

*Avaliação do Think Tank em resposta à solicitação de comentários ao documento *Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus**

Reunião Extraordinária

14 de junho de 2023

No dia 07.06.2023, rececionou o *Think Tank* um correio eletrónico endereçado pelo Senhor Chefe de Gabinete de Sua Exa. o Senhor Ministro das Finanças que, anexando um documento "*Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus*", encimado por um texto de projeto de despacho àquele referente, não assinado, referia:

- ter a IGF - Autoridade de Auditoria, procedido "(...) à *revisão e atualização da Estratégia Antifraude elaborada em 2015, tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia (...)*,
- *a Senhora Ministra da Presidência e o Senhor Ministro das Finanças aprovaram 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 (ENAF). (...)*".

Destinava-se tal comunicação a suscitar ao *Think Tank*, querendo, a elaboração de comentários que entendesse oportunos, até ao dia 15 de junho, antes da publicação em Diário da República do referido documento.

Reuniu-se o *Think Tank* no dia 14.06.2023, em sessão extraordinária, no decurso da qual procedeu à análise crítica do documento em referência.

Em resultado da reflexão desenvolvida, o *Think Tank* entendeu oportuno elaborar os comentários formalizados neste documento.

Índice

1. A decisão de aprovação da ENAF.....	4
3. Âmbito limitado à Despesa	7
4. Não integra fases relevantes do ciclo antifraude.....	8
5. Não esclarece os termos da articulação ENAF / ENAC – MENAC - RGPC	10
6. Insuficiências do ponto de situação e falta de ambição.....	11
7. Inconsistências.....	13
8. Insuficiências do plano de implementação da ENAF	14

1. A decisão de aprovação da ENAF

Constatação

A comunicação endereçada ao *Think Tank* a 07.06.2023, pelo Senhor Chefe de Gabinete do Senhor Ministro das Finanças, refere que: "(...) a Senhora Ministra da Presidência e o Senhor Ministro das Finanças aprovaram 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 (ENAF). (...);

Embora faça apelo a um projeto de despacho e o documento de aprovação não se encontre assinado pelos representantes das respetivas tutelas;

Refere ser o propósito de tal comunicação que antes que seja a ENAF publicada no Diário da República, "(...) possa este Grupo (...) querendo, aduzir comentários que julguem oportunos, até ao dia 15 de junho (...)"

Comentários:

- 1.1.** A utilidade dos comentários feitos pelo *Think Tank* quanto a um documento que se refere ter sido já aprovado, pode, no entanto, vir a repercutir-se na sua revisão.
- 1.2.** Uma Estratégia Nacional deveria ser objeto de Resolução de Conselho de Ministros, pela abrangência necessária de outras entidades para além das que são estritamente parte do ecossistema dos fundos, como seja, entre outras, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e outros órgãos de polícia criminal.
- 1.3.** Considerado o convite endereçado ao Grupo, o relevo do assunto e a importância que tem assumido no âmbito da sua atividade, decide o *Think Tank* endereçar à consideração de Suas Exas. a Senhora Ministra da Presidência e o Senhor Ministro das Finanças, os comentários de seguida elencados.

2. A revisão / atualização da Estratégia Antifraude

Constatação:

O texto em apreço refere que se vai “(...) 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. (...)”. ¹

Adiante formula a mesma ideia da seguinte forma: “(...) 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. (...)”. ²

Comentários:

- 2.1.** O documento em apreço não constitui uma revisão da Norma n.º 04/AD&C/2015, nem em Portugal lhe preexistiu qualquer instrumento que consubstanciasse uma Estratégia Nacional Antifraude, facto que não desconhece a IGF.
- 2.2.** Uma revisão ou atualização de qualquer estratégia nacional antifraude sempre pressuporia uma avaliação dos termos da que lhe antecedeu, o que é omissa no documento em apreço, em razão da ausência de tal pré-existência.
- 2.3.** O Tribunal de Contas Europeu, no seu Relatório Especial 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*”, atesta que com referência ao período em análise, 2018, apenas 10 Estados-Membros tinham aprovado uma ENAF, sucedendo que **Portugal não estava nesse elenco**

¹ Página 7 – negrito da nossa responsabilidade.

² Página 12 – negrito da nossa responsabilidade.

de países. ³ Assim sendo, era já público que o referido documento de 2015 não era uma Estratégia Nacional Antifraude.

- 2.4.** A Norma n.º 04/AD&C/2015 não consubstancia uma Estratégia Nacional Antifraude, mas visa apenas "(...) *sistematizar os requisitos que se recomenda que as AG (...) implementem medidas antifraude eficazes e proporcionadas, incluindo a avaliação do risco de fraude a efetuar pelas AG. Esta norma visa também a harmonização dos procedimentos a adotar neste âmbito pelas diferentes AG. (...)*". ⁴ Trata-se de um instrumento de avaliação dos riscos de fraude a utilizar em cada entidade interveniente na gestão e controlo dos fundos da Política de Coesão, no âmbito da ação da ADC, IP.
- 2.5.** A *existência* de uma ENAF seria do conhecimento de todas as entidades do ecossistema. Sucede que ninguém identificou a existência de tal documento e a sua existência jurídica não foi demonstrada;
- 2.6.** Apesar da comunicação feita por Portugal à Comissão Europeia ⁵ sobre a existência de uma Estratégia Nacional Antifraude em Portugal, constatou o *Think Tank* (TT), na sua reunião de **25.05.2021**, a inexistência de tal instrumento em Portugal e decidiu impulsionar a sua concretização urgente através da constituição de um subgrupo de trabalho; ⁶
- 2.7.** Formalizou o TT contributos para a ENAF, a realizar pela IGF, aprovados na reunião de **27.07.2021**, de que teve a IGF conhecimento por integrarem o TT dois altos quadros dessa instituição, e estarem presentes;
- 2.8.** Formalizou o TT uma Recomendação em **22.02.2022** sobre a urgência na concretização da ENAF pela IGF; ⁷

³ Bulgária, República Checa, Grécia, França, Croácia, Itália, Letónia, Hungria, Malta e Eslováquia

⁴ Nos termos da própria norma

⁵ Relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho | Trigésimo primeiro relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia - Luta contra a fraude – 2019 | COM(2020) 363, 3.9.2020 até Trigésimo terceiro relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude – 2021 | COM(2022) 482, 23.09.2022.

⁶ Conforme ata da respetiva reunião, publicada no site do TT e em que estiveram presentes os elementos da IGF.

⁷ Conforme ata da respetiva reunião, publicada no site do TT, em que esteve presente um elemento do TT titular de alto cargo da IGF e que foi igualmente comunicada ao Senhor Inspetor-Geral da IGF em 03.04.2022.

2.9. Em **26.01.2023**, a IGF atestou ao TT que a ENAF tinha sido por aquela entidade elaborada e naquela data estava sujeita a *"processo institucional conducente à sua publicação"*, a articular com as respetivas tutelas.⁸

3. Âmbito limitado à Despesa

Constatação:

Afirma que *"(...) se circunscreve (...) 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.(...)"*.⁹

Comentário:

3.1. A terminologia usada para delimitar o âmbito de uma ENAF alude a Despesas e a Receitas, por serem as duas vias pelas quais os interesses financeiros da UE podem ser colocados em causa. No caso, depreende-se da expressão *"aplicação dos fundos"* uma referência a despesas, mas é omissa qualquer alusão a receitas, sem que seja expressamente esclarecida a razão de tal subtração ao âmbito da ENAF.

⁸ Conforme correio eletrónico do Senhor Inspetor-Geral endereçado ao TT, confirma que *"o documento que consubstancia a Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos fundos europeus está concluído"* e que estaria no momento em *"processo institucional conducente à sua publicação."* Avançando que *"concretizada a respetiva publicação, teremos todo o prazer de partilhar com o ThinkTank este documento."*

⁹ Página 7.

4. Não integra fases relevantes do ciclo antifraude

Constatação:

Refere ter o documento apresentado sido elaborado "(...) tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia (...)" e que "(...) A presente estratégia (...) foi desenvolvida tendo por referencial as orientações específicas emitidas pela Comissão Europeia (...)." ¹⁰

Comentários:

- 4.1.** Não sendo vinculativas, as referidas *Orientações* consubstanciam um bom roteiro para a elaboração de uma ENAF, pelo que constitui uma boa prática justificar os desvios às orientações sugeridas em matéria relevante quando estas ocorrerem, nomeadamente, pela adoção de soluções que sejam entendidas como melhor salvaguardando os interesses financeiros da UE, nestes integrando os nacionais.
- 4.2.** O documento em apreço, não integra 2 das 4 fases do ciclo antifraude consideradas pelas *Orientações*, sem qualquer justificação, a saber:
- Investigação e Ação penal
 - Recuperações e Sanções
- 4.3.** Ao subtrair essas fases do documento, desconsideraram-se os contributos que lhes correspondem (quanto a enquadramento legal, organização institucional e formas de funcionamento, instrumentos práticos e manuais de procedimentos, meios e recursos humanos, política de formação, informação estatística, níveis de cooperação interinstitucional nacional e internacional) que deveriam ter sido colhidos junto do Ministério Público, Polícia Judiciária e outros órgãos de polícia criminal, Magistrados

¹⁰ Páginas 2 e 8, referência que se reporta a «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), como anotado em rodapé (anotação 12)

Judiciais, Advogados, Funcionários Judiciais, Procuradoria Europeia e Academia, para referir os mais relevantes, numa avaliação adequada da situação atual do país relativamente às medidas antifraude em vigor, seus pontos fracos e fortes, objetivos a estabelecer e medidas para os concretizar

4.4. Em resultado da omissão da auscultação a especialistas / operadores da área Penal, prejudicou-se a avaliação da imunidade legislativa à fraude, bem como o enquadramento legal feito a propósito da fraude no âmbito penal, conduzindo a limitações com implicações numa Estratégia Nacional Antifraude, como as que se identificam de seguida:

- “(...) 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. (...)”.¹¹

Trata-se de uma referência descontextualizada das demais a que tem de ser feito apelo para integrar eventual conduta passível de censura penal neste âmbito, para além de desconsiderar a conduta tipificada no artigo 37.º daquele diploma legal, relativa a desvio de subvenção, subsídio ou crédito bonificado, igualmente prejudicial para os interesses financeiros da UE, bem como não toma em consideração a definição legal de subsídio do seu artigo 21.º que tem permitido excluir do âmbito das normas incriminadoras recursos financeiros da UE, não permitido, por isso, a melhor proteção destes interesses, como previstos no artigo 325.º do TFUE, contrariamente ao que a afirmação parece traduzir.

- “(...) A “Diretiva PIF”¹² 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**

¹¹ Página 8 e 9.

¹² Diretiva (UE) 2017/1371, do Parlamento e do Conselho, de 5 de julho.

considerado que legislação nacional previa vários normativos correspondentes ao teor da mesma. (...).¹³

A afirmação desconsidera o descrito no Segundo Relatório da Comissão ao Parlamento e ao Conselho, sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2017/1371, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, que refere que até àquela data tinham sido enviadas “(...) cartas de notificação para cumprir a 17 Estados-Membros: a oito Estados-Membros em dezembro de 2021; a mais cinco Estados-Membros em fevereiro de 2022; e a outros quatro Estados-Membros em maio de 2022. (...)”.¹⁴ De notar que Portugal é um dos destinatários das cartas referidas.

- “(...) 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 (...)”.¹⁵

A definição em causa deve ser encontrada por referência não à Convenção, mas à Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2017, já que esta revoga a Convenção, como resulta do seu artigo 16º.¹⁶

5. Não esclarece os termos da articulação ENAF / ENAC – MENAC - RGPC

Constatação:

Depois de uma síntese descritiva da Estratégia Nacional Anticorrupção, conclui-se “(...) 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

¹³ Página 6 – negrito na nossa responsabilidade.

¹⁴ A nota de rodapé 19 corresponde ao pacote de procedimentos de infração de dezembro, no qual está incluído Portugal (Croácia, a Finlândia, a Grécia, a Letónia, o Luxemburgo, Portugal, a Roménia e a Espanha).

¹⁵ Página 8.

¹⁶ “A Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias, de 26 de julho de 1995, incluindo os seus Protocolos de 27 de setembro de 1996, 29 de novembro de 1996 e 19 de junho de 1997, é substituída pela presente diretiva relativamente aos Estados-Membros por ela vinculados, com efeitos a partir de 6 de julho de 2019.

Nacional Anticorrupção 2020-2024, nomeadamente as acima resumidas, porquanto prosseguem objetivos coerentes entre si e, assim, atingíveis mediante a aplicação de medidas conexas (...).¹⁷

Comentários:

5.1. A necessidade de harmonização entre o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e as orientações da União Europeia para a formalização e implementação da Estratégia Nacional Antifraude (ENAF) em Portugal não se encontram explicitadas no documento em apreço.

5.2. Quanto a tal harmonização, adotou o TT a proposta de promoção da articulação entre o MENAC e a IGF/AFCOS na qualidade de Autoridade de Auditoria, em 31.05.2022.¹⁸

6. Insuficiências do ponto de situação e falta de ambição

Constatação:

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

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

¹⁷ Página 19.

¹⁸ O que foi objeto de comunicação ao Senhor Inspetor-Geral de Finanças em 02.08.2022.

- *Cooperação a nível da UE (com a Comissão e com outros Estados-Membros).*
- *Nesta fase, também é importante identificar as razões que estão na base dos pontos fortes e dos pontos fracos detetados, o que ajudará depois a definir soluções. Estas razões devem ser procuradas no quadro jurídico, institucional, económico, social e político. (...)*.¹⁹

Comentário:

- 6.1.** O documento não integra, de forma clara, um ponto de situação referente ao nível de implementação das políticas antifraude. O seu ponto 2.6 apenas refere um conjunto de recomendações genéricas, formalizadas na sequência de diversas auditorias, cujos relatórios não foram divulgados, o que impossibilita a avaliação da adequação do ponto de situação e, consequentemente, dos objetivos e medidas propostas.
- 6.2.** O documento não identifica os desafios que constituam os principais fatores potenciadores da fraude na situação atual.
- 6.3.** Ausência de mapeamento de todas as entidades ligadas ao ecossistema de todas as fases do ciclo da fraude.
- 6.4.** O globalmente proposto pelo documento é demonstrativo de falta de ambição quanto aos objetivos, medidas e metas a alcançar, entre o mais, por falta de especificação destas, não apontando caminhos novos face ao que já está em curso ou planeado.
- 6.5.** Não integração de contributos da sociedade civil por auscultação de entidades representativas como ONG e outras.

¹⁹ Página 23 das *Orientações*.

7. Inconsistências

Constatação

O ponto referente à avaliação do risco de fraude no documento em apreciação, refere "(...) 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 (...)".²⁰

Comentários:

7.1. Mediante o diagnóstico feito no documento em apreço, fica por explicar a pertinência da seguinte área de risco identificada: *"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."*²¹

7.2. A avaliação referida como constatação não é convergente com os resultados do questionário circulado pelo TT em 2021, os quais apontavam para a existência de fragilidades significativas na formalização das políticas antifraude, designadamente, ao nível da avaliação risco, por falta de capacitação dos recursos humanos disponíveis nas AG e nos OI, entre outras razões.

²⁰ Página 21.

²¹ Página 21.

8. Insuficiências do plano de implementação da ENAF

Constatação

Das *Orientações* resulta que "(...) As colunas «**objetivo**», «**ação/medidas**», «**serviço responsável**», «**prazo/calendário**» e «**indicador-chave de desempenho**» são obrigatórias, enquanto as duas últimas, «**riscos**» e «**recursos humanos e financeiros**» são facultativas. (...)” e depois a propósito da metodologia de implementação, "(...) este capítulo deverá incluir uma referência ao modo como a avaliação será realizada, mencionando o *serviço* responsável pela avaliação da estratégia, o calendário para a avaliação intercalar e a avaliação final da estratégia, etc. Cada avaliação deverá ser apresentada num relatório que descreve a metodologia da avaliação (...)”.²²

Comentários:

- 8.1. Para cada medida não é identificada a entidade com efetiva responsabilidade, o que dificultará a sua monitorização e prestação de contas quanto a resultados.
- 8.2. Ausência de orçamentação dos custos associados a cada medida, como forma de garantir a eficácia da implementação da estratégia.
- 8.3. Alguns dos instrumentos / indicadores de avaliação utilizados não se encontram adequadamente especificados. A título **estritamente exemplificativo** destacam-se os instrumentos/indicadores relativos às seguintes medidas:
 - N.º 16 – Assegurar uma efetiva interoperabilidade dos sistemas de informação / 100% dos sistemas de informação / 2024 (Todos? Alguns - Quais?);²³
 - N.º 19 – Definir procedimentos e mecanismos de articulação e troca de informação entre as entidades envolvidas na gestão e controlo dos fundos da UE e outras entidades

²² Página 66 e 67 – negrito da nossa responsabilidade.

²³ Página 24.

nacionais com relevância no combate à fraude - Número de protocolos de articulação entre entidades nacionais - 3 protocolos celebrados – 202 (Quais as entidades? Quais os mecanismos de articulação? Qual o âmbito dos protocolos?); ²⁴

- N.º 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 – número de ações de promoção de partilha de boas práticas na prevenção, deteção, correção e repressão da fraude – 1 ação anual – 2024 a 202 (Que tipologia de ação? Que destinatários? Que concretos conteúdos?). ²⁵

8.4. Existem medidas que, embora sejam assim apresentadas, correspondem a procedimentos de preparação da ENAF, tal como a seguinte:

- “(...) *Avaliar a suficiência, competências e conhecimentos dos recursos disponíveis em matéria de combate à fraude.* (...)”. ²⁶

8.5. Não define a metodologia para a sua avaliação.

A Dinamizadora do *Think Tank*,

Ana Carla Almeida

²⁴ Página 25.

²⁵ Página 25.

²⁶ Página 4 do Anexo.