

Relatório de Atividades THINK TANK

2020 / 2022

10.02.2023

2020 / 2022

1. Gênese e objetivos

Através do [despacho da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República de 28.08.2020](#) foi criado, por dois anos e sem prejuízo de reavaliação, o grupo de reflexão designado por Think Tank (TT) para a prossecução dos seguintes objetivos:

- ✚ Mitigar enviesamentos na utilização dos recursos financeiros da União Europeia (UE), pela análise antecipatória das respostas dos fundos e da sua forma de governação;
- ✚ Contribuir para a identificação de risco de fenómenos fraudulentos e definição de estratégias de prevenção de fraude no âmbito da gestão de verbas oriundas da UE;
- ✚ Identificar contributos ligados ao exercício da ação penal pelo Ministério Público (MP) numa perspetiva reativa ao fenómeno da fraude.

Dois anos após a data do despacho que vem de ser referido, [a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República proferiu novo despacho](#), em 09.06.2022, renovando por mais dois anos o funcionamento do TT.

Assim sendo e com o objetivo de sintetizar a atividade desenvolvida durante o primeiro período de funcionamento do TT, entre 28.08.2020 e 09.06.2022, é

elaborado o presente documento que se encontra estruturado sob os seguintes temas:

- ✚ Composição;
- ✚ Funcionamento;
- ✚ Atividades desenvolvidas.

2. Composição

Atenta a sua finalidade e de acordo com o despacho referido no ponto anterior, o TT iniciou a sua atividade com 20 elementos ¹ pertencentes às entidades que se inventariam de seguida:

- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP);
- Departamentos de Investigação e Ação Penal Regionais: Porto, Coimbra, Lisboa e Évora;
- Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) da Procuradoria-Geral da Republica (PGR);
- Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF);
- Tribunal de Contas (TC);
- Banco de Portugal (BP);
- Polícia Judiciária (PJ);
- Inspeção-Geral de Finanças (IGF);
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (ADC);

¹ Um na qualidade de observador,

- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP);
- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC);
- Nova School of Business and Economics (NOVA SBE);
- Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE);
- Transparência e Integridade Portugal (Transparência).

Posteriormente, a partir de 30.11.2021, o grupo foi reforçado com mais um elemento indicado pelo Banco Português de Fomento (BPF), data em que o TT deliberou ainda que a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) deveria passar a integrar o grupo, o que veio a acontecer no 2º mandato do TT.

3. Funcionamento

O TT é um espaço livre, franco, independente, diverso e inovador de reflexão, de partilha e de transferência de conhecimento, onde cada elemento expõe as suas opiniões, de forma estritamente pessoal, sem preocupações de representação institucional.

Numa abordagem multidisciplinar o TT procura refletir sobre a fraude numa perspetiva holística.

Este grupo não é uma entidade de controlo, nem tem carácter deliberativo, formalizando apenas **Recomendações / Preocupações** no âmbito da sua missão, com vista à prevenção da fraude e má utilização dos recursos financeiros da UE.

Tais Recomendações / Preocupações, para além de serem publicitadas no *site* do TT, são encaminhadas para as instituições relacionadas com as situações que as motivaram.

A reflexão do TT ocorre em reuniões plenárias, que, de uma forma generalizada, são realizadas com a periodicidade de dois meses, na modalidade *on-line*, com base em agenda comunicada previamente.

Por vezes, para garantir uma reflexão mais aprofundada de certos assuntos, o TT conta com:

- ✚ A colaboração direta de pessoas que, pela sua experiência profissional, asseguram intervenções nas reuniões plenárias;
- ✚ O trabalho desenvolvido por subgrupos do TT, constituídos por alguns dos seus elementos, assim como por outros especialistas indicados por estes;
- ✚ Os resultados de questionários circulados junto de entidades / pessoas singulares, com vista à obtenção de informações consideradas pertinentes para os assuntos em discussão.

Em conformidade com uma política de transparência e de prestação de contas à sociedade, o TT, por um lado, publicita regularmente as agendas das suas reuniões plenárias, assim como as Recomendações / Preocupações que formaliza e, por outro lado, promove a realização de um evento anual aberto à sociedade, no âmbito do qual divulga a sua atividade, bem como proporciona, de forma alargada, a discussão de temas considerados pertinentes no âmbito da sua missão.

4. Atividades desenvolvidas

Inicialmente, com o objetivo de balizar a sua intervenção, o TT refletiu sobre os conceitos de Irregularidade/Fraude/Crime/Fraude declarada e não detetada, perfis de infratores e fraudes recorrentes, tendo este grupo decidido que a sua reflexão não teria por base apenas o conceito restrito de fraude, mas o resultante de qualquer violação do direito da UE ou nacional, no âmbito de atividades lesivas dos recursos financeiros públicos, decorrente de atos ou omissões, dolosas ou não, que incorpore os conceitos de irregularidade, fraude, crime e criminalidade conexa.

O TT reuniu onze vezes, entre 28.08.2020 e 09.06.2022, *on-line*, com exceção da sua 8ª reunião, que foi dinamizada em formato híbrido (*on-line* e presencial), de acordo com calendário comunicado no início do seu funcionamento.

As agendas de todas as reuniões do TT são publicitadas tempestivamente no seu *site*, enquanto que as correspondentes atas são divulgadas apenas em área reservada aos seus elementos, por decisão do grupo.

Durante as reuniões plenárias do TT foram garantidas diversas intervenções por parte de alguns dos seus elementos, assim como por outras pessoas a fim destas suscitarem uma reflexão mais consistente sobre os temas em reflexão, a saber:

- ✚ *“Novos recursos financeiros europeus de emergência COVID, resposta à crise e alterações às regras preexistentes”* – dirigentes da ADC e do IFAP;

- ✚ *"Modelo de governação do PRR – análise crítica"* – Dr^a Leonor Amaral na qualidade de elemento do TT;
- ✚ *"Várias perspetivas e um objetivo comum: a defesa dos recursos financeiros públicos - A perspetiva do Ministério" e "Estratégia de abordagem da Fraude"* – Dr^a Ana Carla Almeida na qualidade de elemento do TT;
- ✚ *"Sistema de gestão e controlo que conta com três níveis de medidas antifraude: prevenção da fraude, deteção da fraude e correção da fraude no COMPETE"* - Dr. Nuno Mangas na qualidade de presidente do Conselho Diretivo do COMPETE;
- ✚ *"Relatórios Especiais do Tribunal de Contas 1/2019 e 6/20191"* - Dr. Luis Rosa na qualidade de auditor principal do Tribunal de Contas Europeu;
- ✚ *"Contratação Pública – Riscos identificados"* – Dr. Ricardo Reis e Dr^a Ana Cristina Rodrigues na qualidade de elemento do TT e de inspetora de finanças diretora, respetivamente;
- ✚ *"Portal Mais Transparência"* – Dr. Nuno Santos e Dr^a Sara Carrasqueira na qualidade, respetivamente, de presidente do Conselho diretivo da ADC e de vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Modernização Administrativa, IP;
- ✚ *"Estratégia antifraude"* - Dr. Domingos Lopes na qualidade de presidente do Conselho Diretivo do PO ISE;
- ✚ *"Avaliação dos documentos de política antifraude das Autoridades de Gestão"* – Dr^a Cristina Doutor na qualidade de elemento do TT;
- ✚ *"Medidas antifraude da EM: nível de implementação"* – Dr. Fernando Alfaiate na qualidade de presidente da EMRP;
- ✚ *"Modelo de Governação do PRR: o DL n.º 29-B/2021 de 04 de maio e as anteriores recomendações do Think Tank – uma reflexão crítica"* - Prof. Poiares Maduro;

- ✚ *“Apresentação do Banco Português de Fomento”* – Dr. João Martins na qualidade de elemento do TT (<https://www.bpfomento.pt/pt/>);
- ✚ *“Apresentação dos resultados do questionário e da documentação enviada pelas AG e OI no âmbito das respetivas Estratégias Antifraude”* – Dr^a Cristina Doutor e Dr^a Margarida Mós na qualidade de elementos do TT;
- ✚ *“Principais realizações garantidas pelo Think Tank, assim como algumas observações pessoais relativamente ao seu funcionamento”* – Prof. Henrique Duarte na qualidade de observador do TT;
- ✚ *“Ponto de situação da execução da execução do PRR – 1º Pedido de Desembolso”* - Dr. Mário Tavares da Silva na qualidade de vice - presidente da EMRP;
- ✚ *“Ponto de situação respeitante aos trabalhos desenvolvidos – 1º Pedido de Desembolso”* - Dr. António Ferreira dos Santos na qualidade de presidente da Comissão de Auditoria e Controlo (CAC) criada no âmbito do PRR;
- ✚ *“Medidas antifraude da AG e nível de implementação”* – Dr^a Maria João França Monte na qualidade de presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira;
- ✚ *“Apresentação dos resultados do inquérito referente à hierarquização das propostas aprovadas e dos subgrupos aprovados”* – Prof. Henrique Duarte na qualidade de observador do TT;
- ✚ *“O SCI - Contributo da auditoria pública para a good governance”* – Dr. Luis Francisco na qualidade de inspetor da PJ;
- ✚ *“Integridade e Confiança - A importância de controlar a fraude e a corrupção”* – Professor António João Maia na qualidade de presidente do Observatório de Economia e Gestão da Fraude da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Para além das referidas reuniões plenárias, o TT desenvolveu a sua atividade através da dinamização de dois subgrupos, os quais, num ambiente mais especializado, garantiram um aprofundamento de alguns assuntos considerados pertinentes e cujos resultados foram apreciados pelo grupo de reflexão em reuniões plenárias.

Os subgrupos em questão são os seguintes:

- ✚ **“Ajuste da Estratégia de investigação a novo paradigma”**, resultante da necessidade de aferir se as metodologias de investigação aplicadas pelo MP relativamente a práticas fraudulentas em ambiente de custos reais, se aplicariam da mesma forma em ambiente de custos simplificados, na medida em que esta modalidade de atribuição de apoios financeiros suportados em verbas oriundas da UE tinha registado uma aplicação crescente;
- ✚ **“Estratégia Nacional Antifraude”**, produto da ausência de uma Estratégia Nacional Antifraude (ENAF) para Portugal, cuja responsabilidade cabe à IGF, na sua qualidade de Autoridade de Auditoria e nos termos da alínea f), do nº 6, do artº 26º do DL nº 5/2023, de 25 de janeiro (Período de Programação 2021-2027)², razão pela qual o subgrupo se circunscreveu à formalização de contributos que foram aprovados posteriormente pelo TT.

² Conteúdo semelhante constava na alínea f), do nº 4, do artº 47º, do DL nº 137/2014, de 12 de setembro respeitante ao anterior período de programação (2014-2020).

Através de alguns dos seus elementos e em articulação com a ADC e com o IFAP, o TT procedeu ainda ao levantamento dos documentos formalizados pelas Autoridades de Gestão (AG) no âmbito da implementação das suas políticas antifraude, o que foi, posteriormente, complementado pela circulação de um questionário junto das AG e dos correspondentes Organismos Intermédios (OI) com o objetivo de conhecer as reais condições para a implementação das suas políticas antifraude, designadamente, em termos de recursos humanos e tecnológicos (entre junho e setembro de 2021) ³.

O TT decidiu dinamizar a realização de um estudo sobre a fraude a garantir por parceria entre a NOVA SBE e o ISCTE, enquanto universidades com representação neste grupo de reflexão, o qual tem como objetivos:

- ✚ Recolher informação, tratar, sistematizar e analisar os dados sobre os fundos europeus em Portugal, em particular no que respeita a situações de irregularidades e fraudes na sua utilização;

³ Os resultados desta atividade foram posteriormente consolidados em documento intitulado "[*A política antifraude nas principais entidades responsáveis pela gestão e controlo dos fundos da EU / Breve apreciação da documentação formalizada e análise dos resultados do inquérito dinamizado*](#)" (janeiro 2022).

- ✚ Identificar oportunidades de melhoria no processo de recolha de dados, gestão dos sistemas de informação e partilha de informação entre as diversas organizações envolvidas;
- ✚ Identificar estratégias e métodos para aumentar a transparência sobre o uso dos fundos em Portugal.

O referido estudo foi objeto de apresentação de candidatura ao Programa Operacional Assistência Técnica na sequência do Convite para Apresentação de Candidaturas nº 02/POAT/2022 (Aviso de Abertura POAT-77-2022-02), a qual foi aprovada como a operação POAT-01-6177-FEDER000126 designada por *“Estudo para o conhecimento da fraude nos fundos estruturais em Portugal”*, correspondente ao valor de investimento total elegível de 119.358,00 € a realizar entre 2022 e 2023.

O TT formalizou Recomendações / Preocupações / Reflexões respeitantes aos temas que de seguida se inventariam e cujos conteúdos também se encontram disponíveis no seu *site*.

Análise crítica do Modelo de Governação do PRR no contexto do quadro financeiro plurianual 2021 – 2027	janeiro de 2021
Análise crítica do Modelo de Governação do PRR no contexto do quadro financeiro plurianual 2021 – 2027 - Atualização	fevereiro 2021
Síntese dos tipos de fraude e perfis de infratores	fevereiro 2021

Contributos para a Estratégia Nacional Antifraude (ENAF) – Programação e correspondente comunicação à IGF ⁴	julho 2021
A importância de assegurar a harmonização entre o MENAC e a ENAF e articulação entre o MENAC e IFG/AFCOS	fevereiro 2022
Alteração ao Decreto-Lei nº 126-A/2021 (denúncia e deliberação de comunicação à IGF e à EMRP)	março 2022
Publicitação da atividade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno, assim como dos relatórios de auditoria formalizados pelas entidades incluídas naquele órgão	maio 2022

Complementarmente e após uma reflexão aprofundada, o TT decidiu, em maio de 2022, dinamizar um conjunto de ações conducentes ao melhoramento do ambiente de mitigação do risco de ocorrência de práticas fraudulentas na utilização de verbas provenientes da UE, cuja hierarquização, definida dentro do próprio grupo, se apresenta de seguida.

1. Dinamização de ações de sensibilização destinadas aos dirigentes de AG e OI sobre cultura antifraude;
2. Promoção da articulação entre MENAC, AFCOS e IGF na qualidade de Autoridade de Auditoria;
3. Estudo para a promoção de propostas para a interoperabilidade dos sistemas de suporte à gestão e controlo de apoios comparticipados com verbas da UE;

⁴ Foi sujeita a atualização posterior em termos de distribuição temporal.

4. Articulação com o INA ⁵ com vista à criação de curso sobre avaliação de risco destinado a técnicos superiores da ADC, do IFAP, da EMRP, das AG, dos OI e dos Beneficiários Intermediários;
5. Inventariação dos estudos realizados no âmbito da fraude de fundos europeus;
6. Estudo para a promoção de sugestões de melhoria da qualidade dos dados na plataforma Transparência;
7. Promoção de questionário prévio sobre identificação de canais de denúncia nas entidades da estrutura de governação;
8. Referenciação no *site* do TT dos *links* de outras entidades com responsabilidade na gestão e controlo de fundos e solicitação de referenciação de *link* do TT nos sites dessas entidades.

E embora sem trabalho ainda desenvolvido, mas por decisão do TT em reunião realizada em 29.03.2022, foram criados os seguintes novos subgrupos temáticos;

- ✚ Conciliação dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas previstos no nº 1 e no nº 2, do artº 6º do regime geral da prevenção da corrupção definido no anexo ao Decreto-lei nº 109-E/ 2021, de 9 de dezembro com as orientações em vigor para os planos de prevenção de fraude;
- ✚ Simplificação da linguagem utilizada na gestão dos apoios;

⁵ Posteriormente, o TT decidiu que a dinamização destas ações de formação seria garantida através de parceria entre a NOVA SBE e o ISCTE.

- ✚ Reflexão sobre os procedimentos de certificação dos pedidos de reembolso / desembolso resultantes de instruções técnicas emanadas pela Ordem dos Contabilistas Certificados e pela OROC;
- ✚ Avaliação do risco associado aos apoios relacionados com instrumentos financeiros e de capital de risco;
- ✚ Acompanhamento da execução do PRR.

O TT organizou um evento público para divulgação da sua atividade, assim como para proporcionar uma reflexão mais alargada de alguns assuntos considerados relevantes, o qual se veio a realizar em 08.10.2021, na NOVA SBE, subordinado ao seguinte tema: "Accountability e democratização das instituições – Prevenção da fraude".

De referir ainda que, por um lado, o *site* do TT ⁶ dispõe de uma área reservada aos seus elementos para partilha de informações relevantes, tais como as atas das suas reuniões plenárias e que, por outro lado, garante a partilha sistemática, via *e-mail* e entre os seus elementos, de notícias relacionadas com a sua intervenção.

⁶ <https://thinktank-fundosue.ministeriopublico.pt/pagina/conheca-o-grupo>.