

- CIRCULAR -

N. Refª: 61/2023

Data: 01/08/2023

**Assunto: Estratégia Nacional Antifraude dos Fundos Europeus para o período 2023-2027.**

Exmos. Senhores,

Foi ontem aprovada a Estratégia Nacional Antifraude dos Fundos do Orçamento da União Europeia para o período 2023-2027, por via da publicação do Despacho n.º 7833/2023, de 31 de Julho.

O Decreto-Lei que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027, prevê, que compete à autoridade de auditoria, a IGF, coordenar o tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades e exercer as demais competências decorrentes da respectiva designação como serviço de coordenação antifraude (AFCOS), bem como, liderar a elaboração, a coordenação e a implementação da estratégia nacional antifraude, no âmbito dos fundos europeus.

Neste contexto, a IGF – Autoridade de Auditoria, procedeu à **revisão e actualização da Estratégia Antifraude elaborada em 2015**, tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia, em colaboração com entidades intervenientes nos sistemas gestão e controlo nacionais, como a AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., e o IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., tendo ainda sido auscultada a Estrutura de Missão Recuperar Portugal.

A presente revisão tornou-se imperativa, tendo em consideração o elevado volume de recursos financeiros disponibilizados a Portugal, que necessariamente obrigam a uma política robusta de prevenção, detecção, correcção e investigação de irregularidades e de combate à fraude.

Assim a presente Estratégia Antifraude, que constitui um instrumento enquadrador de orientação estratégica e metodológica, destina-se a vigorar no período 2023-2027, importando promover a sua difusão por todas as entidades intervenientes na gestão e controlo dos fundos europeus em Portugal, por forma a potenciar a adopção tempestiva de medidas de combate à fraude eficazes e proporcionadas.

Acresce que, diferentes auditorias, quer realizadas pelas autoridades nacionais, designadamente pela IGF — Autoridade de Auditoria, quer pelas instâncias comunitárias, têm vindo a identificar diversas insuficiências na implementação de políticas antifraude, por parte dos diferentes intervenientes nos sistemas de gestão e controlo dos fundos europeus. Aquelas insuficiências, relevando para o diagnóstico da situação atual ao nível da implementação de políticas antifraude, constituem um pilar fundamental para a identificação das medidas e prioridades da presente Estratégia.

Assim, importa ponderar as recomendações formuladas na sequência das situações identificadas, das quais se destacam as seguintes:

- Promover a implementação transversal políticas antifraude coerentes, prevendo mecanismos adequados para a avaliação da sua eficácia;
- Estabelecer procedimentos de articulação periódica entre as diferentes entidades responsáveis pela gestão e pagamento de fundos europeus e subvenções, no domínio do combate à fraude;
- Avaliar, regularmente, o risco residual de fraude e proceder ao acompanhamento das recomendações daí resultantes;
- Instituir indicadores de fraude e mecanismos de partilha de medidas de deteção de “sinais de alerta”.

Face às prioridades e objectivos estratégicos definidos, a acção das entidades responsáveis pela gestão e controlo dos fundos provenientes do orçamento geral da União Europeia deverá orientar-se pela adopção de diversas medidas e indicadores de avaliação preconizados no documento em apreço, e eventualmente ponderar a necessidade de adoptar medidas complementares, tendo em vista mitigar a ocorrência de irregularidades e, assim, de casos de suspeitas de fraude.

As entidades nacionais responsáveis pela gestão e controlo dos fundos provenientes do orçamento geral da União, independentemente da sua natureza, são responsáveis por implementar a presente Estratégia, cujo plano detalhado consta em Anexo ao Despacho ora publicado, cabendo à IGF — Autoridade de Auditoria, em articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P., e a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, promover a respetiva monitorização, avaliação e divulgação, anual, dos correspondentes resultados.



Para análise detalhada da Estratégia Nacional Antifraude , consultar o [Despacho n.º 7833/2023](#) – D.R. n.º 147/2023, Série II de 2023-07-31, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Vieira

Secretária-Geral

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E FINANÇAS

Gabinetes da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças

### Despacho n.º 7833/2023

*Sumário:* Aprovação da Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da União Europeia para o período de 2023-2027.

Em conformidade com o estabelecido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União e os Estados-Membros combatem a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva desses interesses.

Assim, nos termos do Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, determina-se que os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, incluindo legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União, incluindo no que se refere à prevenção, deteção, correção e investigação de irregularidades, nomeadamente de casos de fraude, assegurando a recuperação dos fundos perdidos, pagos indevidamente ou utilizados incorretamente e, se for caso disso, com a aplicação de sanções administrativas.

Também o Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, prevê que os Estados-Membros asseguram a legalidade e regularidade das despesas incluídas nas contas apresentadas à Comissão e tomam todas as medidas necessárias para prevenir, detetar, corrigir e comunicar eventuais irregularidades, incluindo fraudes. Neste domínio, cabe às Autoridades de Gestão dos programas adotar medidas e procedimentos antifraude eficazes e proporcionados, tendo em conta os riscos identificados.

Por seu turno, no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Regulamento (UE) n.º 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, prevê que cada Estado-Membro deve adotar medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses. Para este efeito, os Estados-Membros devem prever um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e promover a recuperação dos montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta.

No domínio da Política Agrícola Comum, e nos termos do Regulamento (UE) n.º 2021/2116, do Parlamento e do Conselho, de 2 de dezembro, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum, os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para assegurarem uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União, incluindo medidas que visam prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes.

No atual contexto de definição, desenvolvimento e execução dos diferentes Quadros e Instrumentos financeiros provenientes do orçamento geral da União Europeia, e tendo em consideração o elevado volume de recursos financeiros disponibilizados a Portugal, importa assegurar uma política robusta de prevenção, deteção, correção e investigação de irregularidades e de combate à fraude. Neste enquadramento, a IGF — Autoridade de Auditoria procedeu à revisão e atualização da Estratégia Antifraude elaborada em 2015, tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia, em colaboração de entidades intervenientes nos sistemas gestão e controlo nacionais, designadamente a Agência para o Desenvolvimento



e Coesão, I. P., e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P., tendo ainda sido auscultada a Estrutura de Missão Recuperar Portugal.

O Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027, prevê, ainda, que compete à autoridade de auditoria, a IGF, no cumprimento do disposto no Regulamento (UE) 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, coordenar o tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades e exercer as demais competências decorrentes da respetiva designação como serviço de coordenação antifraude (AFCOS), previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como, liderar a elaboração, a coordenação e a implementação da estratégia nacional antifraude, no âmbito dos fundos europeus.

A presente Estratégia Antifraude, que constitui um instrumento enquadrador, de orientação estratégica e metodológica, destina-se a vigorar no período 2023-2027, importando promover a sua difusão por todas as entidades intervenientes na gestão e controlo dos fundos europeus em Portugal, por forma a potenciar a adoção tempestiva de medidas de combate à fraude eficazes e proporcionadas.

Nestes termos, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do artigo 63.º do Regulamento (EU, Euratom) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, do n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 2021/241, de Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, e do artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 2021/2116, do Parlamento e do Conselho, de 2 de dezembro, determina-se o seguinte:

1 — É aprovada a Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da União Europeia para o período 2023-2027 (Estratégia Nacional Antifraude), constante do anexo ao presente despacho.

2 — A Estratégia Nacional Antifraude é comunicada ao Organismo Europeu de Luta Antifraude, devendo a IGF — Autoridade de Auditoria, em articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P., e a Estrutura de Missão Recuperar Portugal promover a respetiva monitorização, avaliação e a divulgação anual dos correspondentes resultados.

3 — A Estratégia Nacional Antifraude é revista pela IGF com periodicidade anual, considerando os resultados decorrentes da sua monitorização, a evolução do quadro regulamentar e de orientação metodológica aplicável, e os contributos adicionais provenientes de outras entidades, designadamente, das envolvidas na respetiva implementação.

4 — A Estratégia Nacional Antifraude é comunicada à Comissão Interministerial de Coordenação — CIC 2030.

5 — A Estratégia Nacional Antifraude é publicitada no Portal do Portugal 2030 bem como nos portais das entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.

6 — O presente despacho produz efeitos a partir da data da sua última assinatura.

27 de julho de 2023. — A Ministra da Presidência, *Mariana Guimarães Vieira da Silva*. — O Ministro das Finanças, *Fernando Medina Maciel Almeida Correia*.

#### ANEXO

(a que se refere o n.º 1)

### **Estratégia Nacional Antifraude no Âmbito dos Fundos Europeus**

**Período 2023-2027**

Sumário executivo

A Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundo Europeus visa definir linhas enquadradoras e de orientação para o desenvolvimento de planos de ação individuais de medidas de combate à fraude eficazes e proporcionadas, no domínio da gestão e controlo dos fundos pro-

venientes do orçamento geral da União Europeia, incluindo nos instrumentos de financiamento de gestão direta da Comissão Europeia que envolvam auditorias e controlos a promover pelas Autoridades Nacionais.

Para o efeito, a presente Estratégia assenta num conjunto de princípios, objetivos e prioridades enquadradoras das medidas fundamentais a observar na prevenção e luta contra a fraude no domínio dos Fundos Europeus aplicados em Portugal, incluindo os provenientes dos períodos de programação 2014-2020 e 2021-2027, bem como de outros instrumentos de financiamento de gestão direta, como é o caso do Plano de Recuperação e Resiliência, em que se deverá considerar a sua natureza específica e o correspondente modelo de governação.

A Estratégia foi desenvolvida tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia, com a colaboração de entidades intervenientes nos sistemas gestão e controlo nacionais, designadamente a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P., porquanto assumem, entre outras, a função de Entidade Pagadora dos Fundos da Política de Coesão e dos Fundos Agrícolas, respetivamente, tendo sido auscultada a Estrutura de Missão Recuperar Portugal.

Em suma, a Estratégia Nacional Antifraude, partindo de uma adequada análise de risco, identifica as correspondentes medidas de mitigação, o cronograma para a sua efetiva implementação e os indicadores específicos para a sua avaliação e monitorização periódica.

#### Índice

- 1 — Introdução.
- 1.1 — Enquadramento.
- 1.2 — Conceitos, definições e princípios.
- 1.3 — Âmbito da Estratégia Nacional Antifraude.
- 2 — Situação atual.
- 2.1 — Pacote financeiro aprovado.
- 2.2 — Irregularidades e casos de suspeita de fraude comunicados ao OLAF.
  - 2.2.1 — Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
  - 2.2.2 — Fundos Política Agrícola Comum.
- 2.3 — Auditorias temáticas no domínio das medidas antifraude.
- 2.4 — Auditorias das instâncias comunitárias.
  - 2.4.1 — Relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia (PIF).
  - 2.4.2 — Auditorias do Tribunal de Contas Europeu.
- 2.5 — Estratégia Nacional Anticorrupção.
- 2.6 — Implementação de políticas antifraude.
- 2.7 — Avaliação do risco de fraude.
- 3 — Prioridades e medidas antifraude.
- 4 — Implementação, monitorização, avaliação e reporte.

#### Lista de siglas e abreviaturas

- AA — IGF — Autoridade de Auditoria
- AC — Autoridade de Certificação
- AD&C — Agência para o Desenvolvimento e Coesão
- AFCOS — Serviço de Coordenação Antifraude/*Anti-fraud coordination service*
- AG — Autoridade de Gestão
- CE — Comissão Europeia
- DCIAP — Departamento Central de Investigação e Ação Penal
- EM — Estado(s)-Membro(s)
- EPPO — Procuradoria Europeia/*European Public Prosecutor's Office*
- FEADER — Fundo Europeu Agrícola de desenvolvimento Rural
- FEAGA — Fundo Europeu Agrícola de Garantia
- FEAMP — Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FC — Fundo de Coesão  
FEDER — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FEEL — Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
FSE — Fundo Social Europeu  
IMS — *Irregularity Management System*  
OI — Organismo Intermédio  
OLAF — Organismo de Luta Antifraude  
PAC — Política Agrícola Comum  
PO — Programa Operacional  
QFP — Quadro Financeiro Plurianual  
TFUE — Tratado de Funcionamento da União Europeia  
UE — União Europeia

## 1 — Introdução

### 1.1 — Enquadramento

Em conformidade com o estabelecido nos artigos 310.º e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União e os Estados-Membros (EM) combatem a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva desses interesses. Com efeito, os Estados-Membros deverão tomar medidas análogas às que tomarem para combater a fraude lesiva dos seus próprios interesses financeiros. Anualmente, a Comissão Europeia, em cooperação com os Estados-Membros, apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas.

A alínea c), do n.º 2, do artigo 63.º do Regulamento Financeiro<sup>1</sup> estabelece que os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias, incluindo legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União. Essas medidas incluem:

- a) Assegurar que as ações financiadas pelo orçamento da União Europeia são executadas de forma correta e eficaz nos termos das regras setoriais aplicáveis;
- b) Designar os organismos responsáveis pela gestão e pelo controlo dos fundos da União, bem como assegurar a respetiva supervisão;
- c) Prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes;
- d) Cooperar com a Comissão, com o OLAF, com o Tribunal de Contas Europeu e com a Procuradoria Europeia<sup>2</sup>.

No domínio da proteção dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros, observando o princípio da proporcionalidade, procedem a controlos *ex ante* e *ex post*, incluindo, se for caso disso, verificações no local de amostras de operações representativas e/ou baseadas no risco. Complementarmente, recuperam os montantes indevidamente pagos e, se necessário, instauram ações judiciais para esse efeito.

Os Estados-Membros aplicam ainda sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas aos beneficiários, quando tal estiver previsto nas regras setoriais ou em disposições específicas da legislação nacional.

Nos termos do estabelecido no citado Regulamento Financeiro, assim como no Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013<sup>3</sup>, nos Regulamentos (CE, Euratom) n.º 2988/95<sup>4</sup>, (Euratom, CE) n.º 2185/96<sup>5</sup> e no Regulamento (UE) 2017/1939<sup>6</sup>, os interesses financeiros da União devem ser protegidos através de medidas proporcionadas, incluindo medidas relacionadas com a prevenção, a deteção, a correção e a investigação de irregularidades, nomeadamente de casos de suspeitas de fraude, com a recuperação de fundos perdidos, pagos indevidamente ou utilizados incorretamente e, se for caso disso, com a aplicação de sanções administrativas.

A “Diretiva PIF”<sup>7</sup> estabelece um conjunto de regras mínimas para a definição de infrações e de sanções penais no que diz respeito ao combate à fraude e a outras atividades ilícitas lesivas

dos interesses financeiros da União. Em Portugal, esta Diretiva não foi transposta por via de um único diploma legal, por se ter considerado que legislação nacional previa vários normativos correspondentes ao teor da mesma<sup>8</sup>.

O n.º 2, do artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 2021/1060<sup>9</sup>, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, estabelece que os Estados-Membros asseguram a legalidade e regularidade das despesas incluídas nas contas apresentadas à Comissão e tomam todas as medidas necessárias para prevenir, detetar, corrigir e comunicar eventuais irregularidades, incluindo fraudes. Neste domínio, e nos termos do n.º 1, do artigo 74.º do mesmo Regulamento, cabe às Autoridades de Gestão dos programas adotar medidas e procedimentos antifraude eficazes e proporcionados, tendo em conta os riscos identificados. Tal, constitui um requisito chave dos sistemas de gestão e controlo dos programas cofinanciados pelos Fundos da União Europeia.

De forma coerente, determina o n.º 1, do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 2021/241<sup>10</sup>, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que cada Estado-Membro deve adotar medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União Europeia e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses. Para este efeito, os Estados-Membros devem prever um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e a recuperação dos montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta, podendo, para o efeito, recorrer aos seus sistemas de gestão orçamental nacionais habituais.

Acresce, tal como previsto na alínea b), do artigo 2.º do mesmo Regulamento, que cada Estado-Membro fica obrigado a adotar as medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses, na aceção dos n.ºs 2 e 3, do artigo 61.º do Regulamento Financeiro, lesivos dos interesses financeiros da União, e a intentar ações judiciais para recuperar os fundos que tenham sido objeto de apropriação indevida, inclusive no que respeita a qualquer medida de execução das reformas e dos projetos de investimento ao abrigo do plano de recuperação e resiliência.

No domínio da Política Agrícola Comum, e nos termos do estabelecido no artigo 59.º do Regulamento (UE) n.º 2021/2116<sup>11</sup>, do Parlamento e do Conselho, de 2 de dezembro, os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para assegurarem uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União, incluindo medidas que visam prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes.

No plano nacional, importa ainda salientar a aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, cujas prioridades e medidas foram consideradas na elaboração da presente Estratégia Antifraude, por forma assegurar uma maior harmonização e coerência entre os dois instrumentos e medidas concretas adotadas no combate à corrupção e à fraude.

Em cumprimento do previsto na supramencionada Estratégia, através do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, foi criado o Mecanismo Nacional Anticorrupção, bem como estabelecido o regime geral de prevenção da corrupção.

Sem embargo da necessária harmonização de conceitos, prioridades e medidas, importa salientar que a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 tem um âmbito mais lato que o do presente documento, porquanto este se circunscreve, como antes salientado, à aplicação dos fundos provenientes do orçamento geral da União, incluindo os que se enquadram no regime de gestão direta, mas que obrigam à realização de controlos e auditorias pelas autoridades nacionais, como é o caso, entre outros, do Plano de Recuperação e Resiliência.

Neste enquadramento, e atenta a atual fase de definição, desenvolvimento e execução dos diferentes Quadros financeiros plurianuais e demais Instrumentos de financiamento, provenientes dos orçamentos gerais da União Europeia, importa agora proceder à revisão e atualização da Estratégia Antifraude, elaborada pela IGF — Autoridade de Auditoria, em 2015, a qual foi divulgada conjuntamente com a Norma n.º 04/AD&C/2015, da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., junto de todas as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais que gerem os fundos da política de Coesão, por forma a potenciar a adoção tempestiva de medidas de combate à fraude eficazes e proporcionadas, pelos diversos intervenientes nos correspondentes sistemas de gestão e controlo, então, do período de programação 2014-2020.



A presente estratégia, que vigorará no período 2023 a 2027, foi desenvolvida tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia<sup>12</sup> com a colaboração de entidades intervenientes nos sistemas gestão e controlo nacionais, designadamente a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P., porquanto assumem, no primeiro caso, a coordenação técnica do Portugal 2020 e do Portugal 2030 e a função de Entidades Pagadoras dos Fundos da Política de Coesão e dos Fundos Agrícolas, respetivamente.

Complementarmente, importa referir que na elaboração da presente estratégia foram ainda considerados contributos de outras fontes, nomeadamente os que nos foram transmitidos pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal e pelo *Think Tank*, constituído por iniciativa do Ministério Público.

Por último destaca-se que a presente estratégia foi elaborada no cumprimento das competências da IGF — Autoridade de Auditoria, enquanto *Anti-fraud Coordination Service* (AFCOS), razão pela qual se circunscreve ao plano administrativo, no que respeita aos sistemas de gestão e controlo dos fundos europeus, em Portugal.

Consequentemente, e por força daquelas competências, não enquadra ou define eventuais medidas que possam justificar-se, designadamente, quer no plano da atividade investigatória, quer nos planos judicial ou criminal, uma vez que são matérias que extravasam a capacidade legal, as atribuições e a competência de intervenção da IGF — Autoridade de Auditoria.

De salientar que nos termos do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027, compete à autoridade de auditoria, a IGF, no cumprimento do disposto no Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, coordenar o tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades e exercer as demais competências decorrentes da respetiva designação como serviço AFCOS, previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como, liderar a elaboração, a coordenação e a implementação da estratégia nacional antifraude, no âmbito dos fundos europeus.

## 1.2 — Conceitos, definições e princípios

Na aceção do n.º 2, do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, constitui irregularidade “*qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida*”.

O carácter intencional é o que distingue o conceito de fraude do de irregularidade. Assim, a Convenção estabelecida com base no então artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à proteção dos interesses financeiros da União Europeia define fraude como qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

— *à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos provenientes do Orçamento Geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias ou por sua conta;*

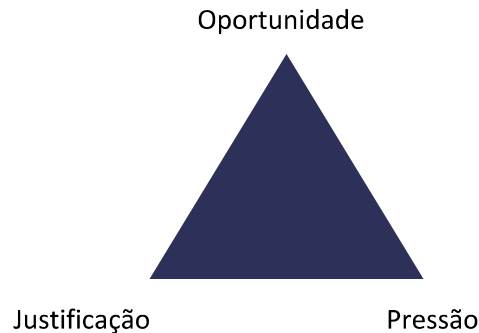
— *à não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito;*

— *ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.*”

No quadro legal português, a noção de “fraude na obtenção de subsídio ou subvenção” encontra-se prevista no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, sendo a mesma aplicável a todos os subsídios e subvenções, independentemente da fonte de financiamento. Complementarmente, é aplicada a definição de suspeita de fraude, prevista no artigo 2.º do Regulamento Delegado (UE) 2015/1971, da Comissão, de 8 de julho.

A fraude, em cada organização, pode decorrer de origem externa, quando originada por terceiros, ou de origem interna, quando motivada pelos colaboradores da organização.

Segundo Donald R. Cressey, existem três fatores considerados perpetradores da fraude e que se resumem no designado “triângulo da fraude”.



**Oportunidade:** Mesmo que uma pessoa tenha um motivo, tem de ter a oportunidade. A existência de sistemas de controlo interno ineficientes ou inadequados podem suscitar a oportunidade. Naturalmente que a probabilidade presumida de uma fraude não ser detetada constitui um aspeto crucial para o perpetrador.

**Justificação:** Uma pessoa pode desenvolver uma justificação para si mesma para a prática da fraude, mediante a racionalização dos seus atos, ou seja, «é justo fazer isto — mereço este dinheiro» ou «é-me devido». «Estou apenas a pedir o dinheiro emprestado — mais tarde devolvo-o». O risco percecionado da eventual deteção e punição do ato ilícito é condicionado pela vontade e determinação.

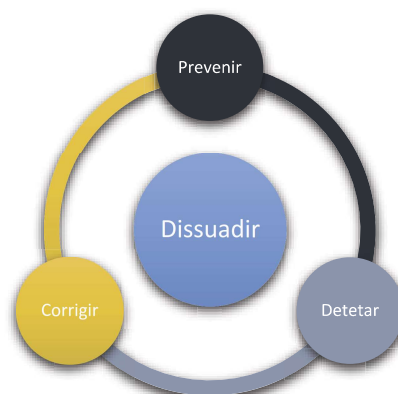
**Pressão, incentivo ou motivo financeiro:** Trata-se do fator «necessidade ou avareza». A avareza pura pode frequentemente ser um motivo forte. A pressão pode, por outro lado, surgir de problemas financeiros privados ou vícios pessoais.

Nestes termos, a solução para a prevenção da fraude deverá decorrer, por um lado da adoção de uma política de “tolerância zero” em matéria de fraude, por outro do estabelecimento de um sistema de controlo interno que vise mitigar os fatores que compõem o “triângulo da fraude”.

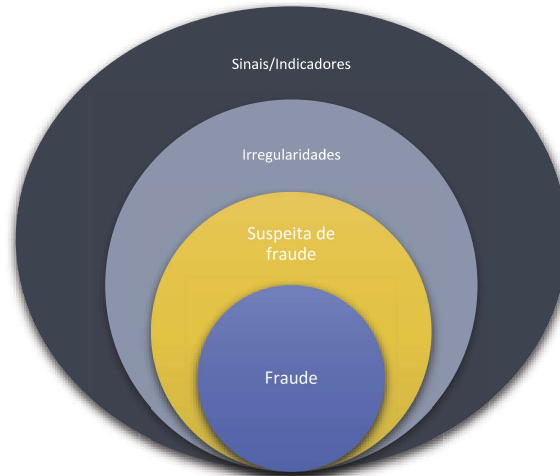
De facto, a justificação e a pressão, estão, iminentemente, correlacionadas com os princípios éticos e de conduta, bem como com a cultura da organização para a sua promoção, efetiva implementação, monitorização e correção, quando necessário. A inexistência de uma clara cultura organizacional de intolerância no domínio da mitigação e combate à fraude potencia a sua ocorrência e não deteção.

A oportunidade assume-se como aquela que mais diretamente reflete a qualidade e adequação dos sistemas de controlo interno, visto que ineficiências no seu funcionamento (v.g. ausência de segregação de funções, inobservância do princípio da independência, inexistência ou fraca supervisão, deficiente interligação dos sistemas de informação, inexistência de canais de denúncia, etc...) aumentam a probabilidade de uma fraude não ser detetada.

Neste contexto, uma abordagem estruturada em matéria de combate à fraude envolve os domínios de prevenção, da deteção, da correção e da repressão.



A adequada monitorização dos sinais de alerta e indicadores de fraude deve potenciar a prevenção e a deteção de irregularidades e de casos de suspeita de fraude. Considerando que os intervenientes nos sistemas de controlo interno não têm prerrogativas de investigação criminal, todos os casos de suspeita de fraude deverão ser reencaminhados para as autoridades competentes, tendo em vista a comprovação efetiva da existência ou não de fraude que configure ilícito criminal e, quando confirmada, a aplicação da correspondente sanção.



Uma boa articulação e cooperação entre as autoridades nacionais e, obviamente, com os serviços da Comissão, constitui um pilar fundamental para um combate eficaz contra a fraude.

Acresce que, todos os colaboradores em funções públicas têm o dever legal de denunciar os casos de suspeita de fraude de que tomem conhecimento.

Neste âmbito, releva ainda salientar que a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, estabeleceu o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

A Convenção estabelecida com base no então artigo K.3 do Tratado da União Europeia integra ainda uma definição de corrupção. Contudo, a Comissão tem adotado uma definição ampla de corrupção, classificando-a como o abuso de posição (pública) para proveito pessoal. Nesta matéria, e sem embargo desta conceptualização, remetemos para a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, bem como para o regime geral da prevenção da corrupção, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de junho.

Nos termos do artigo 61.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, existe um conflito de interesses caso o *exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa envolvida na execução do orçamento se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.*

Um conflito de interesses pode surgir mesmo que a pessoa não beneficie efetivamente da situação, uma vez que é suficiente que as circunstâncias comprometam o exercício das suas funções de um modo objetivo e imparcial. Contudo, essas circunstâncias têm de ter uma certa ligação identificável e individual com (ou impacto em) aspetos concretos da conduta, do comportamento ou das relações da pessoa.

Atenta a relevância dos conflitos de interesses no domínio da gestão e controlo dos fundos europeus remetemos para as *Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro*<sup>13</sup>, emitidas pela Comissão Europeia.

### 1.3 — Âmbito da Estratégia Nacional Antifraude

No quadro das exigências regulamentares aplicáveis aos fundos europeus, a IGF — Autoridade de Auditoria, enquanto Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS), em 2015, estabeleceu uma Estratégia Antifraude que visou orientar as Autoridades de Gestão e de Certificação na adoção de medidas antifraude eficazes e proporcionais. Neste âmbito foram identificadas as prioridades de intervenção, bem como a calendarização para a sua execução.

A mencionada Estratégia foi divulgada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. (Agência) junto das Autoridades de Gestão dos programas operacionais que gerem os fundos da política de coesão, conjuntamente, com orientações sobre os procedimentos de avaliação do risco de fraude e de implementação de medidas antifraude.

Em complemento, ao longo do período de programação 2014-2020, e em cumprimento das suas responsabilidades enquanto Autoridade de Auditoria, a IGF desenvolveu auditorias incidentes sobre os sistemas de gestão e controlo de cada programa operacional que incidiram sobre a verificação do efetivo funcionamento das medidas antifraude adotadas pelas correspondentes autoridades de gestão. De igual modo, executou uma auditoria de natureza transversal incidente sobre esta matéria em concreto.

O Regulamento das Disposições Comuns<sup>14</sup>, reforça a relevância do combate à fraude na gestão e controlo dos fundos europeus, aliás em total coerência com a regulamentação aplicável aos demais instrumentos de financiamento provenientes do orçamento geral da União, designadamente, ao Plano de Recuperação e Resiliência.

Neste âmbito, destaca-se a regulamentação nacional aplicável ao período de programação 2021-2027, em especial o Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027.

Neste contexto, conjugando a evolução ocorrida nos últimos anos, a fase de implementação dos diferentes períodos de programação, bem como dos demais instrumentos de financiamento provenientes do orçamento da União Europeia, importa agora promover a revisão da Estratégia Nacional Antifraude, elaborada em 2015, por forma a dispormos de um instrumento enquadrador, de orientação estratégica e metodológica, que potencie a implementação tempestiva de medidas antifraude eficazes e proporcionais, direcionadas a acautelar a proteção dos interesses financeiros nacionais e da União Europeia e a mitigar, desta forma, o risco de fraude.

Como antes referido, a presente Estratégia, que pretende enquadrar todos os intervenientes na gestão e controlo dos fundos do orçamento da União Europeia aplicados no território nacional, independentemente de se enquadrarem nos regimes de gestão partilhada ou direta, terá como princípio uma política de “tolerância zero” perante a prática de atos ilícitos e situações de suspeitas de fraude e fraude comprovada. Consequentemente, visa identificar prioridades e medidas específicas, devidamente articuladas, nas diferentes fases do denominado ciclo antifraude, que envolve, como antes referido, os seguintes domínios:

#### i) Prevenção

A prevenção assume crucial importância na luta contra a fraude. Assim, todas as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia devem estar plenamente empenhadas em desenvolver e implementar as atividades de prevenção da fraude.

Os procedimentos a implementar no domínio da prevenção visam a redução da probabilidade de ocorrência de situações de fraude através da implementação de um sistema de gestão e controlo adequado e articulado entre todas as entidades intervenientes.

Um sistema de gestão e controlo adequado deve prever, entre outros, a existência de uma efetiva avaliação e gestão do risco de fraude, estruturada, orientada e atualizada, bem como a promoção de uma cultura de ética e de conduta que potencie a adoção de uma política de informação, formação e sensibilização abrangente que promova a racionalização de comportamentos de todos os intervenientes nos respetivos processos.

### ii) Detecção

Em conjugação com os procedimentos de prevenção, é fundamental envidar todos os esforços para detetar irregularidades, incluindo os casos de suspeitas de fraude. Releva, a este nível, o robustecimento das verificações de gestão, bem como o adequado tratamento dos resultados da avaliação do risco de gestão e fraude, designadamente mediante a adoção sistemática de medidas de mitigação das áreas de risco significativo identificadas.

No domínio da deteção, releva ainda a otimização de todos os meios e recursos ao dispor das autoridades nacionais competentes, bem como o adequado tratamento de toda a informação disponível, nos diferentes níveis.

### iii) Correção e Repressão

Sem embargo dos procedimentos de prevenção e deteção, devem ser definidos e efetivamente implementados mecanismos de correção e repressão dos casos de fraude, corrupção ou qualquer outra prática ilegal lesiva dos interesses financeiros da União Europeia.

Efetivamente, um importante elemento dissuasor para os infratores potenciais é a aplicação de sanções e a sua visibilidade.

## **2 — Situação atual**

### **2.1 — Pacote financeiro aprovado**

Em resposta à situação pandémica e subsequente crise económica, a União Europeia tem vindo a adotar diversas medidas, com particular destaque para a aprovação, após um longo processo de negociações, do Plano de Recuperação para a Europa.

De facto, em dezembro de 2020, o Conselho Europeu aprovou um pacote financeiro global de 2.017,8 mil M€ (preços correntes), a executar por via dos seguintes instrumentos:

1) Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia 2021-2027, com um montante global de 1.210,9 mil M€<sup>15</sup>, dos quais 33,7 mil M€ destinados a Portugal, a aplicar maioritariamente no âmbito da política de coesão, com execução prevista até 2029;

2) Next Generation-EU, um instrumento temporário no valor de 807 mil M€<sup>16</sup>, dos quais 421 mil M€ em subvenções não reembolsáveis e 386 mil M€ em empréstimos concedidos. Cerca de 90 % deste financiamento será absorvido pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tendo sido inicialmente previstos para Portugal 13,9 mil M€ em subvenções e 2,7 mil M€ em empréstimos, para investimentos nos domínios da resiliência, transição digital e transição climática, com execução até 2026.

No âmbito do *Next Generation-EU*, foi também criada a iniciativa de Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (*REACT-EU*), que dispõe de 50,6 mil M€ para apoiar a recuperação da economia europeia em 2021 e 2022, sendo que Portugal beneficia de cerca de 4,2 % desse montante.

Com o processo de reprogramação do Plano de Recuperação e Resiliência que decorre no ano de 2023, prevê-se um reforço de financiamento que resulta da atualização do montante de subvenções ao abrigo do artigo n.º 11 do Regulamento (UE) 2021/241, da integração da dotação financeira da iniciativa *REPowerEU* e da transferência da verba referente à Reserva de Ajustamento ao *Brexit*, prevendo-se que o PRR passe a ter uma dotação total de 22,3 mil milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de cerca 2,4 mil milhões de euros em subvenções e de 3,3 mil milhões de euros em empréstimos.

Assim, considerando os financiamentos previstos no âmbito dos instrumentos anteriormente referidos, Portugal terá à sua disposição 58,6 mil M€ (considerando a já referida atualização do PRR) dos quais 6 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos.

Este elevado volume de recursos financeiros disponíveis, a que crescem os montantes ainda em execução até ao final de 2023 do Portugal 2020, num período de tempo relativamente curto, associado à previsível pressão para executar, constitui um risco relevante no domínio do combate à corrupção e à fraude. Tal, consubstancia um desafio para os órgãos de definição e coordenação política e de desenvolvimento do quadro legislativo aplicável, bem como para as entidades intervenientes na gestão controlo e auditoria e instâncias com responsabilidade de investigação e ação judicial.

Neste contexto, parece fundamental promover todas as ações de cooperação e articulação possíveis, em estrito respeito pelas competências próprias de cada órgão ou entidade.

De igual modo, e apesar dos progressos recentes, com particular destaque para a criação do Portal Mais Transparência, que centraliza e disponibiliza informação sobre as medidas e os projetos financiados por fundos europeus, afigura-se determinante incrementar as medidas de informação e transparência no que respeita à aplicação dos fundos provenientes do orçamento da União Europeia, assim como a sensibilização e o comprometimento da sociedade civil, por forma a potenciar a criação de um ambiente menos propício à prática de atos ilícitos e, em particular, de fraude.

A articulação entre as autoridades nacionais e as instituições comunitárias é igualmente determinante para a definição da estratégia e de políticas de combate à antifraude que visem a aplicação de medidas eficazes e proporcionadas.

A IGF — Autoridade de Auditoria, enquanto AFCOS, terá um papel de relevo na definição e coordenação dessa Estratégia, assim como no acompanhamento da sua efetiva implementação.

## 2.2 — Irregularidades e casos de suspeita de fraude comunicados ao OLAF

### 2.2.1 — Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

Com o especial propósito de identificar as principais áreas de risco e os padrões de irregularidades e casos de suspeitas de fraude detetadas no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), foi efetuada uma análise dos dados residentes no sistema de comunicações de irregularidades do OLAF (*Irregularity Management System* — IMS), com reporte ao final de 2021, relativamente ao período de programação 2014-2020.

Naquele período foram comunicados ao OLAF 222 casos de irregularidades, incluindo 30 com suspeita de fraude, envolvendo um montante total de cerca de 61 milhões de euros, repartidos por fundos do seguinte modo:

QUADRO N.º 1

### FEEI — 2014-2020 — Irregularidades comunicadas ao OLAF

Montantes (Fundo) em milhares de euros

Fundo	Total de comunicações ao OLAF				Com suspeita de fraude/ fraude comprovada		% valor irreg. (e=d/b)
	Nº casos (a)	%	Valor Irreg. (b)	%	Nº casos (c)	Valor Irreg. (d)	
FEDER	97	44%	47 074	78%	12	35 934	76%
FC	11	5%	2 024	3%	0	0	0%
FSE	78	35%	7 926	13%	16	3 238	41%
FEAMP	36	16%	3 789	6%	2	129	3%
<b>Total</b>	<b>222</b>	<b>100%</b>	<b>60 813</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>39 302</b>	<b>65%</b>

Fonte: *Irregularity Management System*

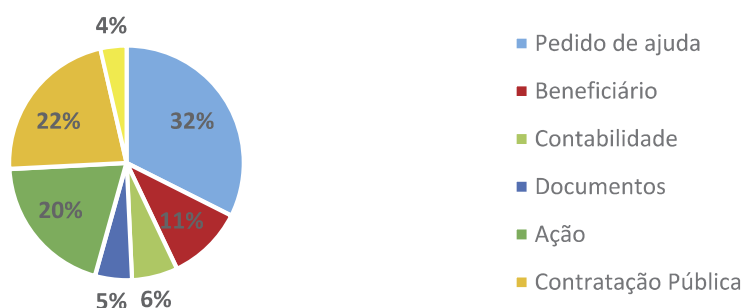
Conforme resulta do quadro anterior, os 30 casos comunicados com “suspeita de fraude/fraude comprovada” envolveram o montante (Fundo) de, aproximadamente, 39 milhões de euros, ou seja, cerca de 65 % do montante total das irregularidades comunicadas ao OLAF com referência ao período de programação 2014-2020.

Para melhor compreensão daquela aparente desproporcionalidade<sup>17</sup>, importa salientar que, sempre que os casos envolvem suspeitas de fraude, as correspondentes comunicações ao OLAF são efetuadas pelo valor total do apoio aprovado, independentemente do montante indevidamente pago, ao invés do que sucede nas demais irregularidades.

As irregularidades que determinaram as comunicações sintetizadas no quadro anterior apresentam a seguinte distribuição por tipologia<sup>18</sup>:

GRÁFICO N.º 1

## FEEI - PP 2014-2020 - Tipologia das irregularidades



Como decorre do gráfico anterior, mais de 74 % dos casos comunicados<sup>19</sup> estão relacionados com irregularidades associadas aos pedidos de ajuda, em especial a não elegibilidade do projeto ou respetivas atividades, ao incumprimento das regras de contratação pública e à implementação das ações aprovadas.

## 2.2.2 — Fundos Política Agrícola Comum

No que concerne aos fundos da Política Agrícola Comum (PAC), nos últimos 6 anos, que abrangem, no essencial, despesas do atual período de programação, foram comunicados ao OLAF 2.111 casos de irregularidades, a maioria dos quais relativos ao FEADER:

QUADRO N.º 3

## Fundos PAC — Irregularidades comunicadas ao OLAF, de 2016 a 2021

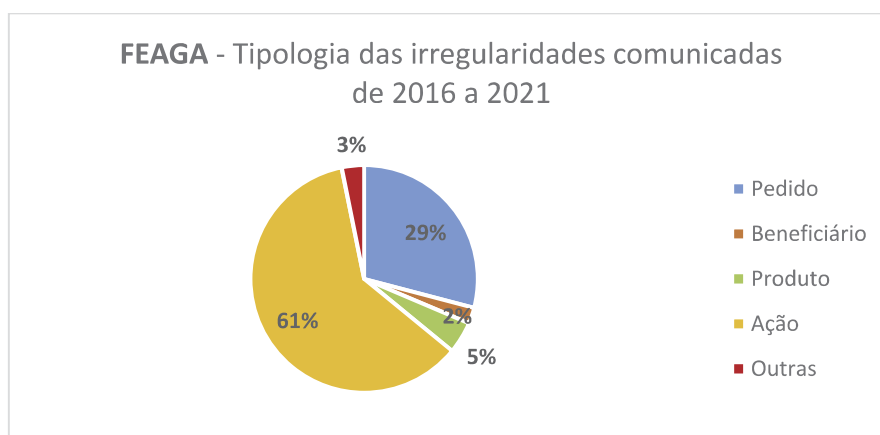
Fundo	Total de comunicações ao OLAF				Montantes (Fundo) em milhares de euros		% valor irreg. (e=d/b)
	Nº casos (a)	%	Valor Irreg. (b)	%	Com suspeita de fraude/fraude comprovada	% valor irreg. (e=d/b)	
	Nº casos (c)	Valor Irreg. (d)					
FEAGA	220	10%	8 626	8%	10	594	7%
FEADER	1 891	90%	94 862	92%	27	7 518	8%
<b>Total</b>	<b>2 111</b>	<b>100%</b>	<b>103 488</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>8 113</b>	<b>8%</b>

Fonte: Irregularity Management System

Como resulta do quadro anterior, no âmbito dos fundos agrícolas, o número de casos comunicados com suspeitas de fraude é reduzido. O correspondente valor está fortemente influenciado por um caso, envolvendo 54 operações de investimento, no valor aproximado de 6 milhões de euros, no setor florestal, tituladas por um único beneficiário. Neste caso, em que existiam “relações especiais” entre o beneficiário e os seus principais fornecedores, foram detetadas a não execução das ações e a emissão de faturação por montantes significativamente superiores aos efetivamente suportados.

Em termos globais, as tipologias das irregularidades<sup>20</sup> identificadas nas despesas financiadas pelo FEAGA são as seguintes:

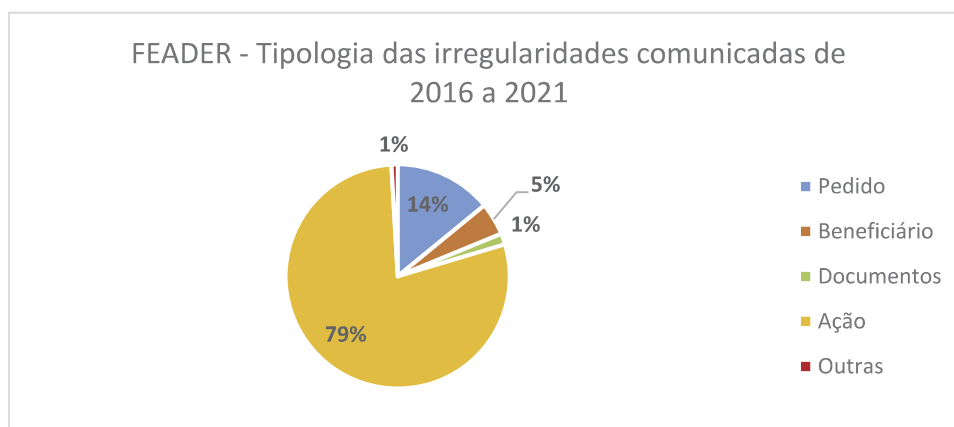
GRÁFICO N.º 2



Conforme resulta do quadro anterior, parte significativa das irregularidades identificadas nos pedidos de ajuda do FEAGA estão relacionadas com desvios na implementação das ações, em particular, nas medidas de mercado.

No que respeita às ajudas FEADER, a tipologia das irregularidades comunicadas ao OLAF distribui-se do seguinte modo:

GRÁFICO N.º 5



No que concerne às ajudas FEADER, a maioria das irregularidades comunicadas ao OLAF estão relacionadas com a não implementação de parte das ações e/ou com o incumprimento dos prazos.



### 2.3 — Auditorias temáticas no domínio das medidas antifraude

A IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, procedeu à realização de uma auditoria transversal sobre os sistemas de gestão e controlo dos Programas Operacionais do Portugal 2020, com a finalidade de confirmar se as correspondentes Autoridades de Gestão implementaram medidas antifraude eficazes e proporcionadas, dando cumprimento ao definido na regulamentação e orientações comunitárias, em concreto ao requisito chave n.º 7 — *Aplicação eficaz de medidas proporcionadas de combate à fraude*, previsto nas “Orientações para a Comissão e os Estados-Membros sobre uma metodologia comum para a avaliação de sistemas de gestão e controlo nos Estados-Membros” (EGESIF 14-0010, de 18 de dezembro).

Na sequência daquela ação, a IGF — Autoridade de Auditoria concluiu que as medidas antifraude efetivamente adotadas pelas Autoridades de Gestão careciam de algumas melhorias, em especial no que concerne ao estabelecimento de procedimentos de articulação e partilha de informação, à avaliação e revisão do risco residual de fraude, à instituição de indicadores de fraude e de medidas de deteção de “sinais de alerta”, bem como à utilização generalizada dos instrumentos disponíveis para efeitos de avaliação e mitigação do risco de fraude.

### 2.4 — Auditorias das instâncias comunitárias

#### 2.4.1 — Relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia (PIF)

No último relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia<sup>21</sup>, a Comissão Europeia manifestou considerar que deve ser melhorada a forma como os dados comuns, especialmente os relativos a irregularidades e fraudes detetadas, são recolhidos e utilizados. Consequentemente, a Comissão assumiu o compromisso de continuar a desenvolver o Sistema de Gestão de Irregularidades, salientando, porém, que compete às autoridades nacionais assegurar a qualidade e fiabilidade dos dados que comunicam.

#### 2.4.2 — Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE)<sup>22</sup>, com o propósito de avaliar se a Comissão Europeia estava a gerir corretamente o risco de fraude nas despesas da União Europeia, este considerou que era necessária mais motivação na União Europeia para aplicar um quadro estratégico eficaz de gestão do risco da fraude com base em avaliações sólidas, bem como que a Comissão teria manifestamente de intensificar a sua luta contra a fraude nas despesas da União Europeia clarificando e reforçando as responsabilidades das várias partes envolvidas na gestão desse combate.

O TCE avaliou, igualmente, o papel das Autoridades de Gestão no combate à fraude nas despesas da coesão da União Europeia<sup>23</sup>. Em resultado dessa avaliação, o TCE conclui que, *embora se tenham registado melhorias no modo como as autoridades de gestão identificam os riscos de fraude e elaboram as medidas de prevenção, ainda é necessário reforçar a deteção, a resposta e a coordenação em matéria de fraude*.

Consequentemente, o TCE dirigiu à Comissão Europeia diversas recomendações. Dessas recomendações destacamos a dirigida a assegurar que todos os Estados-Membros disponham de estratégias nacionais antifraude, que as implementem de forma coerente e efetiva e que criem mecanismos de avaliação da sua eficácia, bem como as atinentes ao reforço das medidas implementadas e da utilização de métodos pró-ativos de deteção, incluindo, neste caso, os baseados em novas tecnologias.

Nos relatórios anuais, o TCE tem vindo a destacar a necessidade de acompanhar o risco de fraude nas auditorias sobre as operações. No domínio dos fundos da PAC, o TCE considera ainda existirem insuficiências nas políticas e procedimentos antifraude e, por conseguinte, necessário que os organismos pagadores disponham de sistemas de prevenção e deteção de fraude.

### 2.5 — Estratégia Nacional Anticorrupção

A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, identifica as seguintes prioridades:

- 1) Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade;
- 2) Prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público;
- 3) Comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção;
- 4) Reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas;
- 5) Garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição;
- 6) Produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção;
- 7) Cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

Neste quadro de prioridades da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 considera-se indispensável fortalecer e valorizar os mecanismos de prevenção e deteção de crimes de corrupção e crimes conexos, implementando um conjunto de medidas, das quais destacamos as seguintes:

- 1) Reforço do papel das escolas na educação para a cidadania, inculcando às crianças e jovens o sentido da integridade e o repúdio perante práticas de corrupção;
- 2) Desenvolvimento de ações de formação dirigidas aos dirigentes e funcionários públicos, incorporando conteúdos com uma forte componente de preparação para a probidade e de prevenção de práticas corruptivas, de modo a criar uma maior consciência dos perigos e consequências negativas da corrupção;
- 3) Aperfeiçoamento do modelo de acompanhamento da gestão dos fundos comunitários, reforçando a transparência através da publicitação dos processos e implementando mecanismos que permitam não só antecipar situações de fraude como também assegurar a prestação de contas;
- 4) Adoção de programas de cumprimento normativo no setor público (programas de public compliance), vocacionados para a prevenção e deteção de práticas ilícitas e para a proteção de dirigentes ou trabalhadores que denunciem estas práticas;
- 5) Desenvolvimento de planos de prevenção ou gestão de riscos, incluindo a adoção de códigos de ética ou de conduta e de manuais de boas práticas;
- 6) Criação de um Mecanismo (ou Agência) autónomo, que agregue competências e detenha poderes de iniciativa, de controlo e de sancionamento;
- 7) Reforço da articulação entre instituições públicas e privadas, de modo a estabelecer um intercâmbio de informação relativamente a boas práticas e novas estratégias de prevenção, deteção e repressão dos fenómenos corruptivos;
- 8) Divulgação de informação fiável sobre o fenómeno da corrupção, incluindo a elaboração de um relatório anual sobre a real extensão das práticas corruptivas, do seu nível de incidência nos vários domínios e da adequação das respostas.

Ao nível da repressão, na Estratégia Nacional Anticorrupção são propostos alguns ajustamentos aos mecanismos já existentes, nomeadamente ao nível da dispensa de pena, da atenuação da pena ou da suspensão provisória do processo. O objetivo é que estas soluções sejam aplicadas na prática e auxiliem à investigação sem, contudo, pôr em causa os direitos de defesa e a dimensão humanista do processo penal português.

Considerando que a morosidade dos processos relativos a crimes de corrupção ou crimes semelhantes gera desconfiança nos cidadãos, a Estratégia Nacional Anticorrupção sugere ajustamentos à lei de processo penal, com o objetivo de facilitar a separação de processos durante

a fase de investigação e de admitir a celebração de acordos sobre a pena aplicável, durante o julgamento, com base na confissão livre e sem reservas dos factos imputados ao arguido, independentemente da natureza ou da gravidade do crime.

Ainda na área da repressão, a Estratégia propõe reforçar a pena acessória de proibição do exercício de funções públicas, aplicada a titulares de cargos públicos que cometem crimes de média ou alta gravidade, no sentido de serem previstos prazos mais longos de proibição do exercício de funções e tornando esta pena aplicável a titulares de cargos políticos.

As prioridades e ações fundamentais a prever na Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus terão, necessariamente, de ser conjugadas e articuladas com as definidas na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, nomeadamente as acima resumidas, porquanto prosseguem objetivos coerentes entre si e, assim, atingíveis mediante a aplicação de medidas conexas.

### 2.6 — Implementação de políticas antifraude

Conforme resulta do anteriormente descrito, diferentes auditorias, quer realizadas pelas autoridades nacionais, designadamente pela IGF — Autoridade de Auditoria, quer pelas instâncias comunitárias, têm vindo a identificar diversas insuficiências na implementação de políticas antifraude, por parte dos diferentes intervenientes nos sistemas de gestão e controlo dos fundos europeus. Aquelas insuficiências, relevando para o diagnóstico da situação atual ao nível da implementação de políticas antifraude, constituem um pilar fundamental para a identificação das medidas e prioridades da presente Estratégia.

Assim, importa ponderar as recomendações formuladas na sequência daquelas insuficiências, das quais destacamos as seguintes:

- 1) Promover a implementação transversal políticas antifraude coerentes, prevendo mecanismos adequados para a avaliação da sua eficácia;
- 2) Estabelecer procedimentos de articulação periódica entre as diferentes entidades responsáveis pela gestão e pagamento de fundos europeus e subvenções, no domínio do combate à fraude;
- 3) Utilizar, de forma generalizada, todos os instrumentos disponibilizados pela Comissão para efeitos de avaliação e mitigação do risco de fraude, nomeadamente a base de dados EDES e a aplicação ARACHNE;
- 4) Disponibilizar a informação necessária para utilização de todas as funcionalidades do ARACHNE;
- 5) Avaliar, regularmente, o risco residual de fraude e proceder ao acompanhamento das recomendações daí resultantes;
- 6) Instituir indicadores de fraude e mecanismos de partilha de medidas de deteção de “sinais de alerta”.

### 2.7 — Avaliação do risco de fraude

Como anteriormente referido, em observância dos requisitos regulamentares e no quadro da implementação da estratégia antifraude definida para o período de programação 2014-2020, as diversas autoridades de gestão adotaram medidas antifraude eficazes e proporcionadas, as quais incluíram avaliações do risco de fraude, no essencial, realizadas mediante aplicação do instrumento incluso nas orientações da Comissão Europeia sobre a *Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas*.

Não obstante, a análise daquelas avaliações, bem como das conclusões das diversas auditorias realizadas no domínio das medidas antifraude, sintetizadas nos anteriores pontos 2.3 e 2.4, e das situações irregulares comunicadas ao OLAF, em particular dos casos com suspeita de fraude, permitiu identificar um conjunto de áreas de risco significativo, as quais

sintetizamos no quadro seguinte conjuntamente com as prioridades e objetivos estratégicos para a respetiva mitigação.

Áreas de risco e respetivas causas	Prioridades/Objetivos Estratégico
Insuficiência das medidas de prevenção e deteção de irregularidades e casos de suspeitas de fraude na concessão de apoios da União Europeia, pela não implementação completa de políticas antifraude pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão dos quadros financeiros plurianuais e outros instrumentos de financiamento provenientes da União Europeia.	Instituir <b>políticas antifraude</b> ao nível de cada autoridade de gestão ou entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia.
Ausência ou desatualização da avaliação do risco residual de fraude e de uma estratégia antifraude consistente com essa avaliação.	Definir ou reforçar <b>estratégias antifraude</b> coerentes, bem como <b>avaliar o risco residual</b> de fraude de forma recorrente, adotando as medidas que se revelarem adequadas para a respetiva mitigação.
Insuficiente verificação de requisitos regulamentares essenciais, devido à não implementação de procedimentos adequados, em especial no que respeita à prevenção de conflito de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento.	Reforçar os <b>procedimentos</b> específicos dirigidos à prevenção de conflito de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento.
Ineficaz promoção de uma cultura efetiva de combate à fraude e/ou insuficiência de recursos com competência e conhecimentos adequados para o efeito.	Potenciar a <b>capacitação</b> das equipas de gestão e controlo nos domínios da prevenção e deteção de potenciais casos de fraude, bem como assegurar uma adequada gestão de recursos humanos.
Não identificação de casos de potencial fraude por consequência da não utilização de instrumentos e aplicações adequadas.	Promover a utilização transversal e completa dos instrumentos e aplicações existentes, nomeadamente do <b>ARACHNE</b> .
Não deteção de situações de duplicação de apoios e outras situações de não elegibilidade de beneficiários/pedidos, por falta de mecanismos que permitam cruzamento de informação e validações automatizadas.	Desenvolver <b>sistemas de informação integrados</b> e/ou mecanismos automatizados de validação da duplicação de apoios e de outros requisitos regulamentares e normativos.
Não deteção de irregularidades e casos de suspeitas de fraudes na concessão de apoios da União Europeia, por falta de articulação e/ou coordenação das entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia.	Melhorar a <b>articulação e coordenação</b> das entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos provenientes do orçamento geral da União Europeia.
Potenciar o sentimento de impunidade quanto à prática de atos ilícitos, fraude e corrupção, por falta de divulgação dos casos investigados e do quadro sancionatório aplicado.	Assegurar uma adequada <b>comunicação, transparência e integridade</b> na gestão e controlo dos fundos europeus.

## 3 — Prioridades e medidas antifraude

Face às prioridades/objetivos estratégicos acima definidos, a ação das entidades responsáveis pela gestão e controlo dos fundos provenientes do orçamento geral da União Europeia deverá orientar-se pela adoção das seguintes medidas e indicadores de avaliação:

Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação
<b>Instituir políticas antifraude ao nível de cada autoridade de gestão ou entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia</b>		
1	Promover e difundir uma cultura antifraude, numa ótica <i>top-down</i> e realização de ações de sensibilização em matéria de fraude.	% de entidades com elaboração de Códigos e Ética e Conduta, Cartas de Missão, publicações nos <i>websites</i> dos programas operacionais ou outros instrumentos de financiamento da União Europeia.
		% de entidades com realização de ações de sensibilização em matéria de fraude
2	Nomear os responsáveis pela definição, implementação e monitorização das medidas antifraude.	% de entidades com despacho de nomeação dos responsáveis pela definição, implementação e monitorização das medidas antifraude.
3	Implementar uma estratégia antifraude que preveja mecanismos para uma adequada avaliação e monitorização da respetiva implementação.	% de entidades com Estratégias Antifraude definidas.
		% de entidades que definem mecanismos para a sua avaliação e monitorização.
<b>Definir ou reforçar estratégias antifraude coerentes, bem como avaliar o risco residual de fraude de forma recorrente, adotando as medidas que se revelarem adequadas para a respetiva mitigação</b>		
4	Definir indicadores que permitam monitorizar e avaliar, periodicamente, o risco residual de fraude.	% de entidades que definem indicadores para monitorizar, periodicamente, o risco residual de fraude.
5	Avaliar, no mínimo anualmente, o risco residual de fraude e implementar medidas adequadas para a respetiva mitigação.	% de entidades que avaliam o risco residual de fraude e adotam de medidas coerentes de mitigação.
6	Publicitar os resultados da adoção das medidas antifraude.	% de entidades que reportam a avaliação das medidas antifraude adotadas e fundamentam eventuais desvios significativos face ao previsto.
<b>Reforçar os procedimentos específicos dirigidos à prevenção de conflito de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento</b>		
7	Incluir no âmbito das verificações de gestão as áreas de risco significativo, quer resultantes da avaliação efetuada, quer decorrentes de todos os controlos e auditorias realizados.	% de entidades que, nas verificações de gestão, reforçam a verificação das áreas de risco significativo identificadas.



Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação
8	Promover a implementação de programas <i>compliance</i> vocacionados para a prevenção e deteção de práticas ilícitas e para a proteção de denunciantes dessas práticas (cfr. Estratégia Nacional Anticorrupção).	% de entidades que desenvolvem ações de avaliação dos programas de <i>compliance</i>
9	Estabelecer canais específicos e de fácil utilização para apresentação de denúncias sobre a aplicação dos fundos da União Europeia e procedimentos adequados para a respetiva apreciação.	% de entidades que estabelecem canais de denúncia específicos e reportam, anualmente, o resultado do seu tratamento.
<b>Potenciar a capacitação das equipas de gestão e controlo nos domínios da prevenção e deteção de potenciais casos de fraude, bem como assegurar uma adequada gestão de recursos humanos</b>		
10	Avaliar a suficiência, competências e conhecimentos dos recursos disponíveis em matéria de combate à fraude.	% de entidades que avaliam a suficiência, competências e conhecimentos dos recursos disponíveis em matéria de combate à fraude.
11	Implementar uma política de gestão de recursos humanos e um plano de formação que inclua ações específicas direcionadas à prevenção e deteção da fraude.	% de entidades que incluem nos respetivos Planos de formação ações dirigidas à prevenção e deteção da fraude.
12	Assegurar a observância dos princípios da independência, segregação de funções, bem como a adequada supervisão das tarefas realizadas.	% de entidades que estipulam, nos manuais de procedimentos, procedimentos que assegurem uma adequada observância dos princípios da independência, segregação de funções, bem como que garantam uma efetiva supervisão das tarefas executadas.
13	Identificar as funções sensíveis e promover a rotação dos respetivos responsáveis ou, em alternativa, implementem procedimentos de supervisão acrescida.	% de entidades que promovam a identificação de cargos sensíveis, bem como implementam medidas adequadas à mitigação do risco que comportam.
<b>Promover a utilização transversal e completa dos instrumentos e aplicações existentes, nomeadamente do ARACHNE</b>		
14	Disponibilizar os dados necessários para a utilização de todas as funcionalidades do ARACHNE, nomeadamente a informação sobre os contratos financiados pelos fundos europeus.	Reporte de todos os dados relevantes para a utilização do ARACHNE.
15	Utilização generalizada, de todos os instrumentos disponibilizados pela Comissão Europeia, para efeitos de avaliação e mitigação do risco de fraude, nomeadamente do ARACHNE e da Base de Dados do sistema de deteção e exclusão precoce do OLAF, a EDES-DB.	% de entidades que estabelecem normas e procedimentos para uma efetiva utilização das ferramentas de avaliação de risco.



Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação
<b>Desenvolver sistemas de informação integrados e/ou mecanismos automatizados de validação da duplicação de apoios e de outros requisitos regulamentares e normativos</b>		
16	Assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação utilizados para gestão e controlo dos fundos provenientes da União Europeia, possibilitando a realização de controlos automatizados.	Assegurar uma efetiva interoperabilidade dos sistemas de informação.
17	Implementar uma política de segurança da informação adequada, de modo a minimizar o risco de acesso indevido ou modificação não autorizada da informação por pessoas internas e externas à organização.	% de entidades que implementam um de Sistema de Gestão de Segurança da Informação.
<b>Melhorar a articulação e coordenação das entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia</b>		
18	Promover a cooperação entre os intervenientes nos sistemas de gestão e controlo, as demais autoridades nacionais com intervenção na luta contra a fraude e entidades congéneres europeias	Nº de ações de cooperação nacional ou internacional (v.g. conferências, seminários, workshops).
19	Definir procedimentos e mecanismos de articulação e troca de informação entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia e outras entidades nacionais com relevância no combate à fraude.	Número de Protocolos de articulação entre entidades nacionais (a título exemplificativo: Mecanismo Nacional Anticorrupção, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP, Estrutura de Missão Recuperar Portugal e Autoridades de Gestão, Ordem dos Revisores Oficiais de Contas ou Ordem dos Contabilistas Certificados).
20	Estabelecer procedimentos e mecanismos de troca de informação com as entidades judiciais e policiais.	Número de Protocolos de articulação com as entidades judiciais e policiais (a título exemplificativo: Procuradoria-Geral da República ou Órgãos de Polícia Criminal).
<b>Assegurar uma adequada comunicação, transparência e integridade na gestão e controlo dos fundos europeus</b>		
21	Promover a partilha de boas práticas na prevenção, deteção, correção e repressão da fraude, bem como informação relativa a casos de fraude detetados e corrigidos.	Nº de ações de promoção de partilha de boas práticas na prevenção, deteção, correção e repressão da fraude (a título exemplificativo: Comunicação da ENAF dos Fundos Europeus, ações de sensibilização sobre a sua implementação, <i>workshops</i> , reuniões de sobre temáticas de risco)

Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação
22	Divulgar, nos <i>websites</i> das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais os resultados de todas as ações realizadas para efeitos de mitigação do risco de fraude, incluindo indícios ou suspeitas de fraude e sanções aplicadas quando conhecidas.	Nº de entidades que efetuam a publicação nos seus <i>websites</i> dos resultados de todas as ações realizadas para efeitos de mitigação do risco de fraude, incluindo indícios ou suspeitas de fraude e sanções aplicadas quando conhecidas.
23	Estabelecer mecanismos transversais partilhados entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia para a prevenção/ deteção de fraude.	Nº de ações de partilha de sinais de alerta entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia numa plataforma informática específica ou outro mecanismo para o efeito.

As entidades responsáveis pela gestão e controlo dos fundos provenientes do orçamento geral da União Europeia, em consequência da evolução da regulamentação comunitária e da legislação nacional, bem como da avaliação concreta do seu risco de gestão, deverão ponderar a necessidade de adotar medidas complementares às anteriormente descritas, tendo em vista mitigar a ocorrência de irregularidades e, assim, de casos de suspeitas de fraude.

De igual modo, numa ótica de complementaridade, devem ponderar as prioridades e medidas definidas na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, porquanto estas prosseguem um objetivo similar ao visado na presente Estratégia.

#### 4 — Implementação, monitorização, avaliação e reporte

As entidades nacionais responsáveis pela gestão e controlo dos fundos provenientes do orçamento geral da União, independentemente da sua natureza, são responsáveis por implementar a presente Estratégia, cujo plano detalhado consta em Anexo, cabendo à IGF — Autoridade de Auditoria, em articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P., e a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, promover a respetiva monitorização, avaliação e divulgação, anual, dos correspondentes resultados.

A presente Estratégia, constituindo um documento dinâmico, que foi elaborado numa fase de transição entre quadros financeiros plurianuais e, conseqüentemente, de reenquadramento regulamentar e normativo em curso, bem como de implementação inicial de outros instrumentos de financiamento do orçamento geral da União, como é o caso do Plano de Recuperação e Resiliência, será revista com uma periodicidade anual.

No âmbito daquelas revisões, para além dos resultados decorrentes da sua monitorização, avaliação e apreciação da evolução registada ao nível do quadro regulamentar e de orientação metodológica aplicável, serão ponderados todos os contributos adicionais, quer provenientes das entidades envolvidas na respetiva implementação, quer de entidades terceiras que visem salvaguardar a proteção dos interesses financeiros do orçamento geral da União Europeia.





## ANEXO

Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação	Meta	Prazo de implementação
<b>Instituir políticas antifraude ao nível de cada autoridade de gestão ou entidade com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia</b>				
1	Promover e difundir uma cultura antifraude, numa ótica <i>top-down</i> e realização de ações de sensibilização em matéria de fraude.	% de entidades com elaboração de Códigos e Ética e Conduta, Cartas de Missão, publicações nos <i>websites</i> dos programas operacionais ou outros instrumentos de financiamento da União Europeia.	100% das Autoridades de Gestão <sup>24</sup> e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	1º semestre 2023
		% de entidades com realização de ações de sensibilização em matéria de fraude		1º semestre de 2024
2	Nomear os responsáveis pela definição, implementação e monitorização das medidas antifraude.	% de entidades com despacho de nomeação dos responsáveis pela definição, implementação e monitorização das medidas antifraude.		1º semestre 2023
3	Implementar uma estratégia antifraude que preveja mecanismos para uma adequada avaliação e monitorização da respetiva implementação.	% de entidades com Estratégias Antifraude definidas.		
		% de entidades que definem mecanismos para a sua avaliação e monitorização.		
<b>Definir ou reforçar estratégias antifraude coerentes, bem como avaliar o risco residual de fraude de forma recorrente, adotando as medidas que se revelarem adequadas para a respetiva mitigação</b>				
4	Definir indicadores que permitam monitorizar e avaliar, periodicamente, o risco residual de fraude.	% de entidades que definem indicadores para monitorizar, periodicamente, o risco residual de fraude.	100% das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2024 a 2027
5	Avaliar, no mínimo anualmente, o risco residual de fraude e implementar medidas adequadas para a respetiva mitigação.	% de entidades que avaliam o risco residual de fraude e adotam de medidas coerentes de mitigação.		2024 a 2027
6	Publicitar os resultados da adoção das medidas antifraude.	% de entidades que reportam a avaliação das medidas antifraude adotadas e fundamentam eventuais desvios significativos face ao previsto		2024 a 2027
<b>Reforçar os procedimentos específicos dirigidos à prevenção de conflito de interesses, de fraude, de corrupção e de duplo financiamento</b>				
7	Incluir no âmbito das verificações de gestão as áreas de risco significativo, quer decorrentes de todos os controlos e auditorias realizados.	% de entidades que, nas verificações de gestão, reforçam a abordagem de risco nas áreas de risco significativo identificadas.	100% das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2024 a 2027
8	Promover a implementação de programas <i>compliance</i> vocacionados para a prevenção e deteção de práticas ilícitas e para a proteção de denunciantes dessas práticas (cfr. Estratégia Nacional Anticorrupção).	% de entidades que desenvolvem ações de avaliação dos programas de <i>compliance</i> .		
			100% das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2025
9	Estabelecer canais específicos e de fácil utilização para apresentação de denúncias sobre a aplicação dos fundos da União Europeia e procedimentos adequados para a respetiva apreciação.	% de entidades que estabelecem canais de denúncia específicos e reportam, anualmente, o resultado do seu tratamento.	100% das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2024



Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação	Meta	Prazo de implementação
<b>Potenciar a capacitação das equipas de gestão e controlo nos domínios da prevenção e deteção de potenciais casos de fraude, bem como assegurar uma adequada gestão de recursos humanos</b>				
10	Avaliar a suficiência, competências e conhecimentos dos recursos disponíveis em matéria de combate à fraude.	% de entidades que avaliam a suficiência, competências e conhecimentos dos recursos disponíveis em matéria de combate à fraude	100% das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2023 e 2024
11	Implementar uma política de gestão de recursos humanos e um plano de formação que inclua ações específicas direcionadas à prevenção e deteção da fraude.	% de entidades que incluem nos respetivos Planos de formação ações dirigidas à prevenção e deteção da fraude.		2024
12	Assegurar a observância dos princípios da independência, segregação de funções, bem como a adequada supervisão das tarefas realizadas.	% de entidades que estipulam, nos manuais de procedimentos, procedimentos que assegurem uma adequada observância dos princípios da independência, segregação de funções, bem como que garantam uma efetiva supervisão das tarefas executadas.		2023
13	Identificar as funções sensíveis e promover a rotação dos respetivos responsáveis ou, em alternativa, supervisão acrescida.	% de entidades que promovam a identificação de cargos sensíveis, bem como de medidas adequadas à mitigação do risco que comportam.		2023
<b>Promover a utilização transversal e completa dos instrumentos e aplicações existentes, nomeadamente do ARACHNE.</b>				
14	Disponibilizar os dados necessários para a utilização de todas as funcionalidades do ARACHNE, nomeadamente a informação sobre os contratos financiados pelos fundos europeus.	Reporte de todos os dados relevantes para a utilização do ARACHNE.	Reporte dos resultados relativamente a todos os critérios de avaliação.	2024
15	Utilização generalizada, de todos os instrumentos disponibilizados pela Comissão Europeia, para efeitos de avaliação e mitigação do risco de fraude, nomeadamente do ARACHNE e da Base de Dados do sistema de deteção e exclusão precoce do OLAF, a EDES-DB.	% de entidades que estabelecem normas e procedimentos para a utilização das ferramentas de avaliação de risco.	100% das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2024
<b>Desenvolver sistemas de informação integrados e/ou mecanismos automatizados de validação da duplicação de apoios e de outros requisitos regulamentares e normativos.</b>				
16	Assegurar a interoperabilidade dos sistemas de informação utilizados para gestão e controlo dos fundos provenientes da União Europeia, possibilitando a realização de controlos automatizados.	Assegurar uma efetiva interoperabilidade dos sistemas de informação	100% dos sistemas de informação relevantes.	2024
17	Implementar uma política de segurança da informação adequada, de modo a minimizar o risco de acesso indevido ou modificação não autorizada da informação por pessoas internas e externas à organização.	% de entidades que implementam um de Sistema de Gestão de Segurança da Informação.	100% entidades das entidades envolvidas na gestão de fundos europeus.	2024
<b>Melhorar a articulação e coordenação das entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia</b>				
18	Promover a cooperação entre os intervenientes nos sistemas de gestão e controlo, as demais autoridades nacionais com intervenção na luta contra a fraude e entidades congéneres europeias	Nº de ações de cooperação nacional ou internacional (v.g. conferências, seminários, workshops).	15 ações de cooperação nacional ou internacional individuais ou 1 envolvendo a generalidade das Autoridades de Gestão e outras Entidades com responsabilidades de gestão de um instrumento de financiamento da União Europeia, bem como Entidades com funções de pagamento aos beneficiários e apresentação de pedidos de pagamento à Comissão.	2024
			5 ações de cooperação nacional e internacional individuais ou 1 envolvendo a generalidade das Autoridades de Gestão e Entidades com funções de pagamento e de certificação.	2025 a 2027

Nº	Medidas antifraude	Instrumentos/ Indicadores de avaliação	Meta	Prazo de implementação
19	Definir procedimentos e mecanismos de articulação e troca de informação entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia e outras entidades nacionais com relevância no combate à fraude.	Número de Protocolos de articulação entre entidades nacionais (a título exemplificativo: Mecanismo Nacional Anticorrupção, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP, Estrutura de Missão Recuperar Portugal e Autoridades de Gestão, Ordem dos Revisores Oficiais de Contas ou Ordem dos Contabilistas Certificados).	3 protocolos celebrados.	2025
20	Estabelecer procedimentos e mecanismos de troca de informação com as entidades judiciárias e policiais.	Número de Protocolos de articulação com as entidades judiciárias e policiais (a título exemplificativo: Procuradoria-Geral da República ou Órgãos de Polícia Criminal).	1 protocolo celebrado.	2025
<b>Assegurar uma adequada comunicação, transparência e integridade na gestão e controlo dos fundos europeus.</b>				
21	Promover a partilha de boas práticas na prevenção, deteção, correção e repressão da fraude, bem como informação relativa a casos de fraude detetados e corrigidos.	Nº de ações de promoção de partilha de boas práticas na prevenção, deteção correção e repressão da fraude (a título exemplificativo: Comunicação da ENAF dos Fundos Europeus, ações de sensibilização sobre a sua implementação, <i>workshops</i> , reuniões de sobre temáticas de risco)	Uma ação anual.	2024 a 2027
22	Divulgar, nos <i>websites</i> das Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais os resultados de todas as ações realizadas para efeitos de mitigação do risco de fraude, incluindo indícios ou suspeitas de fraude e sanções aplicadas quando conhecidas.	Nº de entidades que efetuam a publicação nos seus <i>websites</i> dos resultados de todas as ações realizadas para efeitos de mitigação do risco de fraude, incluindo indícios ou suspeitas de fraude e sanções aplicadas quando conhecidas.	Quatro entidades por ano.	2024 a 2027
23	Estabelecer mecanismos transversais partilhados entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia para a prevenção/ deteção de fraude.	Nº de ações de partilha de sinais de alerta entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da União Europeia numa plataforma informática específica ou outro mecanismo para o efeito.	10 ações de partilha de sinais de alerta ou definição de uma plataforma informática ou outro mecanismo para o efeito.	2024

<sup>1</sup> Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.

<sup>2</sup> Regulamento (UE) n.º 2017/1939, do Conselho, de 12 de outubro, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

<sup>3</sup> Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

<sup>4</sup> Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, do Conselho, de 18 de dezembro, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

<sup>5</sup> Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96, do Conselho, de 11 de novembro, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

<sup>6</sup> Regulamento (UE) n.º 2017/1939, do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

<sup>7</sup> Diretiva (UE) 2017/1371, do Parlamento e do Conselho, de 5 de julho.

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, Lei n.º 34/87, de 16 de julho, Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto, Portaria n.º 348/2007, de 30 de março e DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, Lei n.º 45/2011, de 24 de junho e Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

<sup>10</sup> Os Regulamentos (UE) n.º 2021/1060 e n.º 2021/241 foram alterados pelo Regulamento (UE) n.º 2023/435, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro.



<sup>11</sup> Regulamento (UE) n.º 2021/2116, do Parlamento e do Conselho, de 2 de dezembro, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

<sup>12</sup> «Orientações respeitantes às estratégias nacionais antifraude para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento» (Ref. Ares(2015)130814, de 13 de janeiro) e respetiva revisão (Ref. Ares(2016)6943965, de 13 de dezembro), as «Medidas práticas para a elaboração de uma Estratégia Nacional Antifraude» (Ref. Ares(2015)5642419, de 07 de dezembro) e, complementarmente, as «Orientações para a Comissão e os Estados-Membros sobre uma metodologia comum para a avaliação de sistemas de gestão e controlo nos Estados-Membros» (Ref. EGESIF\_14-0010, de 18 de dezembro) a «Guidance on the assessment of the Internal Control Systems set in place by the Member states under the Recovery and Resilience Facility» (Ref. Ares(2023)495520, de 23 de janeiro).

<sup>13</sup> Comunicação da Comissão n.º 2021/C 121/01, publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 09/04/2021.

<sup>14</sup> Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

<sup>15</sup> Regulamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093, de 17 de dezembro.

<sup>16</sup> Regulamento (UE) n.º 2020/2094, do Conselho, de 14 de dezembro.

<sup>17</sup> Os números apresentados incluem casos de suspeitas de fraude que, em fase posterior, não foi comprovada.

<sup>18</sup> Adotando a classificação de irregularidades definida no IMS, conforme documento em anexo.

<sup>19</sup> Como definido regulamentarmente, apenas são comunicadas irregularidades cuja componente fundo supere 10.000 euros.

<sup>20</sup> Adotando a classificação de irregularidades definida no IMS, conforme documento em anexo.

<sup>21</sup> 32<sup>nd</sup> Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests Fight against fraud 2020, Report from the Commission to the European Parliament and the Council

<sup>22</sup> Relatório Especial n.º 01/2019: São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE (<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=48858>)

<sup>23</sup> Relatório Especial n.º 06/2019: Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação (<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=49940>)

<sup>24</sup> Incluindo, quando for o caso, os respetivos organismos intermédios.