓ Ajudar a adaptar os mecanismos, instrumentos e ferramentas funcionais da luta contra a fraude, corrigir e alterar/atualizar a ENAF e o plano de ação em conformidade. Importa ter em conta não só as principais mudanças estruturais e/ou organizacionais que possam ter ocorrido, como também as tendências observadas nos padrões de fraude;
- ✓ Incluir propostas para a especificação de alterações à ENAF e às suas partes constituintes, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência da proteção dos interesses financeiros da União;
- ✓ Apresentar conclusões que ajudem a elaborar recomendações para atualizar e adaptar o documento, a fim de registar progressos demonstráveis e alcançar resultados concretos no domínio da luta contra a fraude e da proteção dos interesses financeiros da UE;

- ✓ Propor soluções para os problemas e formas de eliminar os obstáculos à boa execução da ENAF.

As informações fornecidas/obtidas devem incluir dados suficientemente claros e concretos que possam ser utilizados na avaliação das medidas e tarefas formuladas no plano de ação da ENAF.

Para avaliar os indicadores, a questão principal que se coloca é a de saber se um determinado indicador quantitativo é capaz de produzir informação significativa, objetiva e convincente. Além disso, pode ser analisada a relação causal (ou seja, «causa-efeito») entre as atividades e os resultados. O avaliador poderá colocar questões como: O que acontece se a análise de risco não tiver sido realizada? O que acontece se um determinado indicador não for mensurável? Quais são as consequências de não haver uma mudança?

Para obter um conhecimento aprofundado dos progressos alcançados e das tendências registadas tanto ao nível dos padrões de fraude como da luta contra a fraude, a metodologia deve colocar a tónica nos indicadores qualitativos (por exemplo, aquisição de novas competências por parte das pessoas envolvidas na proteção dos interesses da União; eliminação das lacunas existentes na legislação e apresentação de propostas de legislação imune à fraude, etc.), que refletem os dados quantitativos (por exemplo, medidas adotadas relacionadas com a quantidade, o número, a percentagem, etc.).

Por último, deve ser elaborado um relatório sobre a avaliação, tanto intercalar como final. Este deve incluir:

- ✓ Uma descrição da metodologia de avaliação;
- ✓ Uma avaliação do grau de realização dos objetivos;
- ✓ Conclusões e recomendações de acompanhamento que devem ser formuladas de forma clara e inequívoca, facilmente perceptível, com base em resultados verificáveis e que devem dar resposta ao risco de fraude e aos problemas identificados.

## 2. Atualização da estratégia

A atualização e a adaptação da estratégia podem implicar:

- A atualização e/ou revisão dos objetivos;
- A adaptação dos recursos de planificação e gestão;
- A adaptação dos indicadores;
- A atualização dos prazos;
- A adaptação e/ou atualização das medidas, ações e atividades existentes;
- A introdução de novas medidas, ações e atividades.

Os resultados de cada avaliação da ENAF devem ser comunicados às partes interessadas envolvidas na luta contra a fraude e publicados num relatório anual.

Atualização do plano de ação e da estratégia por um período mais longo do que o abrangido atualmente:

A ENAF e o plano de ação podem ser atualizados – não só no que diz respeito ao conteúdo, mas também no que se refere ao período que abrangem. Uma vez que se baseia nas prioridades identificadas na ENAF e nos objetivos correspondentes, o plano de ação incluirá tarefas específicas, o que significa que será constantemente atualizado ou alterado ao longo do seu período de vigência, embora não deva ser prorrogado por um período mais longo do que o abrangido pela estratégia. A abordagem recomendada consiste em definir um plano de ação anual que será avaliado no final de cada ano civil. Relativamente à ENAF, é mais adequado atualizar uma estratégia quando esta não está ligada a um período atual do programa operacional.

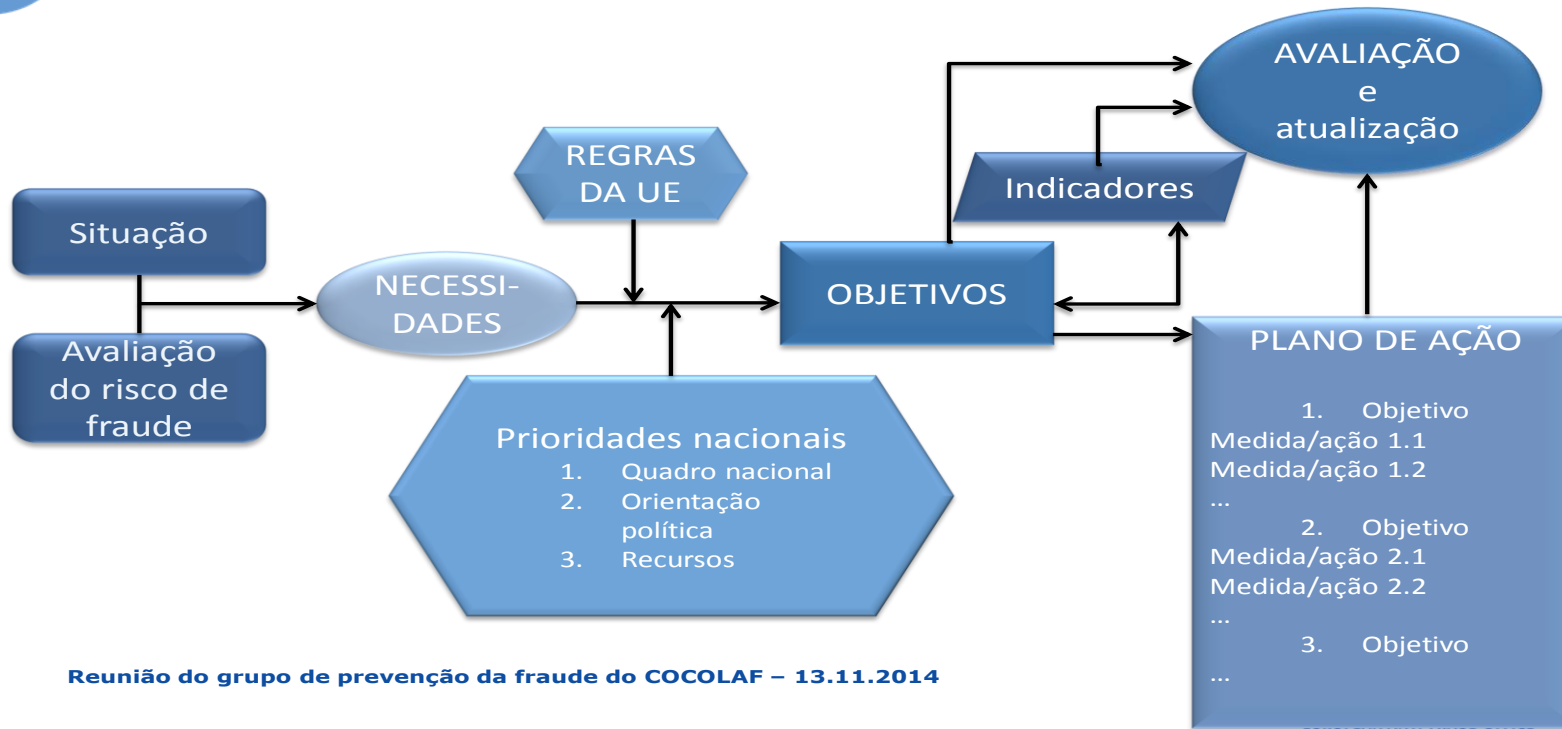
A atualização deve ter em conta diversos fatores, nomeadamente:

- Qual é o período atual a que a estratégia/o plano de ação se refere?
- Qual é a necessidade de prorrogar a estratégia/o plano de ação?
- Os indicadores da estratégia/do plano de ação são respeitados?
- É preferível prorrogar a estratégia/o plano de ação atual em vez de criar uma nova/um novo?
- Existe um novo quadro regulamentar a nível da UE/a nível nacional que exige alterações mais profundas?
- O atual período de programação está a chegar ao seu termo?

O processo de atualização da estratégia/do plano de ação pode basear-se nos conhecimentos adquiridos durante a sua elaboração.

## **Anexos**

### Anexo 1 – Fluxograma do processo de elaboração de uma estratégia nacional antifraude



## **Anexo 2 – Modelo para a estrutura da estratégia nacional antifraude**

### **1. Introdução / contexto geral**

Este capítulo deve incluir o quadro jurídico (ou seja, uma referência ao quadro jurídico nacional e da UE); definir o âmbito da estratégia de acordo com as principais prioridades nacionais em matéria de luta contra a fraude, a corrupção ou qualquer outra atividade ilegal; indicar o serviço responsável e as instituições envolvidas no processo de elaboração, aplicação e acompanhamento da estratégia. Além disso, deve mencionar a relação existente com outras políticas ou estratégias nacionais. Mais concretamente, este capítulo deve incluir:

#### **1.1. Quadro jurídico**

- ✓ Uma referência ao quadro jurídico europeu: Tratado, regulamentos, etc.;
- ✓ Uma referência ao quadro jurídico nacional;
- ✓ Uma referência às principais prioridades nacionais que podem ter impacto na luta contra a fraude/ corrupção ou qualquer outra atividade ilegal;
- ✓ Uma referência a outras políticas/estratégias nacionais de luta contra a fraude, a corrupção e todos os tipos de criminalidade financeira; por exemplo, luta contra a corrupção, luta contra a criminalidade organizada, o branqueamento de capitais, etc. De preferência, estas estratégias devem estar ligadas à ENAF;
- ✓ Um compromisso geral a favor desta política e a vontade das autoridades de lutar ativamente contra a fraude, designadamente no que diz respeito aos fundos da UE;
- ✓ Eventuais ligações com outras políticas ou prioridades políticas nacionais.

#### **1.2. Quadro institucional**

- ✓ Indicar a entidade nacional/o serviço ministerial responsável pela elaboração da estratégia (e do plano de ação), bem como pelo acompanhamento da sua execução;
- ✓ Mencionar os ministérios/as autoridades/os serviços envolvidos no acompanhamento dos fundos da UE e na luta contra a fraude/corrupção ou qualquer outra atividade ilegal lesiva do orçamento da UE;
- ✓ Tipo de organização designada para o acompanhamento dos fundos da UE: centralizada, descentralizada ou outra.

#### **1.3. Objetivo da estratégia**

- ✓ Descrever o objetivo da estratégia e as principais considerações que levaram à sua criação;
- ✓ Indicar o período abrangido pela estratégia.

#### **1.4. Metodologia**



- ✓ Explicar a base em que assenta a estratégia (fontes de informação, tais como a avaliação do risco, grupos de trabalho interinstitucionais, questionários, etc., e a forma como foram obtidas as informações).

## **2. Fase preparatória: análise da situação e avaliação do risco de fraude**

Este capítulo tem por objetivo:

- ✓ Especificar as principais áreas em que foram identificados pontos fortes e pontos fracos durante a análise da situação e fornecer indicações sobre as causas destas insuficiências. Não é necessário descrever em pormenor cada domínio (legislação, organização, gestão e intervenientes, procedimentos, meios e recursos, cooperação e colaboração a nível nacional entre as autoridades competentes, cooperação a nível da UE), mas apenas especificar os principais domínios em que foi detetada margem para melhorias e que serão visados por um objetivo;
- ✓ Sintetizar as principais conclusões da avaliação do risco de fraude e centrar a ação nos pontos que exigem contribuições específicas no âmbito da estratégia;
- ✓ Indicar as áreas em que estratégia deve ajudar a colmatar as lacunas registadas e constituir uma mais-valia para a luta contra a fraude;
- ✓ Mencionar os princípios e valores que integram a estratégia;
- ✓ Apresentar uma lista de objetivos e uma breve descrição de cada um deles. Também deve ser feita referência às necessidades identificadas.

## **3. Fase de elaboração: objetivos e indicadores de desempenho**

Durante a fase de elaboração, devem ser fixados os objetivos e os respetivos indicadores de desempenho. Os objetivos representam as necessidades do Estado-Membro e contribuem para definir o roteiro a seguir e a abordagem adotada pelos Estados-Membros na sua luta contra a fraude. Os objetivos devem ser traduzidos em medidas concretas. Além disso, devem ser definidos indicadores de desempenho correspondentes a cada medida, já que estes contribuirão para avaliar os progressos realizados. Os objetivos e as medidas devem ser incluídos num plano de ação.

Os objetivos devem ser definidos tendo em conta todas as fases do ciclo antifraude: (1) prevenção da fraude, (2) deteção da fraude, (3) investigação e ação penal e (4) recuperação e sanções. De preferência, os objetivos devem ser enunciados de acordo com o ciclo antifraude. O mesmo objetivo pode ser atribuído a mais do que uma fase.

Ao definir os objetivos, é fundamental:

- ✓ Explicar por que razão um determinado objetivo constitui uma prioridade;
- ✓ Descrever o resultado que o objetivo visa alcançar;
- ✓ Determinar o indicador de desempenho que irá avaliar se o objetivo foi alcançado com êxito.

Este capítulo também deve descrever sucintamente os meios e recursos que irão desempenhar um papel na execução da estratégia (serviços especializados na luta contra a fraude, comités de coordenação, redes interserviços, acordos interserviços, sistemas informáticos, procedimentos e orientações, etc.). Em especial, deve:

- ✓ Apresentar brevemente os serviços responsáveis pela gestão, certificação e auditoria dos fundos da UE;
- ✓ Apresentar brevemente os serviços responsáveis pela luta contra a fraude/corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE;
- ✓ Fornecer informações sobre o papel dos sistemas informáticos na luta contra a fraude, se for caso disso;
- ✓ Fornecer informações sobre a política de formação e os recursos para a formação.

No que diz respeito aos objetivos, devem ser mencionados os seguintes pontos: o nome da fase do ciclo antifraude, as deficiências/o ponto da situação atual, as medidas e os indicadores de desempenho, bem como os principais intervenientes (instituições responsáveis) e os prazos. Estes pontos podem ser apresentados sob a forma de um quadro Excel.

Esta estrutura é a que melhor permite compreender a relação entre os riscos/deficiências, os objetivos e as respetivas medidas de atenuação. O documento «Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy»<sup>18</sup> pode servir de exemplo quanto à forma como os objetivos podem ser estruturados e diretamente associados aos resultados da fase de avaliação.

#### **4. Plano de ação**

O plano de ação é o instrumento de execução da estratégia nacional antifraude e dela faz parte integrante. Propõe uma série de ações/medidas e atribui responsabilidades aos intervenientes competentes, indicando ainda os prazos/calendário para a concretização dos objetivos. Tais prazos são estabelecidos em função do nível de prioridade.

A execução do plano de ação será monitorizada por [nome da autoridade competente] e será avaliada [a frequência será determinada pela autoridade competente: por exemplo, anualmente ou de dois em dois anos]. Deverá ser elaborado um relatório, a apresentar ao [nome da autoridade competente: por exemplo, governo, ministério, etc.].

O plano de ação abrange todas as fases do ciclo antifraude: (1) prevenção da fraude, (2) deteção da fraude, (3) investigação e ação penal e (4) recuperação e sanções.

As colunas «objetivo», «ação/medidas», «serviço responsável», «prazo/calendário» e «indicador-chave de desempenho» são obrigatórias, enquanto as duas últimas, «riscos» e «recursos humanos e financeiros» são facultativas, embora a sua inclusão seja altamente

---

<sup>18</sup> Ref. Ares(2015)5642419 de 7.12.2015.

recomendada. Os Estados-Membros podem adicionar outras colunas de acordo com as suas necessidades específicas.

### **5. Avaliação e atualização da estratégia**

A estratégia é um documento em constante evolução, exigindo, por isso, uma avaliação e uma atualização correspondente. Na sequência da ou das avaliações intercalares, será decidido se a estratégia antifraude e o plano de ação correspondente devem ser atualizados. A estratégia será atualizada em função das alterações que tenham ocorrido durante a sua execução, a fim de assegurar a responsabilidade da estrutura responsável pela execução e a sua capacidade para adotar e alterar a estrutura estratégica.

Por conseguinte, este capítulo deverá incluir uma referência ao modo como a avaliação será realizada, mencionando o serviço responsável pela avaliação da estratégia, o calendário para a avaliação intercalar e a avaliação final da estratégia, etc. Cada avaliação deverá ser apresentada num relatório que:

- ✓ Descreve a metodologia da avaliação;
- ✓ Avalia o grau de realização dos objetivos;
- ✓ Apresenta uma conclusão quanto às medidas subsequentes a tomar.

Na sequência da ou das avaliações intercalares, será decidido se a estratégia antifraude e o plano de ação correspondente devem ser atualizados. A estratégia será atualizada em função das alterações que tenham ocorrido durante a sua execução, a fim de assegurar a responsabilidade da estrutura responsável pela execução e a sua capacidade para adotar e alterar a estrutura estratégica.

A atualização e adaptação da estratégia implicará, se for caso disso:

- ✓ Repensar os objetivos;
- ✓ Mais qualidade e mais rigor na reafetação, planeamento e gestão dos recursos;
- ✓ Atualizar as medidas e/ou os prazos;
- ✓ Reexaminar os serviços responsáveis.

**Anexo 3 – Possível estrutura e conteúdo do documento de avaliação do risco de fraude**

<b>PARTE DO DOCUMENTO</b>	<b>CONTEÚDO</b>
Página de rosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Instituição que emitiu o documento</li> <li>– Título do documento</li> <li>(– Versão)</li> <li>– Data e local</li> </ul>
Índice	Índice
Abreviaturas / glossário	Abreviaturas e definições
Introdução	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Base jurídica e quadro institucional</li> <li>– Objetivo do documento</li> <li>– Âmbito de aplicação (no que respeita ao tipo de fundo e ao período)</li> <li>– Beneficiários do documento, incluindo uma nota sobre a confidencialidade</li> </ul>
Conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Descrição da metodologia e dos seus instrumentos</li> <li>– Instruções que explicam as atividades do processo de avaliação do risco, as responsabilidades, as realizações, os canais de comunicação e os prazos</li> </ul>
Lista de anexos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de avaliação dos riscos</li> <li>Modelo de registo dos riscos</li> <li>Modelo de plano de ação</li> </ul>
Apêndice	Referências às fontes de informação úteis para a identificação dos riscos

## Anexo 4 – Riscos de fraude

Risco	Causa	Consequências
Irregularidades na seleção de uma candidatura a um projeto	Devido à existência de um conflito de interesses encoberto ou de subornos e/ou comissões ilegais, os membros do comité de avaliação influenciam intencionalmente a avaliação e a seleção dos candidatos para favorecer um determinado candidato, avaliando de modo mais favorável a sua candidatura ou exercendo pressão sobre os outros membros do painel.	Prejuízo financeiro Desconfiança em relação ao processo de seleção Descrédibilização da instituição
Seleção de uma candidatura falsa a um projeto	A fim de vencer um processo de candidatura, os candidatos apresentam falsas declarações na candidatura, levando o comité de avaliação a crer que cumprem os critérios de elegibilidade.	Prejuízo financeiro Desconfiança em relação ao processo de seleção Descrédibilização da instituição
Duplo financiamento de um projeto ou operação	Os candidatos não declaram que concorreram a financiamento para o mesmo projeto junto de vários fundos da UE e/ou Estados-Membros.	Prejuízo financeiro Desconfiança em relação ao processo de seleção Descrédibilização da instituição
Irregularidades na seleção das propostas	Devido à existência de um conflito de interesses encoberto ou de subornos e/ou comissões ilegais, os membros do comité de avaliação influenciam intencionalmente a avaliação e a seleção das propostas para favorecer um determinado proponente, avaliando de modo mais favorável a sua candidatura ou exercendo pressão sobre outros membros do painel.	Distorção da concorrência no mercado Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de concurso Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro
Adjudicação do contrato a um proponente que não teria obtido o contrato se tivesse sido aplicado um procedimento de concurso	Devido a interesses pessoais, o pessoal responsável pela contratação evita o procedimento de concurso obrigatório, de modo a favorecer um determinado proponente na adjudicação ou renovação de um contrato, mediante: – A não organização de um processo de concurso ou – A divisão das aquisições para não ultrapassar os limiares de concurso ou – A adjudicação do contrato a um único fornecedor, sem uma justificação adequada	Distorção da concorrência no mercado Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de concurso Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro

Risco	Causa	Consequências
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A prorrogação irregular do contrato.</li> </ul>	
<p>Adjudicação do contrato a um proponente que não teria obtido o contrato se o procedimento de concurso não tivesse sido manipulado pelo pessoal responsável pela contratação</p>	<p>Devido a interesses pessoais, o pessoal responsável pela contratação favorece um determinado proponente num processo de concurso, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– A definição de especificações à medida das qualificações de um determinado proponente</li> <li>– A fuga de informações confidenciais para ajudar um proponente favorito a apresentar uma proposta melhor</li> <li>– A manipulação das propostas depois de recebidas para garantir a seleção do proponente favorito.</li> </ul>	<p>Distorção da concorrência no mercado Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de concurso Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro</p>
<p>Adjudicação do contrato ao proponente que manipulou o procedimento de concurso e que, de outro modo, não teria obtido o contrato</p>	<p>A fim de obter um contrato, um proponente manipula o processo de concurso sem que o pessoal responsável pela contratação se aperceba disso. A manipulação consiste na colusão com outras empresas ou na criação de proponentes fictícios, ou na omissão de certos custos na proposta apresentada.</p>	<p>Distorção da concorrência no mercado Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de concurso Descrédibilização da instituição</p>
<p>Pagamento injustificado ao contratante</p>	<p>A fim de obter ganhos financeiros indevidos, um contratante manipula os pedidos de pagamento ou as faturas duplicando os pedidos de pagamento ou apresentando faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas.</p>	<p>Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação e pagamento Descrédibilização da instituição</p>

Risco	Causa	Consequências
Pagamento ao contratante que violou o contrato	A fim de obter ganhos financeiros indevidos, o contratante viola as condições do contrato não fornecendo os produtos acordados ou substituindo-os por produtos de qualidade inferior.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Riscos de segurança (se for utilizado material de qualidade inferior em projetos de infraestruturas) Risco de não concretização dos objetivos do projeto/da operação (se as atividades contratadas são condição prévia para outras atividades) Descrédibilização da instituição
Pagamento ao contratante com base num contrato irregular	A fim de obter ganhos financeiros indevidos, o beneficiário e o contratante alteram um contrato existente com condições mais favoráveis para o contratante, de tal forma que a decisão de adjudicação inicial deixa de ser válida.	Distorção da concorrência no mercado Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Descrédibilização da instituição
Pagamento de despesas irregulares	A fim de obter ganhos financeiros indevidos, o contratante executa as operações com pessoal pouco qualificado e declara custos como se as operações tivessem sido executadas por pessoal qualificado. O contratante e o beneficiário falsificam conscientemente as descrições das tarefas desempenhadas pelo pessoal, a fim de assegurar que as despesas declaradas sejam consideradas elegíveis.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Descrédibilização da instituição
Pagamento de despesas irregulares	O contratante e o beneficiário manipulam os custos da mão de obra a fim de obter ganhos financeiros indevidos. Existem as seguintes possibilidades de manipulação: reclamar horas extraordinárias ou custos de mão de obra falsos, reclamar custos de mão de obra não calculados corretamente, reclamar custos de mão de obra para pessoal inexistente ou para atividades que não são realizadas durante o período de execução.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Descrédibilização da instituição

<b>Risco</b>	<b>Causa</b>	<b>Consequências</b>
Pagamento de despesas irregulares	A fim de obter ganhos financeiros indevidos, um beneficiário reparte conscientemente os custos de pessoal de forma incorreta entre os projetos da UE e outras fontes de financiamento.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Descrédibilização da instituição
Aprovação de pagamentos irregulares	Devido à falta de competências ou de recursos necessários na autoridade de gestão ou no organismo intermédio, que pode resultar da planificação inadequada dos recursos humanos ou da falta de programas de formação adequados, as verificações de gestão podem não dar garantias suficientes da ausência de fraude.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro
Verificação de despesas irregulares	Devido à falta de competências ou de recursos necessários na autoridade de certificação, que pode resultar da planificação inadequada dos recursos humanos ou da falta de programas de formação adequados, as certificações das despesas podem não dar garantias suficientes da ausência de fraude.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de certificação Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro
Aprovação de pagamentos irregulares	A existência de conflitos de interesses do pessoal da autoridade de gestão ou do organismo intermédio causa influências indevidas na aprovação dos pagamentos a certos beneficiários.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de verificação Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro
Certificação de despesas irregulares	As despesas são certificadas por uma autoridade de certificação que tem uma ligação com o beneficiário.	Prejuízo financeiro Desconfiança relativamente ao processo de certificação Descrédibilização da instituição e do Estado-Membro



### Anexo 5 – Riscos relacionados com o funcionamento do AFCOS

Risco	Causa	Consequências
As irregularidades e as (suspeitas de) fraudes não são geridas de forma adequada	A falta de procedimentos de gestão de irregularidades ou a sua inadequação podem causar erros e omissões no que diz respeito à gestão das irregularidades.	Sistema de comunicação não fiável Estatísticas não fiáveis Descrédibilização das instituições
As irregularidades e as (suspeitas de) fraudes não são geridas de forma adequada	Devido à inadequação do quadro jurídico, as funções das diferentes instituições no que diz respeito à gestão de irregularidades podem não ser claras e resultar numa cooperação frágil e na distorção do fluxo de informações.	Sistema de comunicação não fiável Estatísticas não fiáveis Descrédibilização das instituições
As irregularidades e as (suspeitas de) fraudes não são geridas de forma adequada	Devido à falta de competências necessárias nos organismos do sistema de gestão e de controlo, que pode resultar da falta ou da inadequação dos programas de formação, podem ocorrer erros e omissões frequentes na gestão das irregularidades.	Sistema de comunicação não fiável Estatísticas não fiáveis Descrédibilização das instituições
As irregularidades e suspeitas de fraude não são comunicadas pelos beneficiários e pelo público	Uma vez que o mecanismo de denúncia das suspeitas de comportamento fraudulento não é adequadamente promovido, o público não está disposto a comunicar irregularidades / suspeitas de fraude ou não fornece as informações necessárias.	Sistema de comunicação não fiável Estatísticas não fiáveis Prejuízo financeiro Perda de reputação do Estado-Membro
As irregularidades e as (suspeitas de) fraudes não são comunicadas atempadamente	Devido à ausência de procedimentos de transferência nos níveis superiores de gestão, pode haver uma descontinuidade da comunicação, que pode causar omissões ou atrasos na comunicação de irregularidades.	Sistema de comunicação não fiável Estatísticas não fiáveis Prejuízo financeiro Descrédibilização das instituições
A cultura organizacional favorece as atividades fraudulentas	O pessoal dos organismos do sistema de gestão e de controlo trabalham numa cultura organizacional com fracos padrões éticos (ou seja, a responsabilização pessoal não é promovida; não existem controlos relativos aos conflitos de interesses; «o exemplo dado pela hierarquia» não é representativo). Tal pode contribuir para o desenvolvimento da	Sistema de gestão e de controlo não fiável Prejuízo financeiro Descrédibilização das instituições

Anexo 5 – Riscos relacionados com o funcionamento do AFCOS

Risco	Causa	Consequências
	«racionalização» (um dos vetores do chamado «triângulo da fraude» ou «diamante da fraude»), aumentando, assim, a possibilidade de realização de atividades fraudulentas.	
A cultura organizacional favorece as atividades fraudulentas	Devido à gestão inadequada dos recursos humanos (carga de trabalho demasiado elevada devido ao planeamento inadequado dos recursos humanos ou à má repartição das tarefas, incoerências no que diz respeito à retribuição, retenção de informações importantes, incoerências na gestão dos recursos humanos em geral), o pessoal dos organismos do sistema de gestão e de controlo está pouco motivado para exercer as suas funções com a devida diligência. Daí pode resultar uma elevada flutuação do pessoal e uma menor credibilidade do AFCOS, bem como uma maior possibilidade de atividades fraudulentas por parte dos trabalhadores (as dificuldades com a hierarquia ou a má situação financeira podem revelar-se uma motivação para cometer fraudes — um elemento do chamado «triângulo da fraude» ou «diamante da fraude»).	Sistema de gestão e de controlo não fiável Prejuízo financeiro Descrédibilização das instituições
As suspeitas de fraude não são tratadas de forma adequada pelas autoridades de investigação e pelas autoridades judiciais	O quadro jurídico não prevê uma base adequada para o tratamento eficiente e eficaz das suspeitas de fraude pelos órgãos de investigação e pelos órgãos judiciais. (As investigações são dispendiosas e morosas.)	Prejuízo financeiro Descrédibilização dos organismos de investigação e dos organismos judiciais Perda de reputação do Estado-Membro
As suspeitas de fraude não são tratadas de forma adequada pelas autoridades de investigação e pelas autoridades judiciais	Devido à falta de competências necessárias nos organismos de investigação ou nos organismos judiciais (em parte devido à falta/indisponibilidade de programas de formação adequados), o tratamento das suspeitas de fraude é dificultado/ineficiente/ineficaz.	Prejuízo financeiro Descrédibilização dos organismos de investigação e dos organismos judiciais Perda de reputação do Estado-Membro
A perceção do público em relação ao AFCOS é vaga	Devido à comunicação inadequada (no que diz respeito ao conteúdo da informação e à dinâmica de comunicação) e/ou à inadequação dos canais de	Contexto social vulnerável à fraude Baixo nível de credibilidade das

Anexo 5 – Riscos relacionados com o funcionamento do AFCOS

Risco	Causa	Consequências
ou, em certa medida, negativa e as oportunidades para sensibilizar o público para a importância da salvaguarda dos fundos públicos são perdidas	comunicação, a perceção do público sobre o AFCOS é vaga, e a oportunidade para sensibilizar a opinião pública é perdida. Além disso, as informações sobre as tendências das irregularidades podem ser suscetíveis de interpretação (errada). A causa principal pode ser o planeamento inadequado das atividades de comunicação, a falta de competências em matéria de relações públicas ou a falta de apoio por parte dos gestores de topo.	instituições
A informação sobre as irregularidades / (suspeitas de) fraude não é fiável	Os relatórios sobre irregularidades e as bases de dados (internas) não fornecem informações fiáveis e suficientes sobre irregularidades devido à inadequação das instruções ou à desmotivação do pessoal.	Falta de credibilidade das instituições Dados não fiáveis para a análise estatística e a gestão do risco
Recuperação dos fundos ineficiente e ineficaz	Devido à inadequação do quadro jurídico ou à falta de competências necessárias dos funcionários responsáveis pela recuperação de fundos, esta recuperação é morosa e, em geral, difícil. [Uma das razões poderá ser uma má conjuntura socioeconómica (causa externa).]	Prejuízo financeiro Descrédibilização das instituições Baixos padrões éticos da sociedade

**Anexo 6 – Principais elementos do formulário de alerta**

<i>Descrição do risco</i>	<i>Origem do risco</i>	<i>Probabilidade do risco</i>	<i>Impacto do risco</i>	<i>Quem está envolvido neste risco</i>	<i>Risco interno/externo</i>	<i>Medidas a tomar</i>
		<i>1. baixa</i> <i>2. média</i> <i>3. alta</i>	<i>1. baixo</i> <i>2. médio</i> <i>3. alto</i>			

### Anexo 7 – Registo de riscos

<b>DESCRIÇÃO DO RISCO</b>			
<i>N.º de registo</i>	<i>Descrição do risco</i>	<i>Quem está envolvido neste risco</i>	<i>Risco interno (ao nível da autoridade de gestão)/externo</i>

<b>RISCO BRUTO</b>			<b>VERIFICAÇÕES/CONTROLOS EM CURSO</b>				<b>RISCO LÍQUIDO</b>	
<i>Probabilidade do risco bruto</i>	<i>Impacto do risco bruto</i>	<i>Exposição ao risco (probabilidade x impacto)</i>	<i>Descrição das verificações/controlos em curso</i>	<i>Existem provas que justifiquem a realização destas verificações/controlos?</i>	<i>Estas verificações/controlos são testados regularmente?</i>	<i>Nível de confiança nas verificações/controlos</i>	<i>Efeito das verificações/controlos combinados na probabilidade do risco bruto, tendo em conta o nível de confiança</i>	<i>Efeito das verificações/controlos combinados no impacto do risco bruto, tendo em conta o nível de confiança</i>
1. <i>baixa</i> 2. <i>média</i> 3. <i>alta</i>	1. <i>baixo</i> 2. <i>médio</i> 3. <i>alto</i>							

Anexo 7 – Registo de riscos

<b>RISCO LÍQUIDO</b>			<b>PLANO DE AÇÃO</b>					<b>RISCO-ALVO</b>		
<b>Probabilidade do risco líquido</b>	<b>Impacto do risco líquido</b>	<b>Exposição ao risco (probabilidade x impacto)</b>	<b>Verificações / controlos adicionais previstos (controlos de atenuação dos riscos)</b>	<b>Pessoa responsável</b>	<b>Prazo de aplicação</b>	<b>Efeito das verificações / controlos combinados adicionais previstos na probabilidade do risco líquido</b>	<b>Efeito das verificações / controlos combinados adicionais previstos no impacto do risco líquido</b>	<b>Probabilidade do risco-alvo</b>	<b>Impacto do risco-alvo</b>	<b>Exposição ao risco-alvo (probabilidade x impacto)</b>
1. <i>baixa</i>	1. <i>baixo</i>									
2. <i>média</i>	2. <i>médio</i>									
3. <i>alta</i>	3. <i>alto</i>									

Explicação:

Para cada um dos principais processos deverá ser efetuada uma análise dos riscos específicos pertinentes, uma quantificação do risco bruto (o nível de risco existente antes de iniciar as verificações da autoridade de gestão), a avaliação da eficácia das verificações em curso para diminuir os riscos brutos e a avaliação do risco líquido/residual (o nível de risco na sequência das verificações efetuadas em função da sua eficácia).

O risco-alvo é o nível de risco que a autoridade de gestão considera aceitável/admissível depois de terem sido executadas e efetivadas todas as verificações/controlos.

## **Anexo 8 – Principais pontos da primeira declaração de intenções**

Na sua primeira declaração de intenções, a autoridade de gestão deve comprometer-se a:

- a) Instaurar ações penais em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses que afetam a gestão dos fundos da UE;
- b) Promover elevados padrões jurídicos, éticos e morais, para garantir a integridade, objetividade e transparência nos sistemas de gestão e de controlo relativos aos fundos da UE;
- c) Prestar especial atenção ao risco de fraude e corrupção que possa afetar os interesses financeiros da UE, mediante a criação de uma equipa de peritos antifraude no âmbito da autoridade de gestão. A equipa de luta contra a fraude deverá ser responsável por identificar e avaliar o risco de fraude, definir um plano eficaz de luta contra a fraude, garantir a sensibilização para a fraude e a formação do pessoal;
- d) Aplicar o plano de ação de luta antifraude, em especial, assegurar a existência de um sistema adequado de controlo interno, prevenir e detetar a fraude, assegurar a devida diligência e aplicar medidas cautelares em caso de suspeita de fraude, tomar medidas corretivas, incluindo quaisquer sanções administrativas, se for caso disso;
- e) Aplicar procedimentos para comunicar casos de fraude, tanto a nível interno como externo, respeitando o princípio da confidencialidade e da proteção dos autores de denúncias;
- f) Cooperar com a autoridade de certificação, a autoridade de auditoria, o DLAF (AFCOS) e as autoridades judiciais em caso de suspeita de fraude;
- g) Adotar uma política de tolerância zero relativamente à fraude e à corrupção através de políticas adequadas e de um sólido sistema de controlo.

### Anexo 9 – Modelo para a definição dos objetivos

N.º	Objetivos	Capítulo da estratégia *	Medidas	Atividades	Grupo-alvo**	Responsabilidades	Período de execução / prazo previsto	Indicadores-chave de desempenho	Riscos	Recursos financeiros / recursos humanos
1.	Objetivo 1		Medida 1							
			Medida 2							
2.	Objetivo 2		Medida 1							

\* (1) prevenção da fraude (2) deteção da fraude, (3) investigação e ação penal, e (4) recuperação e sanções.

\*\* Serviço AFCOS, organismos do sistema de gestão e de controlo (OC, AG, OI, AC, AA), público/candidatos/beneficiários, organismos do Ministério Público/da Procuradoria-Geral, Ministério do Interior/órgãos de investigação.



## Anexo 10 – Glossário

**Plano de ação para a estratégia nacional:** roteiro que estabelece as medidas para aplicar a estratégia nacional antifraude e acompanhar os progressos alcançados na realização dos seus objetivos.

**Acordos administrativos:** acordos de natureza técnica e/ou operacional assinados pelo OLAF com o objetivo de facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações entre as partes e que não criam obrigações jurídicas adicionais.

**Inquéritos administrativos:** qualquer inspeção, verificação ou outra ação realizada pelo OLAF em conformidade com os artigos 3.º e 4.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, com vista a alcançar os objetivos estabelecidos no artigo 1.º do referido regulamento e a estabelecer, se for caso disso, o caráter irregular das atividades investigadas; tais inquéritos não afetam os poderes das autoridades competentes dos Estados-Membros para instaurar ações penais.

**AFCOS (serviço de coordenação antifraude):** o organismo de coordenação das atividades antifraude cujo papel consiste em facilitar a cooperação eficaz e o intercâmbio de informações com o OLAF, incluindo informações de natureza operacional.

**Arachne:** um instrumento de notação do risco que contribui para identificar, prevenir e detetar operações, projetos, beneficiários e contratos ou contratantes de alto risco. Visa fornecer às autoridades dos Estados-Membros envolvidas na gestão dos FEEI um instrumento para identificar os projetos de risco mais elevado.

**Auditoria:** análise das atividades e operações de um organismo, a fim de garantir que este está a realizar as tarefas que lhe foram atribuídas e a funcionar em conformidade com os objetivos, orçamentos, regras e normas estabelecidas na estratégia. Este tipo de análise deve ser efetuado a intervalos regulares e servirá para identificar os desvios que poderão exigir uma ação corretiva.

**Autoridade de auditoria:** a autoridade ou o organismo nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designado pelo Estado-Membro para cada programa operacional e responsável por verificar se o sistema de gestão e de controlo funciona de acordo com o previsto.

**Beneficiário:** um organismo público ou privado e, apenas para efeitos do Regulamento FEADER e do Regulamento FEAMP, uma pessoa singular, responsável pelas operações de arranque ou de arranque e execução; no contexto dos regimes de auxílio estatal, na aceção do artigo 2.º, ponto 13, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, o organismo que recebe o auxílio; e, no contexto dos instrumentos financeiros, como referido na parte II, título IV, do mesmo regulamento, o organismo que executa o instrumento financeiro ou, consoante o caso, o fundo de fundos.

**Concertação de propostas:** forma particular de conluio entre empresas que pode afetar negativamente o resultado de qualquer processo de venda ou de compra realizado mediante a apresentação de propostas.

**Corrupção:** a promessa, a oferta ou a entrega, por qualquer pessoa, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem indevida a outra pessoa em posição de poder (por exemplo, um funcionário público, um membro de uma assembleia pública investido de poderes legislativos ou administrativos, ou uma pessoa que dirija uma entidade pública ou privada ou que trabalhe para essa entidade em qualquer cargo), ou a solicitação ou a receção por essa pessoa da vantagem indevida, para si própria ou para um terceiro, em troca de praticar ou de se abster de praticar um ato no exercício das suas funções ou em violação dos seus deveres<sup>19</sup>.

**Base de dados central sobre as exclusões:** a base de dados da Comissão Europeia que contém informações sobre os organismos que, por várias razões, incluindo irregularidades financeiras, se encontram excluídos da possibilidade de solicitar financiamento da UE e estão sujeitos às condições estabelecidas no Regulamento (CE, Euratom) n.º 1302/2008 da Comissão, de 17 de dezembro de 2008, relativo à base de dados central sobre as exclusões<sup>20</sup>.

**Autoridade de certificação:** a autoridade responsável por garantir a exatidão e a probidade das declarações de despesas e pedidos de pagamento antes de serem enviados à Comissão Europeia. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão são geridos conjuntamente pelos Estados-Membros, as regiões e outros organismos intermédios. Uma ou mais dessas categorias de interessados nomeia uma autoridade de certificação para cada programa operacional cofinanciado pelos referidos fundos.

**Verificação:** tal como definido no Regulamento Financeiro, o controlo de um aspeto específico de uma operação de receita ou de despesa.

**Cluster:** um agrupamento de organismos independentes — incluindo empresas em fase de arranque (start-ups), pequenas, médias e grandes empresas, organismos consultivos e/ou organizações de investigação — que visa estimular a atividade económica e inovadora promovendo a interação intensa entre organizações, a partilha de instalações e o intercâmbio de conhecimentos e competências, incentivando a transferência de conhecimentos, o trabalho em rede e a divulgação de informações entre as empresas e as organizações do cluster.

**Estratégia de desenvolvimento local de base comunitária:** um conjunto coerente de operações cujo objetivo é responder a objetivos e necessidades locais. Contribui para a realização da estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e é concebida e aplicada por um grupo de ação local.

**Operação concluída:** uma operação concluída na prática ou plenamente executada e em relação à qual todos os pagamentos previstos foram efetuados pelos beneficiários e a contribuição pública correspondente foi paga aos beneficiários.

**Conflito de interesses:** situação em que um funcionário público tem um interesse privado suscetível de influenciar, ou que parece influenciar, o desempenho imparcial e objetivo das suas funções oficiais<sup>21</sup>. Entende-se por interesse privado qualquer vantagem para si próprio, para a sua família, parentes próximos, amigos e pessoas ou organizações com quem tem ou teve

---

<sup>19</sup> Convenção Penal sobre a Corrupção, Estrasburgo, 27.1.1999.

<sup>20</sup> JO L 344 de 20.12.2008.

<sup>21</sup> Conselho da Europa. Recomendação n.º R (2000) 10 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os códigos de conduta para funcionários públicos, artigo 13.º.

relações comerciais ou políticas. Inclui igualmente qualquer obrigação financeira ou civil à qual o agente público esteja sujeito. Na aceção do Regulamento (CE, Euratom) n.º 966/2012, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de uma pessoa envolvida na execução do orçamento ou de um auditor interno se encontre comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico ou qualquer outro interesse partilhado com o beneficiário.

**Autoridades adjudicantes:** as autoridades nacionais, regionais ou locais, os organismos de direito público e as associações formadas por uma ou mais dessas autoridades ou um ou mais desses organismos de direito público.

**Controlo:** tal como definido no Regulamento Financeiro, uma medida tomada para proporcionar uma segurança razoável quanto à eficácia, eficiência e economia das operações, à fiabilidade das informações financeiras, à preservação dos ativos e da informação, à prevenção, deteção e correção de fraudes e irregularidades e respetivo seguimento, e à gestão adequada dos riscos associados à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa. Os controlos podem implicar diversas verificações e a aplicação das políticas e dos procedimentos necessários para a consecução dos objetivos descritos na primeira frase.

**Operador económico:** qualquer pessoa singular ou coletiva, ou outra entidade, que participe na execução da assistência prestada pelo Fundo, à exceção de um Estado-Membro no exercício das suas prerrogativas de poder público. Para efeitos do presente documento, as expressões «entidade económica» e «operador económico» são consideradas substancialmente idênticas.

**Peculato** (desvio de ativos): apropriação indevida de bens ou fundos legalmente confiados a alguém que exerce a função formal de agente ou curador. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção identificou como crimes de corrupção o «peculato, apropriação ilegítima ou outro desvio de bens por um agente público». No entanto, o peculato, não é necessariamente corrupção – pode também tratar-se de fraude (praticada por um único interveniente)<sup>22</sup>.

**FEI:** Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

**Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF):** o organismo da Comissão Europeia responsável pelo combate à fraude lesiva do orçamento da União Europeia.

**Banco Europeu de Investimento (BEI):** a instituição financeira da UE criada pelo Tratado de Roma. O seu papel consiste em contribuir para a coesão económica, social e territorial, através da promoção do desenvolvimento equilibrado do mercado interno da UE.

**Fundo Europeu de Investimento (FEI):** disponibiliza capital de risco às pequenas e médias empresas (PME), sobretudo às novas empresas e às empresas orientadas para as tecnologias. Disponibiliza igualmente garantias às instituições financeiras (como os bancos) para cobrir os seus empréstimos às PME. O FEI não é uma instituição de crédito: não concede empréstimos ou subvenções a empresas, nem investe diretamente em qualquer

---

<sup>22</sup> Estudo sobre a corrupção no setor da saúde, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, outubro de 2012.

empresa. Em vez disso, funciona através de bancos e de outros intermediários financeiros. Utiliza os seus próprios fundos ou os que lhe são confiados pelo BEI ou pela UE.

**Luta contra a fraude e a corrupção:** integra o esforço mais vasto que visa lutar contra os crimes financeiros e a criminalidade organizada e, mais especificamente, o combate a todas as atividades ilegais suscetíveis de afetar negativamente os interesses financeiros da UE. O conceito baseia-se principalmente no artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo às atividades lesivas dos interesses financeiros da UE, e exige que o Conselho e o Parlamento Europeu adotem medidas no âmbito do processo legislativo ordinário, após consulta ao Tribunal de Contas. O organismo responsável pelo combate à fraude é, desde junho de 1999, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). Com base nos capítulos 4 e 5 do TFUE, relativos à cooperação policial e judiciária em matéria penal, a Eurojust e a Europol têm também competência para apoiar os Estados-Membros na luta contra a fraude e a corrupção.

**Beneficiário final:** pessoa singular ou coletiva que recebe apoio financeiro de um instrumento financeiro.

**Instrumentos financeiros:** apoio financeiro proveniente do orçamento da UE para realizar um ou mais objetivos específicos das políticas da UE. Estes instrumentos podem revestir a forma de investimentos em capitais próprios ou quase-capital, empréstimos ou garantias, ou outros instrumentos de partilha de riscos, podendo, se adequado, ser combinados com subvenções.

**Interesses financeiros da UE:** em conformidade com o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, estes interesses incluem as receitas, as despesas e os ativos cobertos pelo orçamento da UE e aqueles cobertos pelos orçamentos das instituições, organismos, serviços e agências da UE, bem como os orçamentos por estes geridos e controlados.

**Fraude:** como definida no artigo 1.º, n.º 1, da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia<sup>23, 24</sup>:

**(a) Fraude nas despesas do orçamento da UE:** qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

- à utilização ou apresentação de declarações ou documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenham por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos provenientes do orçamento geral das Comunidades Europeias<sup>25</sup> ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias, ou por sua conta;

---

<sup>23</sup> JO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

<sup>24</sup> Na sua Resolução de 10 de maio de 2012, relativa à proteção dos interesses financeiros da União Europeia, o Parlamento Europeu chama a atenção para o facto de o artigo 325.º do TFUE dizer respeito à fraude e não às irregularidades. Observa ainda que a fraude é um ato doloso que constitui um ilícito penal e que por irregularidade se entende o incumprimento de uma determinada norma. Na sua opinião, deve ser estabelecida uma distinção entre fraude e irregularidade e, em conjunto com a fraude, deve ser tratado o tema da corrupção (ver Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de maio de 2012, relativa à proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Luta contra a Fraude — Relatório anual de 2010).

<sup>25</sup> Para efeitos do presente documento, em conformidade com o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, por «Comunidade Europeia» ou «Comunidades Europeias» deve entender-se «União Europeia». Esta disposição aplica-se sem prejuízo da anterior legislação na matéria.

- à não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito;
- ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos.

**(b) Fraude nas receitas:** qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

- à utilização ou apresentação de declarações ou documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenham por efeito a diminuição ilegal de recursos do orçamento geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias, ou por sua conta;
- à não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito;
- ao desvio de um benefício obtido legalmente, que produza o mesmo efeito.

**Garantia:** o compromisso escrito de assumir a responsabilidade pela totalidade ou parte da dívida ou da obrigação de um terceiro ou pela boa execução das suas obrigações por esse terceiro caso se verifique um acontecimento que desencadeie a execução da garantia, como seja a falta de pagamento de um empréstimo.

**Avaliação de impacto:** instrumento para analisar os potenciais benefícios e custos das diferentes políticas que podem ser adotadas para resolver um problema específico.

**Comportamento intencional**<sup>26</sup>: ato cometido por uma pessoa que, ao fazê-lo, pretendia infringir ou prejudicar um interesse protegido por lei, ou que sabia que a sua conduta era suscetível de provocar tal infração ou prejuízo, e estava disposta a aceitar essa eventual consequência.

**Organismo intermédio:** qualquer organismo público ou privado que atua sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão ou de certificação, ou que desempenha funções em nome dessa autoridade em relação aos beneficiários que executam as operações.

**Irregularidade:** nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, constitui «irregularidade» qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.

No domínio da Política Agrícola Comum, o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 remete para a definição de «irregularidade» que figura no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95.

Contudo, no que se refere aos FEEI, e nos termos do artigo 2.º, ponto 36, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (Regulamento Disposições Comuns), entende-se por «irregularidade» uma violação do direito da União, ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação, resultante de um ato ou omissão de um operador económico envolvido na execução dos FEEI que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da União através da imputação de

---

<sup>26</sup> Por analogia, ver o artigo 15.º da Lei n.º 300/2005 (Código Penal eslovaco).

uma despesa indevida ao orçamento da União. A mesma definição é introduzida no artigo 2.º, n.º 16, do Regulamento (UE) n.º 223/2014 relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD).

**Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI):** um sistema informático para a comunicação eletrónica de irregularidades. Trata-se de uma importante fonte de informações para determinar em que medida os Estados-Membros recorreram a fundos. O sistema abrange o lado da despesa do orçamento gerido conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros.

**Sistema de acompanhamento tecnológico das informações:** um sistema em que são inseridos os dados de todos os programas operacionais, projetos, verificações, testes e auditorias, a fim de garantir uma monitorização eficaz e transparente de todos os processos relacionados com a execução dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do Fundo Europeu das Pescas. Fornece ligações ao sistema de informações contabilísticas dos fundos.

**Suborno:** forma de corrupção negociada em que é paga uma comissão ao funcionário corrompido em troca dos serviços prestados. De um modo geral, a remuneração (dinheiro, bens ou serviços) é negociada antecipadamente. O suborno é diferente das outras formas de corrupção pelo facto de existir um conluio tácito entre as duas partes (em vez de uma parte extorquir o pagamento à outra). O objetivo do suborno é geralmente incentivar a outra parte a cooperar num esquema ilegal<sup>27</sup>. A forma mais comum de suborno envolve um vendedor que apresenta uma fatura fraudulenta ou inflacionada (muitas vezes de bens ou serviços que não eram necessários, de qualidade inferior, ou ambos) auxiliado por um membro do pessoal da empresa vítima que o ajuda a garantir o pagamento. Pela sua colaboração, a pessoa em causa recebe uma certa forma de compensação (dinheiro, bens ou serviços) ou um favor (por exemplo, é-lhe oferecido um emprego ou a um familiar). O suborno está frequentemente associado a casos de corrupção no contexto da adjudicação de contratos.

**Base jurídica:** em geral, um ato legislativo baseado num artigo do Tratado que confere à União Europeia competência para agir num domínio de intervenção específico e define as condições associadas a essa competência, incluindo no que se refere ao orçamento. Determinados artigos do Tratado habilitam a Comissão a realizar determinadas ações, que implicam uma despesa, sem que seja necessário outro ato jurídico para o efeito.

**Estratégia macrorregional:** quadro integrado aprovado pelo Conselho Europeu para dar resposta aos desafios comuns a uma área geográfica delimitada. Diz respeito a Estados-Membros e a países terceiros localizados na mesma área geográfica. Graças a uma cooperação reforçada entre a UE e os países terceiros, a estratégia pode contribuir para uma maior coesão económica, social e territorial.

**Autoridade de gestão:** organismo designado por um Estado-Membro da UE a nível nacional, regional ou outro, para gerir programas que recebem apoio dos fundos estruturais. É responsável por informar os potenciais beneficiários, selecionar projetos e acompanhar a execução.

**Acompanhamento:** no âmbito da proteção dos interesses financeiros da UE e da utilização dos fundos da UE, o exame e a análise de rotina, que implicam a recolha e o registo de

---

<sup>27</sup> Estudo sobre a corrupção no setor da saúde, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, outubro de 2012.

informações e dados financeiros e não financeiros, a fim de obter uma panorâmica do nível existente de conformidade com as leis e outros regulamentos, normas, regras, acordos, contratos e procedimentos aplicáveis, e de permitir a deteção e eliminação dos riscos que ameaçam os interesses financeiros da UE numa fase precoce.

**ENAF:** estratégia nacional antifraude.

**Serviço ENAF:** o organismo designado para elaborar a estratégia nacional antifraude.

**Acordo de parceria:** documento elaborado por um Estado-Membro com a participação de parceiros, em consonância com a abordagem de governação a vários níveis, que define a estratégia, as prioridades e as regras do Estado-Membro para utilizar os fundos da UE de forma eficaz e eficiente com vista à prossecução da estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Os acordos de parceria são aprovados pela Comissão na sequência de uma avaliação do documento e do diálogo com o Estado-Membro em causa.

**Pessoa em causa:** tal como definida no Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, uma pessoa ou um operador económico suspeitos de terem praticado fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, sendo, por conseguinte, objeto de inquérito pelo OLAF.

**Zona do programa:** zona geográfica abrangida por um programa específico ou, no caso de um programa que abranja mais do que uma categoria de regiões, a zona geográfica correspondente a cada categoria específica de regiões.

**Proteção dos interesses financeiros da UE:** garantia de eficiência e transparência na criação de receitas (direitos agrícolas, quotizações sobre o açúcar, direitos aduaneiros, receitas do IVA e receitas dependentes do PIB) para o orçamento da UE; eficiência, eficácia, moderação e transparência na utilização deste orçamento e dos orçamentos geridos pela UE e na utilização dos bens que são propriedade da UE, das suas instituições e organismos.

**Despesa pública:** qualquer contribuição pública para o financiamento de operações proveniente do orçamento das autoridades públicas nacionais, regionais ou locais, do orçamento da UE afetado aos FEEI, do orçamento de organismos de direito público ou do orçamento de associações de autoridades públicas ou de organismos de direito público. Para efeitos de determinação da taxa de cofinanciamento dos programas que beneficiam de financiamento do Fundo Social Europeu, pode também incluir quaisquer recursos financeiros coletivamente cotizados por empregadores e trabalhadores.

**Parceria público-privada:** forma de cooperação entre organismos públicos e setor privado concebida para melhorar a realização de investimentos em projetos de infraestruturas ou em outras áreas de serviço público. As parcerias podem prestar serviços públicos de forma mais eficaz, uma vez que têm a vantagem de poder recorrer a instrumentos de partilha de risco, de congregação de competências do setor privado e de acesso a fontes de capital adicionais.

**Destinatário:** o beneficiário, o contratante ou qualquer pessoa singular ou coletiva que recebe subvenções ou financiamento ao abrigo de um instrumento financeiro.

**Risco:** uma ameaça potencial, evento(s), atividade(s) ou oportunidades perdidas que podem conduzir a irregularidades, isto é, uma despesa indevida, a necessidade de correções financeiras ou danos para a reputação do organismo do sistema de gestão e de controlo. Pode afetar o desempenho do organismo do sistema de gestão e de controlo ou mesmo o desempenho de todo o sistema de gestão e de controlo.

**Avaliação dos riscos:** uma das fases do processo de gestão dos riscos. Envolve a medição de dois valores associados ao risco R: a magnitude da perda potencial L e a probabilidade p de a perda ocorrer.

**Gestão dos riscos** significa um processo contínuo, proativo e sistemático de identificação, avaliação e gestão dos riscos de acordo com níveis de risco aceites, efetuado em cada organismo do sistema de gestão e de controlo, a fim de fornecer uma garantia razoável no que respeita à realização dos objetivos e à prevenção de fraudes.

**Falha grave no bom funcionamento de um sistema de gestão e de controlo:** tal como definido na parte IV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, para efeitos da execução do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu, do Fundo de Coesão e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, uma deficiência que obriga a uma melhoria substancial do sistema, que expõe os fundos acima referidos a um risco importante de irregularidades e cuja existência é incompatível com um parecer de auditoria sem reservas sobre o funcionamento do sistema de gestão e de controlo.

**Boa gestão financeira:** a conformidade, por parte da autoridade competente, no exercício das suas atividades, com o princípio da economia, o princípio da eficiência — encontrar a melhor relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados — e o princípio da eficácia na consecução dos objetivos específicos estabelecidos.

**Fundos Estruturais e de Investimento:** instrumentos de financiamento que permitem à UE conceder assistência financeira a determinados setores, regiões, ou a ambos, para resolver problemas estruturais, económicos e sociais. Os Fundos Estruturais e de Investimento incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

**Suspeita de fraude:** nos termos do artigo 2.º dos Regulamentos Delegados (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973<sup>28</sup>, a irregularidade que implica o início de um procedimento administrativo ou de um processo judicial a nível nacional, a fim de determinar a existência de um comportamento intencional, em especial de uma fraude, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia<sup>29</sup>. Desde 2006 que os Estados-Membros são obrigados a especificar se a irregularidade dá origem a uma suspeita de fraude.

---

<sup>28</sup> JO L 293 de 10.11.2015.

<sup>29</sup> A Convenção entrou em vigor em 17 de outubro de 2002, em conjunto com o seu Primeiro Protocolo e o Protocolo relativo à interpretação da Convenção pelo Tribunal de Justiça. O Segundo Protocolo entrou em vigor em 19 de maio de 2009.



**Irregularidade sistémica:** tal como definida no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, uma irregularidade, eventualmente de carácter recorrente, com elevada probabilidade de ocorrência em operações de natureza similar, resultante de uma falha grave no bom funcionamento de um sistema de gestão e de controlo, nomeadamente uma deficiência no estabelecimento de procedimentos adequados de acordo com o referido regulamento e com as regras específicas dos Fundos.