



Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa

Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude
eficazes e proporcionadas

Junho de 2014

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:

«Este é um documento de trabalho preparado pelos serviços da Comissão. Com base no direito da UE aplicável, faculta orientações técnicas destinadas às autoridades públicas, profissionais, beneficiários ou potenciais beneficiários e a outros organismos envolvidos na monitorização, no controlo ou na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento sobre o modo de interpretar e aplicar as regras da UE neste domínio. O objetivo do presente documento consiste em apresentar as explicações e interpretações dos serviços da Comissão em relação às referidas regras, a fim de facilitar a execução do programa e incentivar as boas práticas. Contudo, a presente orientação não prejudica a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral ou a prática decisória da Comissão.»

Índice

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	4
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Contexto	6
1.2. Uma abordagem proativa, estruturada e orientada para gerir o risco de fraude.....	7
2. DEFINIÇÕES.....	8
2.1. 2.1. Definição de «irregularidade»	8
2.2. 2.2. Definição de «fraude» no Tratado.....	8
2.3. Definição de «corrupção»	9
3. AUTOAVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE	9
3.1. O instrumento	9
3.2. Composição da equipa de autoavaliação.....	11
3.3. Frequência da autoavaliação.....	11
4. ORIENTAÇÕES SOBRE OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICAZES E PROPORCIONADAS	12
4.1. Política antifraude.....	12
4.2. Prevenção	12
4.2.1. Cultura ética.....	13
4.2.2. Atribuição de responsabilidades.....	14
4.2.3. Formação e sensibilização.....	14
4.2.4. Sistemas de controlo interno	15
4.2.5. A análise de dados e o instrumento ARACHNE.....	15
4.3. Detecção e comunicação	16
4.3.1. Desenvolvimento de uma mentalidade adequada.....	16
4.3.2. Indicadores de fraude (sinais de alerta).....	16
4.4. Inquérito, correção e ação penal.....	18
4.4.1. Recuperação e ação penal.....	18
4.4.2. Seguimento	18
5. AUDITORIA DA AA À AVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE DA AG E DAS SUAS MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	19
5.1. Lista de verificação das AA	19
5.2. Frequência da verificação da AA	19

- Anexo 1** Instrumento de avaliação do risco de fraude e instruções de utilização do instrumento
- Anexo 2** Controlos atenuantes recomendados
- Anexo 3** Modelo para uma política antifraude
- Anexo 4** Lista de verificação da AA

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AA – Autoridade de Auditoria

AC – Autoridade de Certificação

«RDC» – Regulamento sobre as Disposições Comuns [Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho]

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE – Fundo Social Europeu

Regulamento Financeiro – Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias

«Fundos» – Especificamente para o presente documento significa: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

OI – Organismo Intermédio

AG – Autoridade de Gestão

OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude

SÍNTESE

Esta nota de orientação faculta assistência e recomendações às autoridades de gestão (AG) para a execução do n.º 4, alínea c), do artigo 125.º do RDC, que estabelece que a AG deve instaurar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em consideração os riscos identificados. A Comissão fornece, igualmente, orientações para que a autoridade de auditoria (AA) verifique o cumprimento do disposto no presente artigo por parte da AG.

A Comissão recomenda que as AG adotem uma **abordagem proativa, estruturada e orientada para a gestão do risco de fraude**. Em relação aos Fundos, o objetivo deve visar medidas antifraude proativas e proporcionadas com meios eficazes em termos de custos. Todas as autoridades do programa devem comprometer-se com a política de tolerância zero à fraude, a começar pela adoção, **por parte das chefias, da orientação apropriada**. Uma avaliação do risco de fraude bem orientada, combinada com um compromisso de combate à fraude comunicado de forma clara, pode enviar uma mensagem clara aos potenciais infratores. Os sistemas de controlo rigorosos, implementados de forma eficaz, podem reduzir consideravelmente o risco de fraude, mas não conseguem eliminar completamente a ocorrência ou a não deteção do risco de fraude. É por este motivo que os sistemas devem, igualmente, garantir que estão em vigor procedimentos para detetar fraudes e tomar as medidas adequadas quando é detetado um caso suspeito de fraude. A orientação destina-se a ajudar enquanto guia explicativo, abordando todos os restantes casos de fraude quando forem criadas e implementadas de forma eficaz outras medidas válidas de gestão financeira. No entanto, o objetivo geral das disposições regulamentares é a gestão rentável do risco de fraude e a implementação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, o que, na prática, significa **uma abordagem direcionada e diferenciada para cada programa e situação**.

Por conseguinte, o instrumento de autoavaliação de risco de fraude que figura em anexo à presente nota de orientação, juntamente com instruções pormenorizadas, pode ser utilizado para avaliar o impacto e a probabilidade de ocorrência de riscos comuns de fraude. Em segundo lugar, as orientações indicam os controlos atenuantes recomendados que poderiam contribuir para reduzir ainda mais os restantes riscos que ainda não são eficazmente corrigidos pelos atuais controlos. O objetivo operacional para a AG deveria consistir em dar respostas à fraude que sejam proporcionais aos riscos e adaptadas às situações específicas relacionadas com a concessão de fundos num determinado programa ou região. Nomeadamente, na sequência desta avaliação do risco e dos controlos atenuantes relacionados, implementados a nível do sistema, recomenda-se que as autoridades de gestão resolvam as situações específicas que possam surgir a nível da execução de operações através do desenvolvimento complementar de indicadores de fraude específicos (sinais de alerta) e da garantia de uma cooperação e coordenação eficazes entre a autoridade de gestão, a autoridade de auditoria e os organismos de investigação. A Comissão assistirá, igualmente, os Estados-Membros ao oferecer um instrumento específico de classificação de risco, o ARACHNE, que ajudará a identificar, prevenir e detetar operações de risco, projetos, beneficiários e contratos/contratantes e servirá também como instrumento de prevenção.

A autoavaliação do risco de fraude proposta pela Comissão é simples, lógica e prática e assenta em cinco principais fases metodológicas:

1. Quantificação do risco de ocorrência de um determinado tipo de fraude, através da avaliação do impacto e da probabilidade (risco bruto).
2. Avaliação da eficácia dos atuais controlos em vigor para reduzir o risco bruto.

3. Avaliação do risco líquido depois de ter em consideração o efeito de quaisquer controlos atuais e a respetiva eficácia, ou seja, a situação tal como se apresenta no momento atual (risco residual).
4. Avaliação do efeito dos controlos atenuantes previstos no risco líquido (residual).
5. Definição do risco-alvo, ou seja, o nível de risco que a autoridade de gestão considera tolerável depois de estarem todos os controlos em vigor e de funcionarem eficazmente.

Por último, a Comissão prevê prestar apoio orientado para a implantação, sempre que necessário, a fim de assistir os Estados-Membros na aplicação do n.º 4, alínea c), do artigo 125.º do RDC e das presentes orientações.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

Em conformidade com o artigo 59.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da UE, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

O RDC inclui requisitos específicos reativos à responsabilidade dos Estados-Membros na prevenção de fraudes. As presentes orientações em matéria de gestão do risco de fraude dirigem-se às AG e às AA do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo de Coesão e do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Para além do artigo 72.º, alínea h), do RDC, que estabelece que os sistemas de gestão e de controlo devem assegurar a prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraudes, e a recuperação de montantes indevidamente pagos, juntamente com os juros eventuais, o artigo 125.º, n.º 4, alínea c), do RDC estabelece que a AG deve estabelecer **medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em consideração os riscos identificados**.

Os riscos de fraude e de corrupção devem ser geridos de forma adequada. As AG têm a responsabilidade de demonstrar que as tentativas de defraudar o orçamento da UE são inaceitáveis e não serão toleradas. O combate à fraude, bem como as suas causas e consequências, constitui um importante desafio para qualquer administração pois a fraude é concebida de forma a evitar a deteção. Aconselha-se, igualmente, as AG a terem em consideração o *índice de perceção da corrupção*¹ da organização Transparency International e o relatório anti-corrupção da UE elaborado pela Comissão², quando avaliarem em que medida o seu ambiente operacional global está exposto a uma potencial situação de corrupção e fraude.

O potencial de fraude não pode ser ignorado e deve ser encarado como um conjunto de riscos a ser adequadamente gerido juntamente com outros riscos comerciais ou

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, de 6 de junho de 2011 — Luta contra a corrupção na UE (COM(2011)308 final).

acontecimentos potencialmente negativos. A avaliação dos riscos de fraude pode, por conseguinte, ser realizada com recurso aos princípios e instrumentos existentes de gestão de riscos. Os sistemas de controlo rigorosos, implementados de forma eficaz, podem reduzir o risco de que a fraude ocorra ou não seja detetada, mas não conseguem eliminar a probabilidade de ocorrência de fraudes. O objetivo geral deveria ser analisar os principais riscos de fraude de forma orientada, tendo em consideração que — para além dos requisitos de base — o benefício global de quaisquer medidas antifraude adicionais deve ser superior aos custos globais (princípio da proporcionalidade), tendo igualmente em conta o elevado custo que a associação à fraude e à corrupção tem para a reputação.

A fim de avaliar o impacto e a probabilidade de qualquer potencial risco de fraude suscetível de prejudicar os interesses financeiros da UE, a Comissão recomenda que as AG utilizem o instrumento de avaliação do risco de fraude existente no **Anexo 1**. A avaliação deve ser realizada por uma equipa de autoavaliação instituída pela AG³. A lista dos controlos atenuantes recomendados, apesar de não serem vinculativos, que a AG pode implementar, em resposta a quaisquer riscos remanescentes, está indicada no **Anexo 2**. Estas medidas proporcionadas podem ajudar a atenuar ainda mais quaisquer riscos remanescentes identificados na autoavaliação que ainda não tenham sido resolvidos, de forma eficaz, pelos atuais controlos.

Para além disso, é igualmente proposto um modelo voluntário para uma declaração de política antifraude no **Anexo 3**, em benefício das AG que pretendam definir o seu programa de luta antifraude numa declaração política que comunique, a nível interno e externo, a sua posição oficial em relação à fraude e à corrupção.

A fim de complementar estas orientações, a Comissão fornece, igualmente, orientações para a verificação da AA do trabalho feito pela AG no contexto da avaliação do risco de fraude e das medidas correspondentes adotadas para atenuar os riscos de fraude. As listas de verificação presentes no **Anexo 4** podem ser úteis nas auditorias dos sistemas que serão realizadas pelas AA ao abrigo do artigo 127.º do RDC. Estas listas de verificação serão utilizadas na própria avaliação do risco da Comissão e podem ser, igualmente, úteis para efeitos de relatórios e de pareceres do organismo de auditoria independente responsável pela avaliação do sistema de gestão e de controlo, atendendo à designação das AG a que se refere o n.º 2 artigo 124.º do RDC.

1.2. Uma abordagem proativa, estruturada e orientada para gerir o risco de fraude

O prático instrumento de autoavaliação do risco de fraude que se encontra em anexo centra-se nas principais situações em que os processos-chave da execução dos programas podem ser suscetíveis a manipulação por parte de indivíduos ou organizações fraudulentas, incluindo o crime organizado, na avaliação do grau de probabilidade e de gravidade dessas situações e no que a AG faz atualmente para as resolver. São visados três processos-chave, os quais se considera estarem mais expostos a riscos de fraude específicos:

- seleção de candidatos;

³ No caso de cooperação territorial europeia, uma vez que as AG são responsáveis por todas as funções, a avaliação do risco deve ter em consideração os riscos de fraude em toda a área abrangida pelo programa e deve procurar assegurar a implementação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, conforme necessário.

- execução e verificação das operações;
- certificação e pagamentos.

O resultado final da avaliação do risco de fraude é a identificação dos riscos específicos onde a autoavaliação conclui que, atualmente, não está a ser feito o suficiente para reduzir a probabilidade ou o impacto das atividades potencialmente fraudulentas a um nível aceitável. Por conseguinte, esta avaliação constituirá a base para dar uma resposta às deficiências mediante a escolha de medidas antifraude eficazes e proporcionadas a partir da lista dos controlos atenuantes recomendados. Em alguns casos, a conclusão poderia ser que a maioria dos riscos residuais foi resolvida e que, por este motivo, são necessárias muito poucas, ou mesmo nenhuma, medidas antifraude adicionais. Em todos os cenários de avaliação, é expectável que a AG apresente argumentos que fundamentem as suas conclusões.

2. DEFINIÇÕES

Esta avaliação do risco trata apenas dos riscos de fraude específicos e não das irregularidades. **No entanto, indiretamente, a implementação efetiva do exercício também pode ter impacto na prevenção e deteção de irregularidades em geral,** entendidas como uma categoria mais vasta do que a fraude.

É o elemento «intenção» que distingue fraude de irregularidade.⁴

2.1. 2.1. Definição de «irregularidade»

Para efeitos do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995⁵, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, o termo «irregularidade» é um conceito vasto e abrange as irregularidades intencionais e não intencionais cometidas por operadores económicos.

O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 2988/95⁵ define «**irregularidade**» como:

«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».

2.2. 2.2. Definição de «fraude» no Tratado

A Convenção estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias⁶ define «**fraude**», em matéria de despesas, como qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

⁴ As razões subjacentes ao comportamento fraudulento foram tratadas no COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 — Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC.

⁵ JO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

⁶ JO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

«— à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevidos de fundos provenientes 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 desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.»

2.3. Definição de «corrupção»

Uma definição ampla de «corrupção» utilizada pela Comissão é o abuso de posição (pública) para proveito pessoal. Os pagamentos corruptos facilitam muitos outros tipos de fraude, tais como as faturas falsas, as despesas fantasma ou o incumprimento de especificações contratuais. A forma mais comum de corrupção são os pagamentos corruptos ou outras vantagens: um recetor (corrupção passiva) aceita um suborno de um dador (corrupção ativa) em troca de um favor.

3. AUTOAVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE

3.1. O instrumento

O principal objetivo do instrumento de avaliação do risco de fraude presente no **Anexo 1** é a facilitação de uma autoavaliação, feita pela AG, do impacto e da probabilidade de ocorrência de cenários de fraude específicos. Os riscos de fraude específicos que devem ser avaliados foram identificados através do conhecimento de casos fraudulentos anteriores, detetados no âmbito da política de coesão, bem como de esquemas fraudulentos geralmente reconhecidos e recorrentes. Por outras palavras, este instrumento foi previamente preenchido com um conjunto de riscos específicos reconhecidos. Quaisquer outros riscos conhecidos para o programa/região específico em avaliação devem ser acrescentados pela equipa de autoavaliação (ver secção 3.2 em baixo).

As orientações presentes no Anexo 1 explicam pormenorizadamente o preenchimento do instrumento de avaliação do risco de fraude.

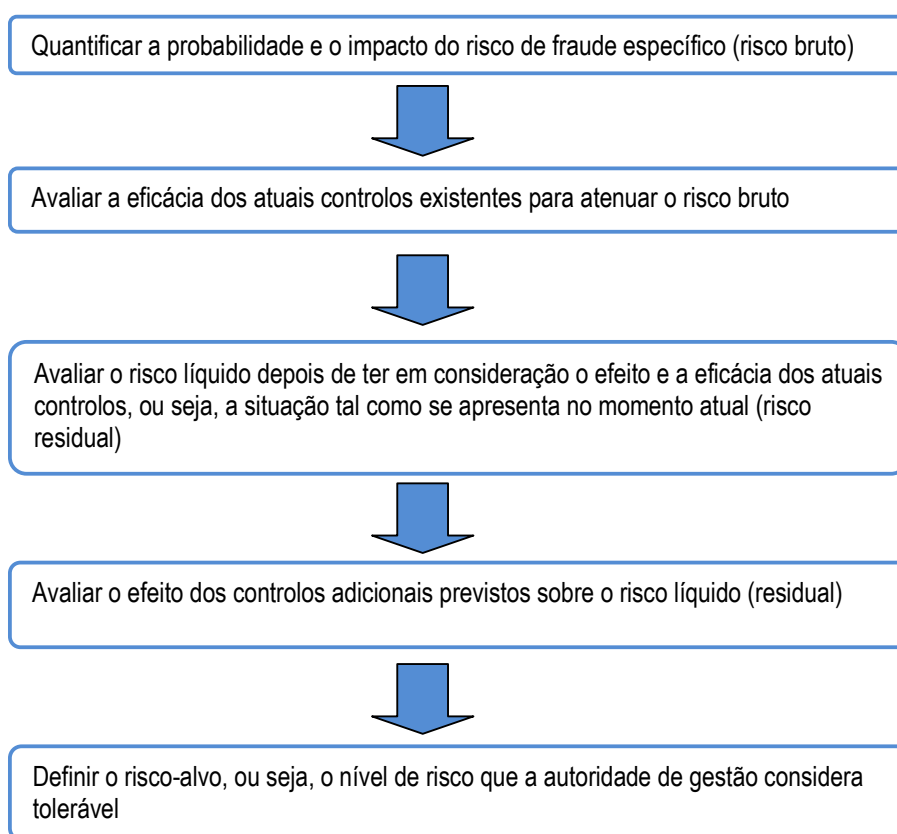
Este instrumento abrange a probabilidade e o impacto dos riscos de fraude específicos e geralmente reconhecidos, particularmente relevantes para os processos-chave:

- seleção dos candidatos (ficha de trabalho 1 da folha de cálculo);
- execução dos projetos pelos beneficiários, centrando-se nos custos dos contratos públicos e da mão de obra (ficha de trabalho 2);
- certificação dos custos pela AG e pagamentos (ficha de trabalho 3).

Cada secção é precedida por uma folha de cobertura com todos os riscos específicos pertinentes para a secção.

Para além disso, recomenda-se que a AG avalie os riscos de fraude gerais em relação aos contratos públicos que administre diretamente, por exemplo, no contexto da adjudicação de assistência técnica (ficha de trabalho 4). Caso a AG não realize qualquer concurso público para o qual seja necessária uma avaliação do risco de fraude, a secção 4 não necessita de ser preenchida.

A metodologia para esta avaliação do risco de fraude tem **cinco etapas principais**:



Para cada um dos riscos específicos, o objetivo geral consiste em avaliar o risco «bruto» de ocorrência de cenários de fraude específicos e, posteriormente, identificar e avaliar a eficácia dos controlos já existentes para atenuar a ocorrência destes riscos de fraude ou garantir que não passam despercebidos. O resultado será um risco atual «líquido» que deverá conduzir a um plano de ação interno a aplicar quando o risco

residual for significativo ou crítico, a fim de melhorar os controlos e reduzir ainda mais a exposição do Estado-Membro a consequências negativas (ou seja, implementar quaisquer medidas antifraude eficazes e proporcionadas adicionais, conforme necessário — ver a lista de controlos atenuantes recomendados⁷ no Anexo 2).

3.2. Composição da equipa de autoavaliação

Dependendo da dimensão do programa e da AG, é possível que cada um dos processos de implementação seja executado por diferentes departamentos no seio da AG. Recomenda-se que os intervenientes mais importantes participem na avaliação para que esta seja o mais honesta e exata possível e possa ser realizada de forma eficiente e sem dificuldades. A equipa de avaliação pode, por conseguinte, incluir o pessoal de diferentes departamentos da AG com diferentes responsabilidades, incluindo a seleção das operações, a verificação documental e no local e a autorização de pagamentos, assim como os representantes da autoridade de certificação (AC) e dos organismos de execução. As AG podem querer considerar o envolvimento dos serviços de coordenação de luta contra a fraude («AFCOS») ou de outros organismos especializados, que poderiam contribuir com competências antifraude específicas no processo de avaliação.

Visto que a AA irá auditar a avaliação do risco depois de concluída, recomenda-se que não assuma nenhum papel direto na decisão sobre o nível de exposição ao risco, mas poderá considerar-se a possibilidade de participar no processo de avaliação, assumindo um papel consultivo ou enquanto observadora.

Por razões óbvias, a autoavaliação não deve ser subcontratada pois exige um bom conhecimento do sistema operativo de gestão e de controlo e dos beneficiários do programa.

3.3. Frequência da autoavaliação

Em primeiro lugar, a conformidade com os requisitos aplicáveis aos procedimentos adequados para a implementação de procedimentos antifraude eficazes e proporcionados faz parte dos critérios de designação para as AG.

Recomenda-se que este instrumento seja preenchido na totalidade com uma periodicidade anual, regra geral, ou de dois em dois anos. No entanto, podem ser necessárias comparações mais regulares do progresso com os planos de ação relativos aos controlos adicionais que foram instituídos, as alterações do ambiente de risco e a adequação contínua das classificações da avaliação (por exemplo, através de reuniões de gestão). Quando o nível de risco identificado é muito baixo e não foram comunicados nenhuns casos de fraude durante o ano anterior, a AG pode decidir analisar a sua autoavaliação apenas de dois em dois anos. A ocorrência de novos casos de fraude ou de importantes alterações nos procedimentos e/ou pessoal da AG deve conduzir imediatamente a uma análise dos pontos fracos detetados no sistema e das partes relevantes da autoavaliação.

⁷ Constituem **sugestões não vinculativas** para os controlos adicionais, a fim de atenuar ainda mais o risco residual.

4. ORIENTAÇÕES SOBRE OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICAZES E PROPORCIONADAS

Considerando que a presente secção fornece orientações gerais sobre os princípios e os métodos que devem ser utilizados pela AG no combate à fraude, o **Anexo 2** apresenta, para cada risco específico identificado na avaliação do risco de fraude, os controlos atenuantes recomendados e não vinculativos que podem ser aplicados para reduzir os riscos até um nível aceitável.

As normas mínimas estabelecidas no presente capítulo que as AG devem cumprir dizem respeito ao ciclo antifraude.

A fim de abordar, com sucesso, a questão da fraude, a Comissão recomenda que a AG desenvolva uma abordagem estruturada em matéria de combate à fraude. Existem quatro elementos-chave no ciclo antifraude: prevenção, deteção, correção e repressão. A combinação de uma avaliação minuciosa do risco de fraude com medidas preventivas e de deteção adequadas e investigações coordenadas e atempadas efetuadas por organismos competentes pode reduzir significativamente o risco de fraude e ter um efeito dissuasivo contra a fraude.

4.1. Política antifraude

Muitas organizações utilizam uma política antifraude para comunicar a sua determinação de combater e resolver a fraude. No âmbito dessa política, que deve ser simples e bem definida, devem ser abrangidos os seguintes tópicos:

- Estratégias para o desenvolvimento de uma cultura antifraude;
- Atribuição de responsabilidades para combater a fraude;
- Mecanismos de comunicação de suspeitas de fraude;
- Cooperação entre os diferentes intervenientes.

Esta política deve estar visível no seio de uma organização (distribuída a todos os novos membros do pessoal e incluída na Intranet) e deve ser claro para o pessoal que esta política é ativamente implementada através de atualizações regulares das questões de fraude e da comunicação dos resultados das investigações em matéria de fraude. Ver o modelo sugerido para uma política antifraude no **Anexo 3**, o qual apresenta um modelo voluntário para uma declaração de política antifraude, em benefício das AG que pretendam ir além dos requisitos regulamentares e formalizar e comunicar, a nível interno e externo, a sua posição oficial em relação à fraude e à corrupção.

4.2. Prevenção

Se demonstrar um compromisso claro de combate à fraude e à corrupção, sensibilizar para os seus controlos de prevenção e deteção e estiver determinada em transmitir os casos às autoridades competentes para que sejam alvo de investigações e sanções, a AG enviará uma mensagem clara aos potenciais autores e poderá alterar os comportamentos e atitudes em relação à fraude.

Dadas as dificuldades em provar comportamentos fraudulentos e em reparar os danos à reputação, é geralmente preferível evitar as atividades fraudulentas do que paliar os seus efeitos. As técnicas de prevenção estão, na maior parte das vezes, relacionadas com a diminuição das possibilidades de ocorrência de fraude através da implementação de um sistema de controlo interno rigoroso, combinada com uma avaliação proativa, estruturada e orientada. Contudo, podem também ser utilizadas

atividades abrangentes de formação e de sensibilização e o desenvolvimento de uma **cultura «ética»** para combater qualquer potencial «racionalização» do comportamento fraudulento.

A mais forte defesa preventiva contra a fraude é a exploração de um sistema sólido de controlo interno que deve ser concebido e utilizado como uma resposta proporcionada aos riscos identificados durante um exercício de avaliação de risco. Contudo, as organizações devem, igualmente, trabalhar para criar as estruturas e a cultura adequadas para desencorajar potenciais comportamentos fraudulentos.



4.2.1. *Cultura ética*

A criação de uma cultura antifraude é fundamental para dissuadir potenciais infratores e maximizar o compromisso de combate à fraude do pessoal no seio da AG. Essa cultura pode ser criada através da combinação de estruturas e políticas antifraude específicas, tal como demonstrado no segundo círculo no

diagrama anterior e discutido em pormenor mais adiante, mas também através da exploração de mecanismos e comportamentos mais gerais:

- **Declaração de missão** — a expressão clara, visível por todos os observadores internos e externos, de que a AG se esforça por atingir os mais elevados padrões éticos;
- **Orientação assumida pelo topo da organização** — comunicação escrita e/ou oral proveniente do mais alto nível da AG que afirma que são esperados os mais elevados padrões de comportamento ético por parte do pessoal e dos beneficiários (estes podem ser implementados através das cartas de concessão e de contratos);
- **Código de conduta** — um código de ética inequívoco, ao qual todo o pessoal deve, sistematicamente, declarar lealdade, que abrange questões como:
 - conflitos de interesses — explicação, requisitos e procedimentos de declaração;
 - política em relação à aceitação de presentes e hospitalidade — explicação e responsabilidades do pessoal para o seu cumprimento;
 - informações confidenciais — explicação e responsabilidades do pessoal;
 - requisitos para comunicar casos de suspeita de fraude.

Em suma, o pessoal deve respeitar os princípios da integridade, da objetividade, da responsabilidade e da honestidade.

4.2.2. Atribuição de responsabilidades

No seio da AG, deve existir uma clara atribuição de responsabilidades para a criação de sistemas de gestão e de controlo conformes com os requisitos da UE e para a verificação de que estes sistemas funcionam eficazmente na prevenção, deteção e correção de fraudes. O objetivo é garantir que todos os intervenientes compreendem plenamente as suas responsabilidades e obrigações e comunicar a todos os potenciais beneficiários do programa, tanto a nível interno como externo, que a organização possui uma abordagem coordenada de combate à fraude.

4.2.3. Formação e sensibilização

A formação e a sensibilização formais podem ser incluídas na estratégia global de gestão de riscos da organização, conforme necessário. Todo o pessoal pode receber formação em questões teóricas e práticas, para o sensibilizar para a cultura antifraude da AG e para o ajudar a identificar e dar resposta aos casos de suspeita de fraude. Esta formação pode abordar, em pormenor, as políticas antifraude, os papéis e responsabilidades específicos e os mecanismos de comunicação.

A sensibilização pode também ser efetuada por vias menos formais, tais como boletins informativos, cartazes e sítios Intranet, ou através da inclusão na ordem do dia das reuniões de grupo.

4.2.4. *Sistemas de controlo interno*

A melhor defesa contra eventuais fraudes é um sistema de controlo interno bem concebido e aplicado que se concentre em atenuar efetivamente os riscos identificados.

As verificações de gestão devem ser rigorosas e os controlos no local associados devem ser definidos em função dos riscos e realizados com uma cobertura suficiente. **A probabilidade de deteção de potenciais casos de fraude aumenta se as verificações de gestão forem exaustivas.** O pessoal encarregado das verificações de gestão documental e no local deve ter conhecimento das orientações da Comissão e de quaisquer orientações nacionais sobre os indicadores de fraude (ver abaixo).

4.2.5. *A análise de dados e o instrumento ARACHNE*

Com o aumento da sofisticação da recolha, armazenamento e análise de dados, surge a oportunidade de combater a fraude. No âmbito da respetiva legislação e tendo em devida conta os seus limites em cada Estado-Membro, a análise de dados pode ser utilizada nesta fase para enriquecer, de forma significativa, o processo de avaliação do risco, proceder a uma verificação cruzada dos dados com outras organizações do setor público ou privado (por exemplo, autoridades fiscais, departamentos governamentais e autoridades de verificação do crédito) e detetar situações de risco potencialmente elevado, mesmo antes da concessão de financiamento.

No âmbito do combate à fraude (e às irregularidades), a Comissão oferece à AG um instrumento específico de prospeção de dados denominado ARACHNE, a fim de identificar projetos que possam ser suscetíveis a riscos de fraude, conflitos de interesses e irregularidades. O ARACHNE é um instrumento de avaliação de riscos que pode aumentar a eficiência da seleção dos projetos, das verificações de gestão e das auditorias e reforçar ainda mais a identificação, prevenção e deteção de fraudes. Foi desenvolvido pela Comissão e adequa-se, em particular, à identificação e avaliação dos riscos de fraude nos fundos, incluindo, entre outros, os contratos públicos, um domínio particularmente propício à fraude e às irregularidades, tais como as propostas concertadas.

Em 17 de maio de 2013, a Comissão apresentou, através do serviço de proteção de dados, a necessária notificação de controlo prévio em matéria de tratamento de dados pessoais à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados que, depois de verificar exaustivamente a base jurídica relevante, emitiu, em 17 de fevereiro de 2014, um parecer favorável sobre a conformidade do ARACHNE com as disposições do Regulamento (CE) n.º 45/2001⁸. Este parecer incluiu determinadas considerações relativas ao tratamento de categorias especiais de dados, de modo a garantir a sua necessidade, proporcionalidade e qualidade. Outras recomendações relacionadas com as reações visam garantir a precisão dos dados, medidas para assegurar a elevada qualidade dos dados, a análise caso-a-caso das transferências de dados para o

⁸ Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados.

OLAF e o Tribunal de Contas Europeu, a supressão dos dados após um período razoável de tempo e as informações aos titulares dos dados. Todas estas considerações e recomendações estão a ser cuidadosamente analisadas, tendo em vista a sua execução pela Comissão.

A correta utilização do ARACHNE será considerada, pela Comissão, uma boa prática para identificar sinais de alerta e visar medidas de combate à fraude e, por conseguinte, deverá ser tida em consideração aquando da avaliação da adequação dos atuais controlos de prevenção e deteção em vigor. Em 2014, este instrumento será gradualmente introduzido em todos os Estados-Membros que, a título voluntário, decidam implementá-lo para melhorar ainda mais os respetivos controlos de gestão do risco de fraude. Por oposição a uma abordagem única, esta decisão pode variar entre Estados-Membros e até no âmbito de diferentes programas/regiões de um mesmo Estado-Membro, visto que, com base nos dados indicados no último relatório PIF,⁹ a situação factual em termos de fraude detetada e comunicada à Comissão também varia consideravelmente entre os Estados-Membros.

4.3. Deteção e comunicação

As técnicas preventivas não conseguem proporcionar uma proteção absoluta contra a fraude e, por conseguinte, a autoridade de gestão necessita de sistemas que detetem comportamentos fraudulentos em tempo útil. Estas técnicas incluem procedimentos analíticos para destacar anomalias (por exemplo, instrumentos de prospeção de dados, tais como o instrumento ARACHNE), mecanismos de comunicação rigorosos e avaliações de risco contínuas.

Uma forte cultura ética e um sólido sistema de controlo interno não conseguem proporcionar uma proteção absoluta contra os autores de fraudes. Uma estratégia antifraude deve, por conseguinte, ter em consideração o facto de poderem ainda ocorrer casos de fraude, para os quais deve ser concebida e aplicada uma série de medidas de deteção de fraudes.

4.3.1. Desenvolvimento de uma mentalidade adequada

A AG pode abordar os riscos de fraude com técnicas de deteção especializadas e orientadas, tendo pessoas designadas responsáveis pela sua realização. Para além disso, todas as partes envolvidas na aplicação de um ciclo de financiamento estrutural têm um papel a desempenhar na deteção de atividades potencialmente fraudulentas, devendo, em seguida, dar-lhe o devido seguimento. Isto implica o cultivo de uma mentalidade apropriada. Um nível saudável de ceticismo deve ser incentivado, juntamente com uma consciência atualizada sobre o que poderia constituir um potencial sinal de alerta de fraude.

4.3.2. Indicadores de fraude (sinais de alerta)

Os indicadores de fraude são sinais ou «sinais de alerta» mais específicos da existência de atividades fraudulentas, quando é necessária uma resposta imediata para verificar se são precisas medidas adicionais.

⁹ Proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude, Relatório anual de 2012. COM(2013) 548 final de 24.7.2013.

Os indicadores também podem ser específicos para as atividades que, normalmente, são desenvolvidas ao abrigo de programas dos fundos estruturais, tais como os custos dos contratos públicos e da mão de obra. Para o efeito, a Comissão forneceu as seguintes informações aos Estados-Membros:

- *COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 — Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC*
- *Coletânea de casos sem elementos de identificação do OLAF — Ações Estruturais*
- *Guia prático em matéria de conflitos de interesses do OLAF*
- *Guia prático em matéria de documentos falsos do OLAF*

Estas publicações devem ser lidas em pormenor e o conteúdo amplamente divulgado entre todos os trabalhadores que se encontrem em posição de detetar este tipo de comportamentos. Em particular, estes indicadores devem ser bem conhecidos de todos os que trabalham em funções que envolvam a análise das atividades do beneficiário, tais como os que efetuam verificações de gestão documental e no local ou outras visitas de acompanhamento.

4.3.3. *Mecanismos de comunicação*

A criação e a promoção de mecanismos de comunicação claros é um elemento-chave da prevenção, assim como da deteção. Tais mecanismos devem facilitar a comunicação de suspeitas de fraude e de deficiências de controlo que possam aumentar a suscetibilidade da AG à fraude. As AG devem dispor de mecanismos de comunicação claros que garantam **uma coordenação suficiente sobre questões de antifraude com a autoridade de auditoria e as autoridades de investigação competentes do Estado-Membro**, incluindo as autoridades de combate à corrupção.

A comunicação à Comissão dos resultados das medidas antifraude eficazes e de quaisquer suspeitas de fraude fará parte do relatório de síntese anual e do parecer de gestão da AG. O relatório de controlo anual da AA incluirá, igualmente, uma secção sobre as suspeitas de fraude detetadas durante o ano.

A comunicação e a formação do pessoal sobre estes mecanismos de comunicação devem garantir que os trabalhadores:

- compreendem onde devem comunicar as suspeitas de comportamento ou controlo fraudulento;
- acreditam que a administração dá seguimento a estas suspeitas;
- acreditam que a comunicação é feita a título confidencial e que a organização não tolera retaliações contra qualquer membro do pessoal que comunique suspeitas.

As suspeitas de fraude devem ser comunicadas ao OLAF pela autoridade designada pelo Estado-Membro, em conformidade com os requisitos aplicáveis ao abrigo do artigo 122.º do RDC. Para além disso, os beneficiários

devem ser informados sobre a forma como podem enviar ao OLAF quaisquer informações que possam ter.¹⁰

4.4. Inquérito, correção e ação penal

Depois de uma suspeita de fraude ter sido levantada e corretamente comunicada, a AG deve transmitir o caso à autoridade competente do Estado-Membro para que seja alvo de investigações e sanções, incluindo, nos casos adequados, as autoridades anti-corrupção, e informar o OLAF em conformidade.

A AG deve também realizar uma análise exaustiva e crítica dos sistemas de controlo interno relacionados que possam tê-los exposto às fraudes potenciais ou comprovadas.

Depois de uma suspeita de fraude ter sido detetada e comunicada em conformidade com os requisitos internos e da UE, para que o organismo competente possa avaliar se deve dar início a uma investigação, a recuperação e a ação penal deve seguir-se, se for caso disso.

4.4.1. Recuperação e ação penal

A recuperação de pagamentos indevidos aos beneficiários é exigida pelas AG e AC e, por isso, estas devem garantir que dispõem de procedimentos rigorosos para acompanhar uma eventual recuperação dos fundos da UE gastos de forma fraudulenta. Estes processos devem ser igualmente claros nos casos em que são ativados os processos civis e penais. **A implementação e a visibilidade de tais sanções constituem um importante elemento dissuasor de potenciais autores de fraudes** e, por isso, a AG deve ser firme na prossecução destes resultados.

4.4.2. Seguimento

Depois de uma determinada investigação de fraude ter sido concluída pelas autoridades competentes ou entregue às autoridades competentes para que lhe seja dado seguimento, deve ser efetuada uma análise de quaisquer processos, procedimentos ou controlos ligados à fraude potencial ou real. Esta análise deve ser objetiva e autocrítica e conduzir a conclusões claras acerca das deficiências detetadas e dos ensinamentos retirados, com ações claras, pessoas responsáveis e prazos. Deve contribuir, igualmente, para a subsequente análise da autoavaliação, tal como indicado na secção 3.3 anterior.

A cooperação total com as autoridades de investigação, as autoridades competentes pela aplicação da lei ou as autoridades judiciais deve ser garantida, nomeadamente através da conservação de ficheiros sobre casos de fraude em lugares seguros e da garantia de uma transmissão adequada em caso de mobilidade de pessoal.

¹⁰ COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 – Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC; contém, igualmente, informações sobre os procedimentos de comunicação.

5. AUDITORIA DA AA À AVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE DA AG E DAS SUAS MEDIDAS ANTIFRAUDE

5.1. Lista de verificação das AA

Uma proposta de lista de verificação para a auditoria da AA à conformidade da AG (e dos organismos intermédios) com o n.º 4, alínea c), do artigo 125.º do RDC encontra-se no **Anexo 4**. Esta proposta pode fazer parte das listas de verificação utilizadas pela AA para as suas auditorias de sistemas.

A lista de verificação pode ser, igualmente, utilizada pelo organismo independente encarregado de avaliar o sistema de gestão e de controlo para efeitos de designação, em conformidade com o n.º 2 do artigo 124.º do RDC.

5.2. Frequência da verificação da AA

No âmbito das auditorias ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a AA deve realizar verificações à aplicação efetiva das medidas antifraude pela AG, logo no início do período de programação.¹¹ Dependendo dos resultados das auditorias e do ambiente de riscos de fraude identificado, podem ser realizadas auditorias de acompanhamento sempre que for necessário. Em alguns casos, tal poderá implicar auditorias de acompanhamento anuais, consoante a gravidade das suspeitas de fraude para cada programa. Mais uma vez, recomenda-se uma abordagem orientada e proporcional (relacionada com o risco). As conclusões devem ser incluídas no relatório de controlo anual da AA.

A AA também deve analisar sistematicamente a aplicação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas a nível dos organismos intermédios, como parte das suas auditorias de sistemas.

¹¹ No que se refere à cooperação territorial europeia, quando não for possível a uma única AA fazê-lo, um grupo de auditores deve prestar assistência à AA.