



COMISSÃO EUROPEIA
ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)

Direção D - Política
Unidade D.2 Prevenção da fraude

Orientações respeitantes às estratégias nacionais antifraude para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)

Elaboradas por um grupo de trabalho composto por peritos dos Estados-Membros, dirigido e coordenado pela Unidade de prevenção da fraude, relatórios e análises 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 orientações gerais apresentadas 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 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.

Resumo

As presentes orientações foram elaboradas através de um procedimento de trabalho conjunto que envolveu peritos dos Estados-Membros, do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e dos serviços competentes da Comissão responsáveis pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). O objetivo do presente procedimento de trabalho consiste em desenvolver a cooperação e a colaboração entre as autoridades nacionais e os serviços da Comissão no âmbito do grupo de prevenção da fraude do COCOLAF¹ graças à elaboração de um guia prático que os Estados-Membros e a Comissão possam utilizar como referência, instrumento administrativo, orientação e apoio para efeitos de reforçar as suas próprias medidas/estratégias antifraude.

O quadro jurídico para 2014-2020 exige que os Estados-Membros desenvolvam medidas antifraude relacionadas com a gestão dos fundos da UE. Recomenda-se que os Estados-Membros incorporem estas medidas antifraude numa estratégia nacional antifraude para os FEEI, a fim de assegurar práticas homogéneas e eficazes, sobretudo quando as suas estruturas organizacionais são descentralizadas.

Os Estados-Membros podem, evidentemente, optar por elaborar uma estratégia nacional antifraude global em matéria de receitas e despesas do orçamento da UE e dos orçamentos nacionais. De momento, no âmbito do grupo de prevenção da fraude do COCOLAF, foi decidido abordar em primeiro lugar, enquanto projeto-piloto, as despesas no setor dos FEEI. É por esta razão que o presente guia se limita a este domínio.

Um seminário em que participaram peritos de oito Estados-Membros diferentes sublinhou a necessidade de orientações que indiquem as etapas principais para a elaboração de uma estratégia nacional antifraude para os FEEI. O presente documento é o resultado do seu trabalho coletivo.

Fornece recomendações às entidades nacionais encarregadas de elaborar essa estratégia no domínio dos FEEI. Não é vinculativo para os Estados-Membros, mas visa fornecer às autoridades nacionais e decisores políticos o apoio de que poderão necessitar para realizar tal tarefa. As principais etapas a seguir, identificadas durante o seminário, são as seguintes:

1. Quadro jurídico

O quadro jurídico a nível nacional e da UE está bem desenvolvido e é objeto de constantes melhoramentos.

2. Fase preparatória

Trata-se de uma fase crucial do processo e que engloba duas fases principais: o diagnóstico da situação e a avaliação do risco de fraude. O resultado permitirá identificar as necessidades e os domínios a melhorar.

¹ Comité Consultivo de Coordenação da Luta Contra a Fraude.

3. Fase de elaboração: definição dos objetivos e dos indicadores

Os objetivos indicarão o roteiro a seguir e a abordagem adotada pelos Estados-Membros na sua luta contra a fraude. Os indicadores correspondentes contribuirão para avaliar os progressos realizados.

4. Elaboração do plano de ação

O plano de ação define as ações a levar a cabo relativamente a cada objetivo, o serviço responsável pelas mesmas, o prazo e os respetivos indicadores. Será o instrumento de acompanhamento da execução da estratégia. A sua realização será fundamental para avaliar a eficácia da estratégia.

5. Avaliação e atualização da estratégia

A estratégia é definida num documento evolutivo que deve ser aplicado sem qualquer limite de tempo. Para esse efeito são necessárias uma avaliação e a correspondente atualização do documento.

As presentes orientações incluem, em anexo, um modelo de estratégia nacional antifraude para os FEEI. Trata-se de um modelo descritivo e não obrigatório, que permite aos Estados-Membros uma grande margem de manobra para ampliarem o documento, em conformidade com os respetivos quadros jurídicos, organização administrativa e contexto geral.

Em anexo é apresentado igualmente um gráfico que inclui uma breve panorâmica do processo geral.

Índice

Resumo.....	3
Introdução.....	7
1. Quadro jurídico.....	10
2. Fase preparatória.....	12
2.1 Metodologia.....	12
2.2 Análise da situação atual no respeitante a medidas antifraude.....	14
2.2.1 Modo de proceder.....	15
2.2.2 Objeto e motivo do exame.....	15
2.3 Avaliação do risco de fraude.....	19
2.3.1. Elementos gerais da avaliação do risco de fraude.....	19
2.3.2. Metodologia para a avaliação do risco de fraude.....	20
2.3.3 Requisitos mínimos de uma boa metodologia.....	21
2.3.4 Instrumentos para a avaliação do risco de fraude.....	22
3 — Fase de elaboração: fixação dos objetivos da estratégia nacional antifraude e fixação dos indicadores para avaliar os resultados da sua aplicação.....	24
3.1 Fixação dos objetivos.....	24
3.1.1 Características dos objetivos.....	24
3.1.2. Duração da estratégia.....	25
3.2 Fixação dos indicadores.....	25
4. Preparação do plano de ação.....	27
5. Avaliação e atualização da estratégia.....	29
Anexos.....	31
Anexo 1: Modelo e conteúdo de uma estratégia nacional antifraude.....	33
Anexo 2: Glossário.....	39
Anexo 3: Elaboração de uma estratégia nacional antifraude para os FEEI: Gráfico.....	47

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 Estados-Membros e a Comissão. Este procedimento é organizado no âmbito do grupo de prevenção da fraude do COCOLAF e é posto em prática por um grupo de trabalho composto por peritos dos Estados-Membros e representantes do OLAF, da Direção-Geral da Política Regional, da Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que trabalham durante um ano sobre um tema específico escolhido pelos Estados-Membros. O tema selecionado para 2014 foi «Estratégias nacionais antifraude para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)».

O presente guia foi elaborado com base no procedimento referido. O objetivo consiste em proceder ao intercâmbio de boas práticas e fornecer documentos práticos que os Estados-Membros possam utilizar para elaborar as respetivas estratégias nacionais antifraude para os FEEI. Não é exigido aos Estados-Membros que elaborem tal estratégia, mas podem decidir fazê-lo.

O regulamento que estabelece disposições comuns para o período de programação 2014-2020² exige que os Estados-Membros ponham em prática medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados, que adotem as medidas necessárias para prevenir, detetar e sancionar eficazmente a fraude e as irregularidades e que reembolsem os montantes irregulares ao orçamento da UE. Afigura-se adequado ir além dos requisitos regulamentares imediatos e incorporar estas medidas antifraude numa estratégia nacional antifraude para garantir um melhor acompanhamento da luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros.

Em 2011, a Comissão Europeia desenvolveu uma estratégia global de luta contra a fraude concebida para proteger os interesses financeiros da UE no âmbito dos seus próprios serviços e das suas agências executivas e descentralizadas. A Comissão Europeia incentiva os Estados-Membros a adotarem estratégias antifraude a nível nacional.

Os peritos dos Estados-Membros ofereceram-se para partilhar os seus conhecimentos e experiências a fim de elaborar, com o apoio do OLAF, o presente guia prático e fornecer orientações aos Estados-Membros para a elaboração das respetivas estratégias antifraudes no domínio dos FEEI.

Os Estados-Membros podem, evidentemente, optar por elaborar uma estratégia nacional antifraude global em matéria de receitas e despesas nacionais do orçamento da UE e dos orçamentos nacionais. Entretanto, no âmbito do grupo de prevenção da fraude do COCOLAF, foi decidido tratar em primeiro lugar, enquanto projeto-piloto, as despesas no domínio dos FEEI. É por esta razão que o presente guia se limita a este domínio.

² Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 (artigo 125.º, n.º 4, alínea c), e artigo 122.º, n.º 2).

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 vulnerabilidades dos sistemas à fraude;
- avaliar os principais riscos de fraude;
- planificar as respostas e executá-las;
- avaliar os progressos realizados;
- adaptar a resposta à evolução das fraudes e aos recursos disponíveis; e
- garantir a participação de todas as partes interessadas relevantes, em especial reforçando as ações de colaboração e de coordenação.

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

A estratégia deve ter em conta todas as fases 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. Deve tornar-se mais eficaz através de uma cooperação mais estreita entre todas as partes interessadas e uma coordenação global reforçada das ações.

A deteção é uma fase crucial que todas as partes interessadas, as autoridades de gestão e controlo (incluindo as autoridades de auditoria) e os serviços com funções coercivas, devem tratar com a devida diligência e de forma proativa.

As investigações e a ação judicial estão estreitamente interligadas. A sua eficácia exige pessoal devidamente qualificado, a plena cooperação das autoridades de gestão e controlo e uma boa colaboração entre as autoridades. A cooperação com outros intervenientes relevantes a nível nacional e da União Europeia reveste-se igualmente de grande importância.

As recuperações e as sanções devem ser eficazes e aplicadas com rigor por parte das autoridades administrativas e das autoridades coercivas competentes.

O presente guia prático visa fornecer:

- um método gradual para elaborar uma estratégia nacional antifraude no domínio dos FEEI;
- os conteúdos essenciais para elaborar a estratégia nacional antifraude; e
- os componentes concretos baseados na experiência adquirida dos Estados-Membros.

O OLAF gostaria de agradecer aos seguintes peritos os seus contributos:

Verena Czaby

Áustria

Ministério Federal do Trabalho, Assuntos Sociais e Defesa do Consumidor

Mirjana Jurić Željka Knezić Joško-Mislav Međeral	Croácia	Ministério das Finanças, Serviço de Luta contra as Irregularidades e a Fraude
Panagiota Tsirka	Grécia	Subvenções e Subsídios Nacionais e da UE, Departamento de Casos Especiais, Sede do SDOE
Dávid Szeverényi	Hungria	Administração Fiscal e Aduaneira Nacional — Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS)
Aiva Avota	Letónia	Departamento de Auditoria dos Fundos da UE, Ministério das Finanças/AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Gabinete do Primeiro-Ministro — Departamento de Auditoria Interna e de Investigação
Simona Stanca	Roménia	Departamento de Luta contra a Fraude — AFCOS romeno
Štefan Urbánek	República Eslovaca	Gabinete do Governo da República Eslovaca, Secção de Controlo e Luta contra a Corrupção, Ponto de Contacto Central do OLAF

1. Quadro jurídico

Os artigos 310.º e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) exigem que a UE e os Estados-Membros combatam as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Os Estados-Membros devem adotar, para combater a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, medidas análogas às que adotarem para combater a fraude lesiva dos seus próprios interesses financeiros. Sem prejuízo de outras disposições do Tratado, os Estados-Membros devem coordenar quaisquer ações que realizem destinadas a proteger os interesses financeiros da UE contra a fraude. Para o efeito, devem organizar, com o apoio da Comissão, uma cooperação estreita e regular entre os serviços competentes das respetivas administrações.

O artigo 317.º do TFUE estabelece que a Comissão executa o orçamento da UE em cooperação com os Estados-Membros, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

Os artigos 30.º a 33.º do Regulamento Financeiro³ aplicável ao orçamento geral da UE clarificam o princípio da boa gestão financeira. Implica a adesão aos princípios de economia, eficiência e eficácia e a 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 responsabilidade primária, no âmbito da gestão partilhada, pela prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes. A este respeito, os Estados-Membros devem criar sistemas de gestão e controlo sólidos, a fim de assegurar uma boa gestão financeira, a transparência e a não discriminação. Devem igualmente impor sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas aos beneficiários, sempre que previsto pelo direito da UE ou pelo direito nacional.

O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, de 18 de dezembro de 1995, estabelece a definição de irregularidade e prevê disposições comuns para as medidas e sanções administrativas a aplicar.

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 no território dos Estados-Membros. Prevê a cooperação e a coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros.

A Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, de 26 de julho de 1995 (Convenção PIF), contém uma definição de fraude⁴. O Regulamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de dezembro de 2013, estabelece disposições comuns relativas aos FEEI para o período de programação 2014-2020. O artigo 125.º,

³ 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.

⁴ A Convenção PIF está atualmente a ser revista a fim de refletir as alterações ao quadro jurídico. A Comissão emitiu uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal [COM(2012) 363 final de 11.7.2012].

n.º 4, alínea c), clarifica a obrigação das autoridades de gestão adotarem medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados.

A legislação nacional regula a aplicação de sanções administrativas e estabelece igualmente os possíveis processos penais e as sanções que podem ser impostas. 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 Departamento de Luta contra a Fraude na Roménia (DLAF)].

2. Fase preparatória

A fase preparatória do estabelecimento de uma estratégia nacional antifraude é crucial e não deve ser negligenciada. É necessário consagrar tempo e recursos suficientes a esta importante parte do processo. O objetivo da fase de preparação é obter uma panorâmica completa da forma como a fraude é tratada por todas as partes interessadas envolvidas nos FEEI. Tal constituirá uma base para as decisões a tomar no momento da definição dos objetivos, da especificação dos indicadores e da elaboração do correspondente plano de ação.

2.1 Metodologia

A fase preparatória engloba as duas fases seguintes:

- uma análise da situação atual para verificar os pontos fortes e os domínios a melhorar a nível dos sistemas nacionais e das medidas antifraude adotadas, e
- 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, e (2) a realização de uma avaliação do risco de fraude.

Quem deve elaborar a estratégia nacional antifraude?

O serviço nacional designado deve elaborar a estratégia nacional antifraude relativa aos FEEI.

Este serviço deve dispor de:

— uma perspetiva ampla, a nível nacional e da UE, de todo o sistema dos FEEI e das medidas antifraude em vigor; e

— poder para mobilizar as competências especializadas dos diferentes ministérios, autoridades e serviços envolvidos na execução dos fundos da UE e dos vários ministérios, autoridades e serviços responsáveis pelas investigações financeiras e pela ação judicial.

Tal é de crucial importância, especialmente para os Estados-Membros cujo sistema administrativo é descentralizado.

O serviço de coordenação antifraude (AFCOS) pode desempenhar um papel fundamental na elaboração e no acompanhamento da execução da estratégia nacional antifraude.

O serviço responsável pela estratégia nacional antifraude deve criar um grupo de peritos capaz de assegurar as competências adequadas. Graças aos seus próprios

conhecimentos e experiência, este grupo deve poder cobrir as diferentes fases do ciclo antifraude.

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

Que autoridades devem estar envolvidas?

Devem estar envolvidas todas as autoridades responsáveis pela gestão e execução, certificação, auditoria, investigação, ação judicial e imposição de sanções.

As competências destas partes interessadas devem abranger a gestão, o controlo e o sistema judicial. Sempre que possível, devem pertencer a:

- 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.

Para além das entidades acima mencionadas, é aconselhável incluir organizações que tenham responsabilidades de acompanhamento, supervisão ou gestão, direta ou indiretamente relacionadas com projetos financiados por fundos da UE, tais como:

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

O grupo responsável pelo procedimento deve elaborar um programa de trabalho para definir a estratégia num determinado prazo e garantir o pleno apoio político.

Que tipo de apoio político é necessário?

Dada a grande variedade e número de organismos envolvidos, o ou os serviços responsáveis pela elaboração da estratégia nacional antifraude podem necessitar do total apoio político do governo.

2.2 Análise da situação atual no respeitante a medidas antifraude

Para avaliar a situação é necessário examinar os seguintes aspetos:

- 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);
- meios e recursos (recursos humanos e instrumentos adequados, por exemplo, sistemas informáticos, documentos, orientações, formação e comunicação, etc.);
- cooperação e colaboração a nível nacional entre as autoridades competentes (partilha de experiências e cooperação em casos específicos); e
- cooperação a nível da UE (com a Comissão e com outros Estados-Membros).

É necessário identificar os pontos fortes e as deficiências dos aspetos referidos, e considerar a sua contribuição e impacto em cada uma das quatro fases do ciclo antifraude (prevenção, deteção, investigação e ação judicial e reparação).

Durante esta fase, é importante identificar e refletir sobre as razões que estão na base dos pontos fortes e dos aspetos a melhorar identificados. Isto ajudará a encontrar soluções mais adequadas. Estas razões devem ser procuradas nos seguintes elementos:

- quadro jurídico
- quadro institucional
- quadro económico e social
- quadro político.

Exemplo: excerto da estratégia nacional antifraude de Malta

«As irregularidades, a fraude e a corrupção são causadas por deficiências nas normas formais que regulam as atividades do setor público (principalmente no âmbito da legislação) e insuficiências nas regras informais (sistemas de valores, ética e moral). As principais causas subjacentes a tais fenómenos são:

- *Deficiências do mercado;*
- *Funções normativas inadequadas por parte da administração pública;*
- *Legislação inadequada;*
- *Implementação ineficaz e ineficiente das normas formais;*
- *Falta de controlo do cumprimento e supervisão externa;*
- *Falta de controlo e de acompanhamento, especialmente controlo interno;*
- *Baixos padrões de cultura, ética, moral e de sistemas de valores da sociedade.»*

2.2.1 Modo de proceder

Podem ser utilizados diferentes métodos para avaliar a situação atual:

- ✓ Recolha e análise de documentos, relatórios e dados (por exemplo, legislação, documentos de trabalho, procedimentos, metodologias e orientações); e
- ✓ Realização de questionários e inquéritos em linha, contacto direto com as partes interessadas, realização de entrevistas (presenciais, por telefone, por Skype ou sistemas equivalentes) e realização de debates com peritos (por exemplo, através de grupos de trabalho).

A utilização de diferentes fontes de informação contribuirá para fundamentar os resultados obtidos.

2.2.2 Objeto e motivo do exame

O objetivo desta fase consiste em identificar as lacunas existentes, que se tornarão evidentes ao identificar os pontos fortes e os que devem ainda ser melhorados. Por conseguinte, é importante avaliar a situação comparando-a com o que seriam boas práticas em cada fase do ciclo antifraude.

A) Prevenção

A prevenção é crucial na luta contra a fraude. É mais fácil e mais eficaz em termos de custos prevenir a fraude do que proceder a reparações. Os Estados-Membros devem, por conseguinte, estar plenamente empenhados em desenvolver e implementar as atividades de prevenção da fraude.

Na luta contra a fraude é essencial que haja uma gestão e um sistema de controlo sólidos e eficazmente implementados, uma vez que podem reduzir sensivelmente o risco de ocorrência da fraude, apesar de não o eliminar completamente.

O exame das medidas e técnicas preventivas deve incluir:

- ✓ a avaliação da eficiência das medidas e técnicas preventivas já existentes;
- ✓ propostas de correção, adaptação ou revogação das medidas existentes ou de criação de novas medidas;
- ✓ um melhor conhecimento do grau de sensibilização da opinião pública para a fraude no domínio dos FEEI; e
- ✓ um melhor conhecimento do nível de cultura ética dos funcionários dos Estados-Membros sobre a fraude relacionada com os FEEI.

A eficácia das medidas preventivas depende da existência de sistemas sólidos tendo em vista a sua implementação. Tal inclui:

- ✓ uma legislação à prova de fraude⁵;
- ✓ uma política de transparência apoiada por uma ampla comunicação que melhore a sensibilização da opinião pública;
- ✓ um forte sistema de controlo interno;
- ✓ um elevado nível de normas éticas entre os funcionários envolvidos na proteção dos interesses financeiros da UE (resulta evidente para os observadores que os funcionários se esforçam por atingir elevados padrões éticos? Encontra-se disponível um documento claro, como um código de conduta, que trate a questão do conflito de interesses?);
- ✓ uma política de recursos humanos forte [encontrar o justo equilíbrio entre a rotatividade de pessoal (para manter o pessoal experiente) e a mobilidade obrigatória (para reduzir ao mínimo os riscos de conflito de interesses, etc.)];
- ✓ uma gestão estruturada, prática e direcionada do risco de fraude;
- ✓ uma estratégia de formação antifraude; e
- ✓ 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 Administrativo⁶, todas as instituições devem trocar informações e colaborar no desempenho das respetivas funções; além disso, duas ou mais instituições podem celebrar um acordo de cooperação administrativa. Tal acordo deve estabelecer pormenorizadamente o modo e o momento em que as informações devem ser trocadas, especificando, por exemplo, prazos para a transmissão das informações, o tipo de informação que pode ser trocada, possíveis sanções se a instituição se recusar a disponibilizar informações e os meios através dos quais as informações devem ser transmitidas, por exemplo, em papel ou por correio eletrónico.

B) Detecção

Os Estados-Membros devem envidar todos os esforços para detetar irregularidades (incluindo suspeitas de fraude) e devem tomar as medidas adequadas para retificar a

⁵ Ver COM(2000) 358 final, de 28 de junho de 2000, sobre a luta contra a fraude, 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.*

⁶ A disposição relativa à partilha de informações entre instituições encontra-se estabelecida no artigo 26.º da Lei do Procedimento Administrativo (OG 47/09).

situação e impor sanções. Tendo em conta o que precede, é essencial que as autoridades nacionais façam pleno uso dos instrumentos e recursos humanos à sua disposição para deteção das irregularidades.

O exame das medidas e técnicas de deteção utilizadas deve incluir:

- ✓ elaborar um inventário dos sistemas de controlo internos e externos existentes;
- ✓ verificar se existe um procedimento de denúncia das irregularidades e avaliar a sua eficácia;
- ✓ verificar se as informações estão a ser transmitidas pelos canais corretos e de forma eficaz na sequência da deteção de casos de suspeita de fraude;
- ✓ definir as características do sistema de comunicação de irregularidades e fraudes a nível nacional e da UE e verificar se o pessoal tem conhecimento desses procedimentos; e
- ✓ especificar quem é o responsável pelo controlo de qualidade dos relatórios (AFCOS ou outra entidade nacional).

A eficácia das medidas de deteção depende da existência de sistemas administrativos sólidos, designadamente:

- ✓ procedimentos fiáveis e claros para lidar com os casos em que existe suspeita de fraude e para garantir que as informações adequadas são transmitidas rapidamente às autoridades competentes;
- ✓ uma política de denúncia de irregularidades clara e protetora;
- ✓ utilização pelo pessoal de instrumentos de deteção da fraude;
- ✓ formação; e
- ✓ mecanismos de comunicação fiáveis e eficazes.

Comunicação e análise de irregularidades: um instrumento útil

Em conformidade com as obrigações de comunicação da UE⁷, os Estados-Membros devem comunicar regularmente irregularidades e casos de suspeita de fraude à Comissão (OLAF) através do Sistema de Gestão de Irregularidade (IMS).

Esta questão é de enorme importância tanto para a Comissão (OLAF) como para os Estados-Membros, uma vez que lhes permite obter um melhor conhecimento do tipo de irregularidades e fraudes, padrões da fraude, a escala em que ocorre a fraude e os métodos utilizados para a deteção, etc.

⁷ Por exemplo, o Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Este sistema de comunicação é útil para identificar os domínios mais vulneráveis, a fim de que possam ser adotadas medidas adequadas para reduzir os riscos ao mínimo. Pode, igualmente, tornar o pessoal mais vigilante face à fraude.

C) Investigação e ação judicial

O exame das medidas e técnicas relativas à investigação e à ação judicial deve centrar-se na fraude, na corrupção e em qualquer outra atividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da UE no domínio dos FEEI. Tal exame inclui:

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

A eficácia das medidas respeitantes à investigação e à ação judicial depende da existência de estruturas e sistemas administrativos sólidos, em especial:

- ✓ regras claras e eficazes sobre o intercâmbio de informações entre as autoridades administrativas e judiciais competentes;
- ✓ cooperação sólida e fiável entre as autoridades administrativas e judiciais competentes;
- ✓ especialização dos investigadores e procuradores dos ministérios públicos no domínio dos FEEI; e
- ✓ formação contínua na matéria.

D) Reparação

Os Estados-Membros devem empenhar-se em garantir condenações nos casos de fraude, de corrupção ou qualquer outra atividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da UE, devendo desenvolver esforços análogos aos que estariam em causa se fossem 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 deve incluir:

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

A eficácia das medidas de reparação depende da existência de estruturas e sistemas administrativos sólidos, em especial:

- ✓ um sistema de sanções administrativas e/ou judiciais eficazes, dissuasoras e proporcionadas que vão além das medidas de correção financeira que se aplicam em caso de irregularidade;
- ✓ uma designação clara das autoridades responsáveis por garantir que as sanções são corretamente aplicadas e que as obrigações definidas são respeitadas;
- ✓ sistemas eficientes e eficazes de recuperação dos fundos;
- ✓ acompanhamento estatístico; e
- ✓ formação, seminários, instrumentos práticos e manuais.

2.3 Avaliação do risco de fraude

Na avaliação do risco de fraude para fins de elaboração de uma estratégia antifraude no domínio dos FEEI, deve ter-se 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.

Trata-se de recorrer ao bom senso, adaptando, se necessário, as modalidades do processo de avaliação do risco de fraude, a fim de obter um equilíbrio razoável.

Desempenho da avaliação do risco de fraude

Pode divergir em função dos Estados-Membros, segundo os seguintes elementos:

- a dimensão do país;
- o grau de descentralização;
- o tipo de organizações designadas para gerir os FEEI; e
- a estrutura administrativa e/ou judicial.

2.3.1. Elementos gerais da avaliação do risco de fraude

Na identificação dos potenciais riscos de fraude, devem ser tidos em conta os seguintes aspetos:

1. O potencial autor de uma fraude atua nas seguintes circunstâncias⁸:
 - Tem a oportunidade: por exemplo, está no lugar certo e beneficia das circunstâncias adequadas para agir; os procedimentos no setor não são claros ou são facilmente contornáveis, etc.;

⁸ Com base na teoria do triângulo da fraude desenvolvida por Donald R. Cressey em *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), p. 30.

- Tem a motivação: regista problemas no trabalho com a hierarquia ou na vida familiar ou encontra-se em dificuldades financeiras;
- Capacidade para racionalizar as suas próprias ações: pode sentir que o seu ressentimento em relação à entidade 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);
- Tem razões para crer que a probabilidade de ser descoberto e/ou punido é muito reduzida.

2. Avaliação do risco de fraude

A avaliação do risco de fraude está especificamente orientada para a deteção de condições suscetíveis de indicar a existência de incentivos, pressões ou oportunidades para que os indivíduos sejam atraídos para a prática de fraudes e outras irregularidades, bem como para a deteção de situações suscetíveis de favorecer irregularidades e fraudes. Ao avaliar a probabilidade de prática de fraude, deve adotar-se uma abordagem muito prudente e ter presente o princípio da «tolerância zero».

2.3.2. Metodologia para a avaliação do risco de fraude

As autoridades de gestão são obrigadas a efetuar uma avaliação do risco de fraude ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que, como referido acima, se aplica ao período de programação 2014-2020. Podem utilizar a nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude e sobre medidas antifraude eficazes e proporcionadas publicada pela Comissão para o período de programação 2014-2020⁹, ou podem optar por outra metodologia. Independentemente do método escolhido, 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 (por exemplo, os procedimentos de adjudicação de contratos públicos, a atribuição de subvenções e a abertura de concursos/concessão de assistência técnica).

Os resultados da avaliação do risco de fraude devem ser utilizados como ponto de partida pelo serviço responsável pela elaboração da estratégia nacional antifraude. Podem ser organizadas sessões de trabalho *ad hoc* com as autoridades de gestão e controlo para avaliar e adaptar o trabalho consolidado. Deve debater-se com estas autoridades a prioridade de determinados riscos de fraude em relação a outros.

A externalização da avaliação do risco de fraude não é recomendada, uma vez que esta atividade requer um bom conhecimento do sistema de gestão e controlo em vigor e dos tipos de beneficiários que recebem financiamento dos programas.

⁹ EGESIF 14-0021-00 de 16 de junho de 2014.

2.3.3 Requisitos mínimos de uma boa metodologia

Independentemente da metodologia específica escolhida, é necessário incluir, pelo menos, as três fases seguintes:

a) Identificação dos riscos de fraude.

b) Avaliação do risco de fraude, tendo em conta as medidas já adotadas para reduzir esses riscos.

Esta avaliação baseia-se nos dois indicadores seguintes:

- probabilidade de prática de fraude; e
- impacto desta fraude, caso ocorra.

Pode ser utilizada a grelha apresentada no anexo 1 da supracitada nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude. Outro exemplo de grelha é apresentado infra.

A probabilidade de prática de fraude pode ser avaliada do seguinte modo:

Avaliação	Probabilidade	Significado
1	Reduzida	A probabilidade de prática de fraude é praticamente nula ou muito baixa e é muito reduzido o número de casos registados no passado em que foi praticado esse tipo de fraude.
2	Média	Existe algum risco de prática de fraude. Esta conclusão é corroborada pelo facto de se terem registado casos semelhantes no passado. Existe alguma consciência de tais situações.
3	Elevada	Existe um risco elevado de prática de fraude. Esta conclusão é corroborada pelo facto de se terem registado repetidos e frequentes casos deste tipo no passado. Estas situações são bem conhecidas.

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

Avaliação	Efeitos	Significado
1	Reduzidos	Caso a fraude venha a ser praticada, as tarefas e atividades planeadas ou em curso não seriam afetadas ou seriam apenas minimamente afetadas, não havendo necessidade de recursos adicionais.
2	Médios	Caso a fraude venha a ser praticada, teria efeitos negativos significativos sobre as atividades em curso e poderia ser necessária a afetação de recursos adicionais a fim de

Avaliação	Efeitos	Significado
		assegurar a realização dos objetivos dessas atividades.
3	Elevados	Caso a fraude venha a ser praticada, teria efeitos negativos significativos sobre as atividades em curso e seria necessária a afetação de importantes recursos adicionais a fim de assegurar a realização dos objetivos dessas atividades. Esta categoria é também utilizada nos casos em que, mesmo com recursos adicionais, deixaria de ser possível realizar os objetivos fixados.

c) Classificação do risco de fraude.

Esta fase implica hierarquizar os riscos de fraude com base na exposição total ao risco e no tipo de riscos. Os riscos de fraude mais significativos devem ser tratados de forma prioritária.

2.3.4 Instrumentos para a avaliação do risco de fraude

Os riscos de fraude podem ser identificados e avaliados graças aos conhecimentos adquiridos em anteriores casos de fraude detetados a nível dos Fundos Estruturais e de Coesão, bem como com base em esquemas de fraude geralmente reconhecidos e recorrentes. As fraudes potenciais podem ser classificadas consoante o tipo de programa ou de contrato, o valor do contrato, a duração do projeto, a fase do projeto a que se referem, o tipo de atividade financiada pelo projeto, a região geográfica ou o tipo de beneficiário, ou ainda o padrão de fraude. Este trabalho permitirá identificar as áreas de risco mais elevado.

Documentação

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:

- relatórios anuais da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da UE;
- documentos específicos, tais como listas de sinais de alerta¹⁰, orientações sobre conflitos de interesse e documentos falsificados;
- Coletânea do OLAF sobre casos anónimos respeitantes a ações estruturais (2011);
- relatórios de auditoria redigidos pelos auditores da Comissão;
- relatórios de auditoria redigidos pelo Tribunal de Contas Europeu;
- relatórios de auditoria redigidos pelas autoridades nacionais de auditoria;

¹⁰ Um sinal de alerta é um indicador de uma possível fraude, corrupção, etc. É um sinal de que se passa algo fora do habitual e suscetível de implicar uma investigação mais aprofundada.

- relatórios da UE, designadamente o relatório anticorrupção da UE; e
- estudo da Price Waterhouse Coopers sobre os custos da corrupção nos contratos públicos.

Ferramentas informáticas

As ferramentas informáticas são hoje um instrumento precioso para ajudar a analisar os principais padrões de fraude e os setores onde o risco é mais elevado. As bases de dados, a exploração de dados e os instrumentos de classificação de risco devem ser utilizadas de forma intensiva, quando disponíveis.

O Sistema de Gestão de Irregularidades (IMS) é a maior base de dados sobre a fraude na Europa e pode ser utilizado para fins de análise neste domínio.

A Comissão desenvolveu um instrumento específico de classificação do risco, o ARACHNE, que contribui para identificar os setores (operações, projetos, beneficiários e contratos ou contratantes) em que existe um risco mais elevado que pode justificar uma maior atenção por parte das autoridades do Estado-Membro. O ARACHNE está à disposição de todos os Estados-Membros que optaram pela sua utilização. Os Estados-Membros também podem ter desenvolvido instrumentos semelhantes.

Outras fontes de informações

Vale a pena mencionar as seguintes fontes principais:

- questionários, sessões de trabalho e reuniões com o pessoal responsável pela gestão e outros funcionários; e
- seminários, conferências e eventos concebidos para promover o intercâmbio de boas práticas a nível nacional ou internacional.

3 — Fase de elaboração: fixação dos objetivos da estratégia nacional antifraude e fixação dos indicadores para avaliar os resultados da sua aplicação

Os objetivos da estratégia nacional antifraude representam o roteiro dos Estados-Membros na luta contra a fraude no domínio dos FEEI para os próximos anos. Devem ser acompanhados por indicadores adequados para acompanhar a aplicação da estratégia e a sua eficácia de modo rigoroso e eficiente.

3.1 Fixação dos objetivos

Os objetivos devem estar direta e logicamente ligados aos resultados das análises da situação e da avaliação do risco de fraude efetuadas na fase preparatória. Devem igualmente ter em conta as prioridades globais nacionais no que diz respeito aos FEEI e à luta contra a fraude. Isto significa que os objetivos devem basear-se na eventual estratégia nacional antifraude ou anticorrupção existente, ou pelo menos estarem ligados a essa estratégia. Por último, mas não menos importante, os objetivos devem também ser conformes com as recomendações da UE.

3.1.1 Características dos objetivos

Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, exequíveis, realistas, pertinentes e calendarizados.

Não devem ser demasiado numerosos ao ponto de impedir a efetiva aplicação e acompanhamento da estratégia nacional antifraude. Devem indicar e mostrar claramente as prioridades estabelecidas pelo Estado-Membro na luta contra a fraude relacionada com os FEEI. Os objetivos devem ser realistas atendendo aos recursos disponíveis.

A redação de cada objetivo deve ser dinâmica e indicar claramente a direção a tomar. Por exemplo, o objetivo de «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 e a ação judicial, a recuperação de fundos e as sanções.

As várias fases do ciclo antifraude não são independentes umas das outras. Estão 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 de casos específicos, em especial no que diz respeito às medidas cautelares, tais como o bloqueio ou a suspensão de pagamentos. Por último, tal como a recuperação, uma abordagem proativa e a pertinência das ações empreendidas funcionam como um forte dissuasor.

3.1.2. Duração da estratégia

No que diz respeito à duração da estratégia, existem duas opções.

A primeira opção consiste em associar diretamente a estratégia aos programas operacionais. O próximo quadro financeiro plurianual abrange o período 2014-2020. Poderia fazer sentido associar a duração da estratégia ao período abrangido pelos programas operacionais. Isto significa que a estratégia deve ser válida até ao encerramento dos programas operacionais do período 2014-2020. Se esta opção for escolhida, deve igualmente ser dada atenção aos programas operacionais relativos ao período 2007-2013, e os objetivos também devem aplicar-se a esses programas.

A segunda opção consiste em considerar a estratégia nacional antifraude relacionada com os FEEI como uma estratégia geral que deve ser aplicável a esses fundos independentemente do quadro financeiro plurianual. Tal significa que o período abrangido pela estratégia nacional deve ser definido independentemente do período do quadro financeiro plurianual. No entanto, uma estratégia que proponha adotar uma visão a médio/longo prazo num setor teria de cobrir um período mínimo de quatro a cinco anos.

Exemplo de objetivos

1. Assegurar um enquadramento à prova de fraude para os FEEI (instituir um quadro jurídico adequado).
2. Promover a prevenção da fraude entre a opinião pública e entre o pessoal envolvido na execução dos FEEI.
3. Maximizar a eficiência dos controlos.

3.2 Fixação dos indicadores

Os indicadores são elementos essenciais da estratégia antifraude ao medirem os progressos realizados no sentido da concretização dos objetivos. Serão utilizados para apresentar relatórios sobre a estratégia e contribuirão para avaliar os efeitos da sua aplicação.

Os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos.

São indicadores quantitativos, por exemplo:

- um número: por exemplo, o número de acordos de cooperação assinados entre as autoridades competentes (por exemplo, autoridades de auditoria e autoridades judiciais);

- uma percentagem que reflete a situação em determinado momento: por exemplo, o número de sessões de formação/o número de participantes, por programa, num determinado ano; ou
- uma percentagem que evidencia os progressos realizados: por exemplo, $((FC(\text{ano } n) - FC(\text{ano } n-1))/FC(\text{ano } n-1)) * 100$ (em que FC = número de casos de suspeita de fraude notificados às autoridades judiciais pelas autoridades de gestão, certificação ou auditoria).

São indicadores qualitativos, por exemplo:

- uma declaração com uma resposta afirmativa ou negativa: por exemplo, «existe um código de ética? — sim»; ou
- uma avaliação do nível de conformidade num determinado setor, 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 objetivo 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 fontes existentes e fiáveis [designadamente as bases de dados existentes utilizadas para registar a assiduidade em sessões de formação ou os casos de fraude comunicados, por exemplo, o Sistema de Gestão de Irregularidades (IMS), etc.] das quais podem ser fácil e rapidamente extraídas as principais informações. Devem, além disso, ser fáceis de verificar, de modo a garantir a plena transparência e, assim, manter a confiança da opinião pública.

Indicadores bem selecionados serão determinantes para a avaliação do impacto da aplicação da estratégia e, por conseguinte, devem ser revistos e atualizados, se necessário.

Exemplos de indicadores

Objetivos	Indicadores
Assegurar um enquadramento à prova de fraude para os FEEI	Número de alterações aos regulamentos por ano
Maximizar a eficiência dos controlos	Montante médio de fundos recuperados por cada controlo efetuado
Melhorar a eficácia da ação judicial em casos relacionados com os FEEI	Número de procuradores do Ministério Público com formação no domínio da luta contra a fraude a nível dos FEEI

4. Preparação do plano de ação

A estratégia antifraude deve ser acompanhada por um plano de ação pormenorizado que traduza os objetivos em ações. O plano de ação deve ser elaborado pelo serviço responsável pela estratégia nacional antifraude, com o apoio da equipa de peritos que esse serviço tenha criado (ver 2.1, página 14). Nesta fase, as considerações acerca do custo-benefício e a disponibilidade de recursos humanos tornam-se uma questão crucial. Os principais esforços devem centrar-se essencialmente nas medidas identificadas como 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 à sua disposição para desenvolver ações eficazes e eficientes. Devem ponderar a possibilidade de tomar medidas 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 outros Estados-Membros).

O plano de ação baseia-se nas **prioridades** identificadas e nos objetivos correspondentes. Atribui às autoridades competentes a responsabilidade pela execução das ações prioritárias e dos respetivos exercícios de 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 ou parceiros dos AFCOS dos Estados-Membros, com o apoio, se for caso disso, de outros parceiros, por exemplo, a UE e/ou instituições nacionais.

O plano de ação deve incluir **tarefas** específicas, indicando as entidades responsáveis, e deve igualmente indicar as datas até às quais os objetivos devem ser cumpridos. As tarefas devem ser divididas em domínios correspondentes aos apresentados na estratégia nacional antifraude para os FEEI.

Cada tarefa deve ser ponderada com vista à obtenção de sinergias e favorecer uma abordagem integrada. O plano de ação deve, por exemplo, ter em conta o facto de que os FEEI são utilizados para melhorar as condições de vida da população da UE, a fim de assegurar o crescimento e criar postos de trabalho. Este objetivo é posto em causa se os fundos provenientes do orçamento forem utilizados de forma abusiva.

As ações individuais podem ser realizadas sob a forma de projetos para alcançar os objetivos definidos na estratégia antifraude no domínio dos FEEI.

Deve estabelecer-se uma rede estruturada de autoridades em cada Estado-Membro para aplicar a estratégia antifraude para os FEEI e o respetivo plano de ação. A tarefa destas redes será a de assegurar que a estratégia e o plano de ação são implementados, avaliados e acompanhados de uma forma sistemática, e que são atualizados e revistos, quando necessário.

Eventual papel dos AFCOS

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).

Os AFCOS podem 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). Podem igualmente proceder a uma revisão do plano de ação após dois anos, recorrendo a um formato semelhante ao utilizado para o próprio plano.

As eventuais medidas a tomar podem incluir:

- criar 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;
- criar um procedimento para lidar com as irregularidades detetadas e as suspeitas de fraude no âmbito dos FEEI;
- desenvolver as potencialidades dos instrumentos de exploração de dados e de classificação do risco que ajudem a identificar fatores de risco a nível de projetos individuais;
- reforçar a cooperação entre os organismos de administração estatal 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 forneça orientações sobre o seu papel na luta contra as irregularidades, a fraude e a corrupção no domínio dos FEEI; e
- reforçar o intercâmbio de experiências entre as autoridades nacionais e os parceiros europeus (OLAF, DG da Comissão competentes, outros Estados-Membros).

5. Avaliação e atualização da estratégia

A estratégia nacional antifraude deve ser um documento «vivo», adaptado e atualizado de forma contínua para ter em conta tanto as principais mudanças estruturais e/ou organizacionais que possam ter ocorrido como as tendências verificadas nos padrões de fraude.

Por conseguinte, é necessário proceder a uma avaliação regular para assegurar que as ações empreendidas estão no bom caminho e que os objetivos serão atingidos em tempo útil. A avaliação contribuirá para determinar em que medida os objetivos foram alcançados, se a abordagem adotada até determinado momento se revelou adequada e se é necessário **atualizar a estratégia**.

As avaliações são realizadas periodicamente, de acordo com os prazos fixados — a avaliação intercalar, que pode ser fixada a meio do período, anualmente, etc., ou a avaliação final.

A avaliação deve ser efetuada pela autoridade que coordena a execução da estratégia. Deve ser ainda redigido um relatório anual para fazer o balanço dos progressos realizados.

No âmbito de uma avaliação intercalar seria útil ponderar se é necessário atualizar a estratégia a fim de assegurar a realização dos objetivos estabelecidos. Pode ser redigido um relatório de avaliação a meio do período nessa altura.

No termo do período abrangido pela estratégia deve efetuar-se uma avaliação final que quantificará os resultados da execução, fornecendo a base da estratégia seguinte. A avaliação deve abranger os meios utilizados na execução, bem como os próprios resultados. Nesta fase, será medida a eficiência (os resultados, ou realizações, em relação aos recursos investidos, ou contribuições) e a eficácia da estratégia (a relação entre os resultados alcançados e o objetivo a atingir). Os resultados da estratégia serão apresentados num relatório de avaliação final.

Os critérios de avaliação devem ser concebidos de modo a determinar:

- a) em que medida os resultados da execução da estratégia correspondem aos resultados previstos na estratégia na fase de formulação;
- b) a relação entre os custos efetivamente incorridos para obter os resultados previstos e os custos estimados no momento de formular a estratégia; e
- c) em que medida as atividades e os prazos estabelecidos no plano de ação foram respeitados.

A atualização e a adaptação da estratégia podem conduzir à:

- atualização ou revisão dos objetivos;
- adaptação dos indicadores;
- atualização dos prazos; e
- introdução de novas medidas ou adaptação das medidas existentes.

Anexos

Anexo 1: Modelo e conteúdo de uma estratégia nacional antifraude

Este documento apresenta algumas recomendações sobre os principais elementos a desenvolver na estratégia antifraude. As recomendações e sugestões são apresentadas em itálico. As propostas diretas são apresentadas em caracteres normais.

1. Introdução e contexto geral

Este capítulo deve incluir:

- *uma referência aos quadros jurídicos nacionais e da UE;*
- *uma referência às principais prioridades nacionais que podem ter impacto na luta contra a fraude, a corrupção ou qualquer outra atividade ilegal;*
- *uma referência à eventual estratégia ou política nacional em matéria de luta contra a fraude, a corrupção e todos os tipos de criminalidade financeira;*
- *uma declaração que reflita um compromisso geral a favor da política em causa e a disponibilidade das autoridades em empenharem-se na luta contra a fraude, designadamente no que diz respeito aos fundos da UE; e*
- *uma menção a quaisquer eventuais ligações com outras políticas ou prioridades políticas nacionais.*

Devem também ser incluídas as seguintes informações relativas especificamente aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI):

- *uma lista das autoridades e serviços envolvidos no acompanhamento dos FEEI e na luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais prejudiciais aos FEEI;*
- *os pormenores sobre de que modo o acompanhamento dos fundos da UE está estruturado, isto é, se é centralizado, descentralizado ou se está estruturado de outra forma; e*
- *a existência de medidas específicas ou de uma estratégia de luta contra a fraude neste setor.*

Indicar a entidade nacional responsável pela estratégia, em especial pela elaboração da estratégia e acompanhamento da sua execução.

Indicar o período abrangido pela estratégia.

2. Análise da situação e avaliação do risco de fraude

Indicar as razões pelas quais é necessária uma estratégia (ou seja, o contexto da estratégia).

Especificar os principais setores em que a avaliação da situação atual identificou pontos fortes e pontos suscetíveis de melhoria, e definir a causa dos últimos. Não é necessário descrever em pormenor cada domínio (legislação, estrutura organizacional, gestão e intervenientes, procedimentos, meios e recursos, cooperação e colaboração a nível nacional entre as autoridades competentes e cooperação a nível da UE), mas apenas especificar os principais domínios em que há margem para melhorias e que serão tratados mediante 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 os setores em que a estratégia deve ajudar a colmatar as lacunas registadas no sistema atual e a melhorar, portanto, a eficácia das medidas antifraude.

Referir os princípios e valores que integram a estratégia.

3. Meios e recursos

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

- *dar uma visão geral dos serviços responsáveis pela gestão, certificação e auditoria dos FEEI;*
- *dar uma visão geral dos serviços responsáveis pela luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais prejudiciais aos FEEI;*
- *fornecer informações sobre o papel dos sistemas informáticos na luta contra a fraude, se pertinente; e*
- *fornecer informações sobre a política de formação e os recursos desta formação.*

4. Finalidade da estratégia, os objetivos e indicadores conexos e sua importância no âmbito do ciclo antifraude

Descrever a finalidade da estratégia.

Apresentar uma breve descrição de cada objetivo. Deve ser feita referência às necessidades identificadas no capítulo 2, uma vez que o objetivo deve, logicamente, decorrer destas últimas.

Os objetivos devem abranger no seu conjunto todas as fases do ciclo antifraude (prevenção, deteção, investigação e ação judicial, e reparação). Um objetivo pode cobrir uma ou mais fases do ciclo.

Objetivo (1):

Contexto *(razão pela qual este objetivo representa uma prioridade)*

Descrição *(resultado desejado)*

Indicador

Objetivo (2):

Contexto *(razão pela qual este objetivo representa uma prioridade)*

Descrição *(resultado desejado)*

Indicador

...

5. Plano de ação

O plano de ação é o instrumento de execução da estratégia nacional antifraude e dela constitui parte integrante. Propõe uma série de medidas e atribui responsabilidades aos intervenientes relevantes, indicando ainda os prazos 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 numa base anual ou bienal. Será então elaborado um relatório, que será apresentado ao [*Governo, Ministério da/o...*].

O plano de ação abrange todas as fases do ciclo antifraude: prevenção, deteção, investigação e medidas corretivas.

As colunas «objetivo», «medida ou ação», «serviço responsável», «prazo» e «indicador» são obrigatórias, enquanto as duas últimas, «riscos» e «recursos humanos e financeiros» são facultativas. Os Estados-Membros podem adicionar outras colunas de acordo com as suas necessidades específicas.

Objetivo 1	Medida ou ação	Serviço responsável	Prazo	Indicador	<i>Risco (de incumprimento dos objetivos)</i>	<i>Recursos humanos e financeiros</i>
Objetivo 2	Medida ou ação	Serviço responsável	Prazo	Indicador		

Objetivo 3	Medida ou ação	Serviço responsável	Prazo	Indicador		

6. Avaliação e atualização da estratégia

A execução da estratégia será avaliada de acordo com os seguintes prazos: [*indicar o calendário para a avaliação intercalar e a avaliação final da estratégia*]. Cada avaliação será pormenorizada 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 correspondente plano de ação devem ser atualizados. A estratégia será atualizada em função das alterações que tenham ocorrido durante a sua execução, a fim de assegurar a responsabilidade do serviço responsável pela execução e a sua capacidade para alterar a estratégia propriamente dita.

Atualizar e adaptar a estratégia pode implicar, se for caso disso:

- reconsiderar os objetivos;
- adaptar a planificação e a gestão dos recursos;
- atualizar as medidas e/ou os prazos; e
- reexaminar os serviços responsáveis.

Será efetuada uma avaliação final da execução da estratégia até [*indicar uma data*] e a estratégia será reatualizada.

Anexo 2: Glossário

respeitante às estratégias nacionais antifraude para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)

Acompanhamento: no que se refere à proteção dos interesses financeiros da UE e à utilização dos fundos da UE, o exame e a análise de rotina, que envolvem a recolha e o registo de informações e dados financeiros e não financeiros, a fim de obter uma panorâmica do nível efetivo de conformidade com as leis e outros regulamentos, normas, regras, acordos, contratos e procedimentos aplicáveis, e permitir que os riscos que ameaçam os interesses financeiros da UE sejam detetados e eliminados numa fase precoce.

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 do Estado-Membro, as prioridades e regras estabelecidas para a utilização dos FEEI 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.

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.

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

Arachne: instrumento de avaliação 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.

Área do programa: zona geográfica coberta 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.

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 em intervalos regulares e servirá para identificar desvios que possam exigir uma ação corretiva.

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

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 que o sistema de gestão e controlo funciona de acordo com o previsto.

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 com os Estados-Membros, 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.

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 potenciais beneficiários, selecionar projetos e acompanhar a execução.

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

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

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.

Base de dados central sobre as exclusões: a base de dados da Comissão Europeia que conserva 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 exclusões¹¹.

Base jurídica (ou base legal): em geral, uma disposição legislativa baseada num artigo do Tratado que confere à União Europeia competência para agir num domínio político 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 exista outro ato jurídico.

Beneficiário: o organismo público ou privado e, apenas para efeitos do Regulamento FEADER e do Regulamento FEAMP, a 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; 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.

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

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.

Cluster: 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 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 a nível do *cluster*.

¹¹ JO L 344 de 20.12.2008.

Comportamento intencional¹²: 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.

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.

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 oficiais¹³. 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 relações políticas ou comerciais. Inclui igualmente qualquer responsabilidade, financeira ou civil, conexa. Na aceção do Regulamento (CE, Euratom) n.º 966/2012, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das suas funções por uma pessoa envolvida na execução do orçamento ou por 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.

Controlo: tal como definido no Regulamento Financeiro, qualquer medida adotada para proporcionar uma segurança razoável quanto à eficácia, eficiência e economia das operações, à fiabilidade da comunicação, à preservação dos ativos e das informações, à prevenção, deteção e correção de fraudes e irregularidades e ao seguimento que lhes é dado, bem como 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 envolver a realização de diversas verificações e a implementação de políticas e procedimentos para alcançar os objetivos descritos na primeira frase.

Corrupção: o facto de ser feita uma promessa, oferta ou dádiva, por parte de uma pessoa, direta ou indiretamente, de uma 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 a uma pessoa que dirija uma entidade pública ou privada ou que trabalhe para essa entidade em qualquer cargo), ou a solicitação ou a receção pela segunda pessoa da vantagem indevida, para si própria ou para um terceiro, em troca de agir ou abster-se de agir no exercício das suas funções ou em violação dos seus deveres¹⁴.

Falha grave no funcionamento eficaz de um sistema de gestão e controlo: tal como definido na parte IV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, para efeitos da aplicação 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 falha que obriga a melhorias substanciais do sistema, que expõe os fundos e o FEAMP 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 controlo.

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

¹² Por analogia, ver o artigo 15.º da Lei n.º 300/2005 (Código Penal eslovaco).

¹³ 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.

¹⁴ Convenção Penal sobre a Corrupção, Estrasburgo, 27.1.1999.

orçamento de associações de autoridades públicas ou de organismos de direito público. Para efeitos de determinação da taxa de cofinanciamento de programas que beneficiam de financiamento do Fundo Social Europeu, pode também incluir quaisquer recursos financeiros coletivamente cotizados por empregadores e trabalhadores.

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

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

Estratégia macro regional: 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 países terceiros, a estratégia pode contribuir para uma maior coesão económica, social e territorial.

FEEI: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Fraude: como definido no artigo 1.º, n.º 1, da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia^{15,16}:

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 Europeias¹⁷ ou 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.

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 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 legalmente obtido, que produza o mesmo efeito.

¹⁵ JO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

¹⁶ 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 comportamento doloso que constitui um ilícito penal e que por irregularidade se entende a inobservância de uma determinada norma. Na sua opinião, deve ser feita uma distinção entre fraude e irregularidade e que, em conjunto com a fraude, seja 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 2010).

¹⁷ 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.

Fundo Europeu de Investimento (FEI): disponibiliza capital de risco às pequenas e médias empresas (PME), sobretudo novas empresas e 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 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.

Fundos Estruturais: 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 incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola e Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

Garantia: o compromisso escrito da assunção da responsabilidade, no todo ou em parte, pela dívida ou obrigação de um terceiro ou pela execução correta por esse terceiro das suas obrigações em caso de um acontecimento que desencadeie essa garantia, como seja o incumprimento de um empréstimo.

Instrumentos financeiros: apoio financeiro do orçamento da UE para realizar um ou mais objetivos específicos das políticas da UE. Tais instrumentos podem assumir a forma de investimentos de capital próprio ou equiparados, empréstimos ou garantias, ou outros instrumentos de partilha de riscos, e podem, se adequado, ser conjugados com subvenções.

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

Investigações administrativas: qualquer inspeção, verificação ou outra medida 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 determinar, se necessário, o caráter irregular das atividades sob investigação; tais investigações não afetam os poderes das autoridades competentes dos Estados-Membros para instaurarem ações penais.

Irregularidade sistémica: tal como definido no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, qualquer irregularidade que possa ser de caráter recorrente, com uma elevada probabilidade de ocorrência em operações de natureza similar, que resulta de uma deficiência grave no funcionamento eficaz de um sistema de gestão e controlo, nomeadamente uma deficiência no estabelecimento de procedimentos adequados de acordo com o referido regulamento e com as regras específicas dos Fundos.

Irregularidade: em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, qualquer violação do direito da União ou do direito nacional relativo à aplicação do direito da UE, que resulte de um ato ou omissão de um operador económico envolvido na execução de FEEI que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento da UE através da imputação de uma despesa indevida.

Luta contra a fraude e a corrupção: integra o esforço mais vasto visando 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 que afetam os 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 corrupção.

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 contrapartida pública correspondente foi paga aos beneficiários.

Operador económico: a pessoa singular ou coletiva, ou outra entidade, envolvida na execução do financiamento concedido pelos FEEI, com exceção de um Estado-Membro que exerça a sua prerrogativa de autoridade pública. Para efeitos do presente documento, as expressões «entidade económica» e «operador económico» são consideradas substancialmente idênticas.

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

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 às operações realizadas pelos beneficiários.

Parceria público-privada: forma de cooperação entre organismos públicos e o 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.

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 da ONU contra a corrupção identificou como crime de corrupção «o peculato, a apropriação indevida ou outra forma de desvio de bens por parte de um funcionário público». No entanto, o peculato, não coincide necessariamente com a corrupção — pode também tratar-se de fraude (praticada por um único interveniente)¹⁸.

Pessoa em causa: tal como definido 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.

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

Proteção dos interesses financeiros da UE: garantia de eficiência e transparência na criação de receitas (direitos agrícolas, impostos sobre o açúcar, direitos aduaneiros, receitas de 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 de bens que são propriedade da UE, pelas suas instituições e organismos.

¹⁸ Estudo sobre a corrupção no setor da saúde, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, outubro de 2012.

Recuperação de fundos: as circunstâncias em que a Comissão Europeia é obrigada a pedir a um Estado-Membro que devolva os Fundos Estruturais que lhe foram atribuídos. A recuperação ocorre quando:

1. não foi necessário utilizar todo o financiamento concedido ao Estado-Membro;
2. foram recebidos fundos para uma operação estrutural já concluída; ou
3. o dinheiro do Fundo Estrutural e do Fundo de Coesão da UE foi incorretamente utilizado devido a fraude ou negligência.

Em qualquer uma destas três situações, a Comissão Europeia tem o direito de solicitar ao Estado-Membro o reembolso do financiamento concedido. Os procedimentos de recuperação previstos no direito da UE podem ser acionados para recuperar o dinheiro. Para os Fundos de Coesão, a autoridade de certificação elabora e envia à Comissão um inventário das despesas e pedidos de pagamento para cada programa operacional. Essa autoridade deve também certificar a exatidão das rubricas de despesas e avaliar a conformidade com as regras e regulamentos relevantes da UE. Se se verificar um problema, identificado através de discrepâncias nas contas ou através de inspeções realizadas pela Comissão ou outros organismos, a autoridade de certificação é responsável por supervisionar a recuperação do financiamento. Se necessário, o sistema judicial local pode ser utilizado para fazer valer o direito de recuperação.

Sistema de acompanhamento tecnológico das informações: 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.

Sistema de Gestão de Irregularidades (IMS): sistema informático para a comunicação eletrónica de irregularidades. É 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.

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 entregues) é negociada antecipadamente. O suborno é diferente de 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 ilegal¹⁹. 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, o indivíduo recebe algum tipo de compensação (dinheiro, bens ou serviços) ou 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.

Suspeita de fraude: em conformidade com o artigo 1.º-A, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1681/94 e do Regulamento (CE) n.º 1831/1994, com a redação que lhes foi dada respetivamente pelo Regulamento (CE) n.º 2035/2005 e pelo Regulamento (CE) n.º 2168/2005, com o artigo 27.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1828/2006, o artigo 54.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 498/2007 e o artigo 2.º, n.º 4, do

¹⁹ Estudo sobre a corrupção no setor da saúde, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, outubro de 2012.

Regulamento n.º 1848/2006, qualquer irregularidade que desencadeie, a nível nacional, um processo administrativo e/ou judicial a fim de determinar a existência de um comportamento intencional, em especial uma fraude na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias²⁰. Desde 2006 que os Estados-Membros são obrigados a especificar se a irregularidade dá origem a uma suspeita de fraude.

Verificação: tal como definido no regulamento financeiro, o controlo de um aspeto específico de uma operação de receita ou de despesa.

²⁰ 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.

Anexo 3 – Elaboração de uma estratégia nacional antifraude para os FEEI – Gráfico

