

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

A FRAUDE NO
FUNDO SOCIAL EUROPEU

Cristiana Branco

Lisboa, Maio de 2014

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

A FRAUDE NO
FUNDO SOCIAL EUROPEU

Cristiana Branco, N° 2011102

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica do Mestre Pedro Nuno Ramos Roque, professor na área de Auditoria Forense.

Constituição do júri:

Presidente: Mestre Gabriel Correia Alves

Vogal: Mestre Pedro Nuno Ramos Roque

Vogal: Dr. Arménio Fernandes Breia

Lisboa, Maio de 2014

Declaração

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

Agradecimentos

Ao orientador da presente dissertação, Professor Mestre Pedro Roque, pela sua competência e apoio na elaboração deste trabalho.

Às inspetoras, Dra. Custodia Martins e Dra. Esmeralda Pereira pela disponibilidade e simpatia com que me receberam e pelas informações e esclarecimentos prestados.

Ao Programa Operacional Potencial Humano, na pessoa do Dr. Domingos Lopes, pela disponibilização de informação que serviu de base ao estudo empírico.

Aos colegas do POPH que se disponibilizaram para ajudar, assim como a todos os que foram *obrigados* a tal. Um agradecimento especial à Dra. Dulce Barros, pelo incentivo ao desenvolvimento do trabalho, pelo acompanhamento, cooperação, orientação e disponibilização de informação.

Aos meus amigos e familiares que me apoiaram nesta etapa.

Aos meus pais e irmã pela ajuda, incentivo e apoio incondicional que sempre demonstraram.

Ao Ricardo, por todo o amor, compreensão e apoio, que foram fundamentais para ultrapassar mais esta etapa.

A todos, o meu muito obrigado.

Resumo

A fraude em fundos comunitários tem merecido a atenção da União Europeia ao longo dos anos. A ajuda financeira que tem atribuído, através de fundos estruturais, constitui um motor de desenvolvimento e crescimento para os países. Por conseguinte, a fraude e outras atividades ilegais que lesam os interesses financeiros põem em causa os seus objetivos.

O objetivo principal desta dissertação é perceber a dimensão do problema da fraude na obtenção de fundos comunitários e quais as situações mais comuns detetadas nas ações de controlo. É também importante efetuar uma comparação sobre as perdas financeiras, as tipologias/medidas e as regiões onde se verificaram mais indícios de fraudes e os métodos de deteção da fraude mais utilizados.

A metodologia seguida foi, por um lado a revisão bibliográfica sobre a matéria em estudo e, por outro lado, foi efetuado um estudo empírico baseado nas participações ao Ministério Público de irregularidades detetadas em diversas ações de controlo, em particular no Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, terminado em 2007 e no Programa Operacional Potencial Humano, que se encontra em execução.

Deste modo, é possível concluir que as ações de controlo foram efetuadas, na sua maioria, devido a denúncias de falta ou atraso no pagamento a formandos e a formadores, sendo a região Norte a que tem o maior número de processos judiciais. As entidades analisadas são essencialmente micro empresas, onde as perdas financeiras podem ir até aos 200.000 euros, consoante o valor aprovado em candidatura. Atendendo aos processos já decididos, das trinta e três participações analisadas, apenas duas entidades foram condenadas pelo crime de fraude na obtenção de subsídio e três encontram-se com despacho de acusação, não havendo ainda decisão final.

Palavra – chave: Fraude, irregularidade, Fundo Social Europeu, quadros comunitários, programas operacionais

Abstract

The fraud in Community funds attracted the attention of the European Union over the years. The financial assistance that it has given through structural funds is an engine of development and growth for countries. Therefore, fraud and other illegal activities that harm the financial interests undermine its goals.

The main objective of this dissertation is to understand the extent of the problem of fraud in the obtainment of community funds. With this focus it was undertaken on the field a work to verify if fraud was actually a case in obtaining funds, and if so, what were the most common detected situations in control actions.

In the undertaken field work was also important to categorize the types of fraud, to identify the financial losses caused by these irregularities, the typologies/measures and regions where fraud is more frequent and the most used detection methods.

The followed methodology was, on the one hand a literature review about the subject under study, and on the other hand an empirical study on the complains presented to the Public Prosecutor on the irregularities detected in several control actions. These control actions were specifically undertaken in the frame of the Operational Programme for Employment, Training and Social Development, completed in 2007, and of the current Human Potential Operational Programme

Thus, it was possible to conclude that the control actions were in their majority carried out due to complains of lack or delay in the payment to trainers and trainees; being the region North the one that has a higher number of lawsuits.

The assessed entities were mostly small business where the financial losses can, depending on the amount allocated to the application, go up to 200.000 euros. Considering the closed cases, from the thirty three analyzed judicial actions only two entities were convicted for the crime of fraud in obtaining allowance and three are with dispatch of accusation and still without final decision.

Key – Words: fraud, irregularity, European Social Fund, Community frameworks, operational programs

Índice

Índice de Quadros	x
Índice de figuras	xi
Lista de Abreviaturas	xii
1 – Introdução	1
1.1 – Enquadramento teórico e objeto de estudo	1
1.2 – Objetivo da investigação	2
1.3 – Revisão da Literatura.....	2
1.4 – Estudo Empírico	2
1.5 – Organização estrutural da dissertação	3
2 – A Fraude	4
2.1 – Conceitos de Fraude e Abuso Ocupacional	4
2.2 – Teoria da Associação Diferencial de Edwin H. Sutherland	6
2.3 – O Triângulo da Fraude de Donald R. Cressey	7
2.4 – A balança da Fraude de W. Steve Albrecht	9
2.5 – Conceito de irregularidade e fraude em Fundos Comunitários	11
3 – FSE	16
3.1– Breve Enquadramento Histórico do FSE	16
3.2 – A constituição e áreas de intervenção do FSE	17
4 – Quadros Comunitários e Programas Operacionais	21
4.1 – QCA III	21
4.1.1 – Constituição e objetivos.....	21
4.1.2 – Participação, gestão financeira e financiamento.....	23
4.1.3 – Governação do QCA III - Estrutura Orgânica.....	23
4.1.3.1 – Execução Global do QCA III	24
4.1.3.2 – Execução de cada um dos fundos comunitários	26
4.1.3.3 – Execução individual das intervenções operacionais	26
4.2 – POEFDS	27
4.2.1 – Constituição	27
4.2.2 – Eixos e Medidas	27
4.2.3 – Governação do POEFDS - Estrutura Orgânica	29
4.3 – QREN	31
4.3.1 – Constituição e objetivos.....	32
4.3.2 – Participação, gestão financeira e financiamento.....	33
4.3.3 – Governação no QREN – Estrutura Orgânica	35

4.4 – POPH	37
4.4.2 – Eixos e Medidas	39
4.4.3 – Governação do POPH – Estrutura Orgânica	42
5 – Estudo Empírico	46
5.1 – Metodologia	46
5.1.1 – Estratégia de Investigação e Recolha de dados	46
5.1.2 – Desenvolvimento da Investigação	47
5.2 – Metodologia de controlo utilizada no QCA III	48
5.2.1 – Formação e regulamentação do Sistema de Gestão e Controlo (SGC)	48
5.2.2 – Metodologia e Custos Elegíveis	50
5.3 – Apresentação e análise dos resultados no âmbito do POEFDS	54
5.3.1 – Análise geral.....	54
5.3.2 - Motivos e Consequências das participações ao MP.....	58
5.3.2.1 - Análise Caso a Caso.....	62
5.3.2.2 – Sinopse da análise dos Casos	69
5.5 – Apresentação e análise dos resultados no âmbito do POPH	75
5.6 – Organismo Europeu de luta Anti Fraude (OLAF)	77
6 – Conclusões	80
Referências Bibliográficas	83
Apêndice 1: <i>Checklist</i> aplicada às participações ao MP do POEFDS	87
Apêndice 2: <i>Checklist</i> aplicada às participações ao MP do POPH	113

Índice de Quadros

Quadro 4.1 – Objetivos Estratégicos do QCA III	22
Quadro 4.2 – Repartição anual dos recursos para autorização no período 2000-2006	23
Quadro 4.3 – Repartição dos recursos orçamentais	23
Quadro 4.4 – Prioridades Estratégicas do QREN	33
Quadro 4.5 – Repartição anual dos recursos para autorização no período 2007-2013	34
Quadro 4.6 – Repartição dos recursos orçamentais	34
Quadro 5.1 – Documentos de suporte às participações	47
Quadro 5.2 – Processo contabilístico e de um processo técnico/pedagógico	51
Quadro 5.3 – Fundamentos para a redução do financiamento, a suspensão dos pagamentos ou da revogação da decisão	52
Quadro 5.4 – Encargos elegíveis para financiamento	53
Quadro 5.5 – Irregularidade FSE – Indícios de fraude	59
Quadro 5.6 – Influência da data do despacho na tomada de decisão	70
Quadro 5.7 – Processo contabilístico e de um processo técnico pedagógico	72
Quadro 5.8 – Encargos elegíveis para financiamento	73
Quadro 5.9 – Fundamentos para a redução do financiamento, a suspensão dos pagamentos ou da revogação da decisão	74

Índice de figuras

Figura 2.1 – O Triângulo da Fraude	7
Figura 2.2 – A Balança da Fraude	10
Figura 4.1 – Eixos prioritários e medidas do POEFDS	28
Figura 4.2 – Eixos prioritários e medidas do POPH	40
Figura 4.3 – Candidatura a projetos financiados pelo POPH	41
Figura 5.1 – O Sistema Nacional de Controlo do FSE	49
Figura 5.2 – Entidades participadas por sede/NUT II	52
Figura 5.3 – Participações por tipo de entidade	52
Figura 5.4 – Participações por medidas operacionais	54
Figura 5.5 – Motivo da intervenção de controlo	57
Figura 5.6 – Participações efetuadas a outras entidades	57
Figura 5.7 – Redução de financiamento após ação de controlo	58
Figura 5.8 – Situações detetadas após ação de controlo	60
Figura 5.9 – Número de Processos por estado	61
Figura 5.10 – Entidades participadas por sede/NUT II	75
Figura 5.11 – Participações por tipo de entidade	75
Figura 5.12 – Tipologias com mais participações	76
Figura 5.13 – Situações detetadas após ação de controlo	76
Figura 5.14 – Participações efetuadas a outras entidades	77
Figura 5.15 – Redução de financiamento após ação de controlo	77
Figura 5.16 – Informação recebida por setor	79
Figura 5.17 – O processo de investigação da OLAF a partir de Fevereiro de 2012	79

Lista de Abreviaturas

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
AA	Autoridade de Auditoria
AC	Autoridade de Certificação
AG	Autoridade de Gestão
AP	Autoridade de Pagamento
ATA	Autoridade Tributária e Aduaneira
BEI	Banco Europeu de Investimento
CA	Comissão de Acompanhamento
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DC	Despacho Conjunto
DF	Demonstrações Financeiras
DL	Decreto – Lei
DN	Despacho Normativo
DGERT	Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EM	Estado – Membro
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FC	Fundo de Coesão
FSE	Fundo Social Europeu
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu

IPAI	Instituto Português de Auditoria Interna
MP	Ministério Público
OLAF	Organismo Europeu de Luta Anti fraude
OTOC	Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POEFDS	Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SGC	Sistemas de Gestão e Controlo
SNC	Sistema Nacional de Controlo
TI	Tipologia de Intervenção
UE	União Europeia
UG	Unidade de Gestão

1 – Introdução

A presente dissertação subordina-se ao tema “A Fraude no Fundo Social Europeu” e insere-se no âmbito do Mestrado em Auditoria. Nesta introdução delimita-se o enquadramento e o objeto de estudo, o objetivo da investigação, a metodologia seguida, assim como, a organização estrutural da dissertação.

1.1 – Enquadramento teórico e objeto de estudo

A fraude é todo e qualquer ato ilegítimo caracterizado por engano, encobrimento ou violação da confiança, que não depende do recurso à ameaça, à violência ou à força física (Instituto Português de Auditoria Interna (IPAI), 2009).

A Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) (2006) classifica e estrutura o conceito de fraude através da Árvore da Fraude, distinguindo e definindo três grandes categorias de fraude: corrupção, apropriação indevida de ativos e relatórios e contas fraudulentos.

A fraude pode incluir qualquer crime para obtenção de lucro, utilizando como principal ferramenta o logro, quer isto dizer: a imposição de uma ideia ou crença falsa, que provoque a ignorância, a perplexidade ou a impotência. No entanto, para que todos os logros sejam considerados atos fraudulentos é necessário a existência de danos, geralmente associados a dinheiro, para a vítima (Wells, 2009).

Neste sentido, optou-se por abordar a temática da fraude no Fundo Social Europeu (FSE), uma vez que, os fundos comunitários são um motor de desenvolvimento e crescimento para o País. Desde a sua criação, em 1957, pelo Tratado de Roma, e até aos dias de hoje, o FSE tem ajudado milhões de pessoas a conseguirem trabalho, a adquirirem novas competências e a encontrarem melhores empregos.

Esta ajuda financeira é atribuída através de fundos estruturais, a uma diversidade de programas e projetos, com o objetivo de reforçar a coesão económica e social da União Europeia (UE), a fim de promover o seu desenvolvimento equilibrado, coerente e sustentável. Portugal foi apoiado, nos últimos anos, através do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) III para o período de programação 2000-2006, em particular pelo Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) que era um instrumento essencial de concretização do Plano de Desenvolvimento Regional,

determinante na eficácia da política de recursos humanos suportada pelo FSE. Atualmente é apoiado pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) que vigora no período de programação de 2007 - 2013, em particular pelo Programa Operacional Potencial Humano (POPH).

1.2 – Objetivo da investigação

Com esta dissertação pretende-se aferir, por um lado, a dimensão do problema da fraude na obtenção de fundos comunitário, com base nas participações ao Ministério Público (MP) de irregularidades detetadas nas atividades de controlo dos programas anteriormente referidos, e por outro, tipificar as situações mais comuns detetadas nessas ações de controlo.

É pertinente ainda, uma vez que estamos a estudar dois Programas Operacionais (PO), efetuar uma comparação sobre as perdas financeiras em cada programa, as tipologias/medidas e as regiões onde se verificaram mais indícios de fraudes e os métodos de deteção da fraude mais utilizados.

Dada a conjuntura macroeconómica que o país atravessa, a questão da fraude na obtenção de fundos comunitários é uma matéria que tem vindo a ganhar cada vez maior importância, uma vez que, tanto as empresas como o cidadão comum, se encontram mais vulneráveis à prática de fraude.

1.3 – Revisão da Literatura

Relativamente à revisão da literatura, identifica-se o estado da arte em matéria de fraude e em matéria de legislação comunitária e nacional que envolve os quadros comunitários e os PO. Para o efeito, será analisada a bibliografia subordinada ao tema constituída por livros técnicos, legislação comunitária e nacional, dissertações e artigos de opinião considerados pertinentes, atendendo ao objeto de estudo.

1.4 – Estudo Empírico

O estudo empírico consiste na construção de uma *checklist* de recolha de informação e análise através da qual, atendendo ao objetivo do estudo, se obterá a informação necessária, sendo que a nossa população, será o universo de participações ao MP efetuadas

durante a execução dos programas acima mencionados. Na fase seguinte procede-se à sua análise, efetuando posteriormente a respetiva conclusão.

1.5 – Organização estrutural da dissertação

A dissertação está dividida em cinco capítulos:

- No primeiro capítulo é anunciado o tema, apresentando a motivação para a escolha do objeto de estudo e delineando os seus objetivos;
- No segundo capítulo são desenvolvidos os aspetos relacionados com a Fraude, na perspetiva de diversos autores;
- No terceiro capítulo é efetuado um breve enquadramento histórico do FSE e são identificadas as suas principais áreas de intervenção;
- No quarto capítulo são abordados os intervenientes relacionados com o estudo de caso, designadamente os quadros comunitários (QCA III e QREN) e os PO (POEFDS e POPH);
- No quinto capítulo é apresentado o estudo empírico, onde, por um lado, são apresentadas as metodologias de controlo utilizadas nos programas referidos e, por outro lado, analisadas as participações ao MP efetuadas pela gestão dos PO acima referidos, apresentando as devidas conclusões;

Por último, apresentam-se as conclusões resultantes do trabalho desenvolvido.

2 – A Fraude

Wells (2009) refere que «É importante compreender as razões que levam as pessoas a cometerem atos fraudulentos, para que seja possível melhorar a avaliação de risco e ajudar os diferentes empregadores e clientes na implementação de medidas que tenham como objetivo a prevenção e a detenção da fraude». No presente capítulo procura-se apresentar os diversos conceitos de fraude e abuso ocupacional, bem como o conceito de irregularidade para a Comissão Europeia.

2.1 – Conceitos de Fraude e Abuso Ocupacional

A fraude é qualquer ato ilegal caracterizado por engano, encobrimento ou violação da confiança, que não depende do recurso à ameaça, à violência ou à força física. As fraudes são efetuadas por indivíduos e por organizações que visam a apropriação de dinheiro, de bens ou serviços, o alcance de vantagens pessoais ou comerciais e evitar o pagamento ou a perda de serviços (IPAI, 2009). A International Standard on Auditing 240 (clarificada) define fraude como sendo «um ato intencional por um ou mais indivíduos entre a gerência, os encarregados da governação, os empregados ou terceiros, envolvendo o uso de enganar para obter uma vantagem injusta ou ilegal». Black¹ (1979) define fraude como a deturpação da verdade e de factos para induzir terceiros a agir com intuito de detrimento alheio.

Para efeitos e segundo a ACFE (1996)², fraude e abusos ocupacionais dizem respeito à utilização de um empregado para enriquecimento pessoal, através de uso deliberado ou aplicação indevidas dos recursos ou ativos da entidade empregadora. Em termos genéricos, o conceito de fraude ocupacional assume uma natureza económica, independente das suas consequências legais, estando presente a intencionalidade de quem executa.

Em 2012, a ACFE classifica e organiza a fraude e os abusos ocupacionais através da Árvore da Fraude, caracterizando e definindo três grandes categorias³: corrupção,

¹ «Tradução livre do autor. No original: A Knowing misrepresentation of the truth or concealment of a material fact to induce another to act to his or her detriment»

² «Tradução livre do autor. No original: The use of one's occupation for personal enrichment through the deliberate misuse or misapplication of the employing organization's resources or assets»

³ «Tradução livre do autor. No original: Asset misappropriation schemes, in which an employee steals or misuses the organization's resources (e.g., theft of company cash, false billing schemes or inflated expense reports); Corruption schemes, in which an employee misuses his or her influence in a business transaction in a way that violates his or her duty to the employer in order to gain a direct or indirect benefit (e.g., schemes involving bribery or conflicts of interest); Financial statement fraud schemes, in which an employee

apropriação indevida de ativos e relatórios e contas fraudulentos. Por corrupção entende-se todo e qualquer esquema através do qual uma pessoa usa a influência que detém numa determinada transação ou num determinado negócio, nos quais intervém, para obter um benefício associado, tais como suborno, gratificações ilegais, conflito de interesses e extorsão económica. No tocante à apropriação indevida de ativos esta consiste no furto ou na utilização indevida dos ativos da empresa. Por último, os relatórios e contas fraudulentos baseiam-se na distorção ou omissão intencional de informação financeira de uma organização, com o objetivo de induzir o utilizador da informação, em erro.

Almeida (2003) considera a existência de dois tipos de fraude relativamente à abordagem feita pela ACFE (2012): fraude organizacional e fraude contra a própria empresa. A primeira é cometida em benefício da própria entidade e implica o desenvolvimento de ações, geralmente, contra entidades exógenas à empresa, como a administração fiscal, os credores, os sócios ou os acionistas e resulta, normalmente, na deturpação de Demonstrações Financeiras (DF). A fraude contra a própria empresa é cometida a favor do sujeito que pratica o ato fraudulento e consiste, essencialmente, no roubo de ativos e no desfalque.

Ferreira (2007) propõe uma articulação entre as duas classificações, isto é, entre a proposta apresentada pela ACFE (2012) e por Almeida (2003), concluindo que a corrupção e a apropriação indevida de ativos são classificadas como atos fraudulentos contra a empresa. Relativamente à fraude organizacional, também designada por fraude nas DF, Ferreira (2007) refere que a mesma pressupõe a manipulação dos registos contabilísticos em benefício da própria empresa e incentiva o uso de práticas que atuam contra os agentes económicos externos à empresa. Ou seja, a própria empresa está envolvida e a favor das opções que são deliberadas no Relatório Financeiro, revelando-se parte ativa do ato fraudulento, aspeto não salientado na classificação defendida pela ACFE (2012) e por Almeida (2003).

A fraude pode incluir qualquer crime para obtenção de lucro, utilizando como principal ferramenta o logro, quer isto dizer: a imposição de uma ideia ou crença falsa, que provoque a ignorância, a perplexidade ou a impotência. No entanto, para que todos os logros sejam considerados atos fraudulentos é necessário a existência de danos, geralmente associados a dinheiro, para a vítima. É possível identificar três formas de retirar dinheiro a uma vítima

intentionally causes a misstatement or omission of material information in the organization's financial reports»

de forma ilegal: força, logro ou furto, sendo que, nos termos do direito comum, existem quatro elementos gerais, que devem estar presentes, para que ocorra uma fraude: uma declaração material falsa, o conhecimento de que a declaração era falsa no momento em que foi proferida, a confiança na declaração falsa por parte da vítima e os danos daí resultantes (Wells, 2009).

As práticas abusivas são uma realidade em muitas organizações, o que se afigura um custo para os empregadores, e pode fazer-se sentir de diversas formas por parte dos empregados: utilização de descontos de empregado para aquisição de bens para amigos e parentes, apropriação de produtos pertencentes à organização, pagamento superior ao número de horas às que trabalham, recebimento de mais dinheiro do que o devido relativamente ao reembolso de despesas, realização de almoços de longa duração ou de pausas sem autorização, atrasos nas horas de entradas e saídas do trabalho mais cedo, utilização da baixa por doença quando não estão doentes, desenvolvimento de funções lenta ou desleixadamente e sob a influência de álcool ou drogas (ibid.:1).

2.2 – Teoria da Associação Diferencial de Edwin H. Sutherland

Sutherland (1883-1950), criminologista do século XX, tinha especial interesse por fraudes praticadas por executivos contra os acionistas ou contra o público em geral. O referido autor desenvolveu a “Teoria da Associação Diferencial”, cujo princípio básico é o de que o crime se aprende, da mesma forma que aprendemos matemática, inglês ou a tocar guitarra (Siegel, 1989 *apud* Wells, 2009)⁴.

Segundo Wells, para Sutherland a aprendizagem de procedimentos criminosos fazia sentir-se num processo de comunicação, geralmente, num contexto mais particular, o que implicava que o ato de delinquência não pudesse ocorrer sem a cooperação de outros intervenientes. O referido processo de aprendizagem abrangia duas áreas específicas, designadamente, uma área mais comportamental relacionada com as atitudes, os impulsos, as justificações e as motivações da mente criminosa e, outra área mais operacional, como as técnicas para cometer o crime. Wells (2009) salienta ainda que «[é] nítido o modo como a Teoria da Associação Diferencial de Sutherland se encaixa no perfil dos delinquentes ocupacionais», exemplificando, ainda, que em qualquer organização, empregados

⁴ Siegel, Larry J. (1989) *Criminology*. 3ª edição. Nova Iorque: West Publishing, pág. 193

desonestos acabam por exercer influência sobre colegas honestos, sendo que o mesmo se verifica em sentido contrário.

2.3 – O Triângulo da Fraude de Donald R. Cressey

Cressey (1919-1987), aluno de Sutherland e também ele criminalista, interessava-se essencialmente pelas condições que levavam os diferentes fraudadores, *violadores da confiança*, segundo as suas palavras, a serem dominados pela tentação inerente ao ato de praticar a fraude. Após a sua investigação, a hipótese final a que chegou foi (Cressey, 1973 *apud* Wells, 2009:23)⁵:

As pessoas, em quem se confia, tornam-se violadoras dessa confiança quando imaginam que têm um problema financeiro impossível de partilhar e que acreditam poder ser secretamente resolvido, através da violação da confiança financeira, sendo capazes de aplicar à sua conduta, naquela situação, justificações que lhes permitem ajustar o conceito, que têm de si próprios, de pessoas de confiança de utilizadores dos fundos ou propriedade que lhes foram confiados.

A supracitada hipótese passou a ser conhecida como o Triângulo da Fraude, apresentado na Figura 2.1, em que o primeiro vértice representa uma necessidade financeira sentida, impossível de partilhar, o segundo vértice representa a oportunidade percebida e o terceiro vértice representa a justificação.

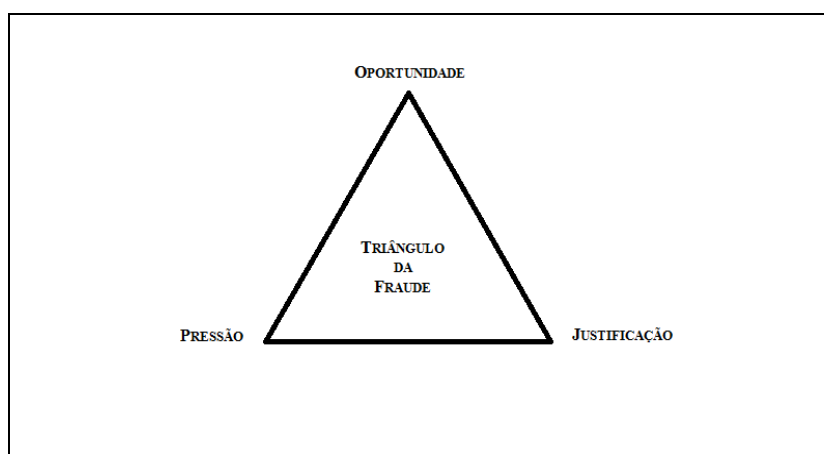


Figura 2.1 – O Triângulo da Fraude

Fonte: Adaptado de Wells (2009: 24)

⁵ Cressey, Donald R. (1973) *Other People`s Money*. Montclair, NJ: Patterson Smith, pág. 30

Cressey (1973) declarou ainda que aquilo que é considerado como “*não partilhável*” é, apenas, segundo o ponto de vista do potencial fraudulento e dividiu estes problemas em seis grupos básicos:

1. Violação das obrigações imputadas

A incapacidade de pagar dívidas tem-se revelado, historicamente, um forte motivador (Wells, 2009). Os problemas financeiros resultantes da transgressão da posição de confiança não financeira são, frequentemente, considerados impossíveis de partilhar, uma vez que são encarados como uma ameaça ao estatuto inerente a determinada posição. Por vezes, as pessoas incorrem em dívidas ou, de algum outro modo, tornam-se devedoras, sendo que, muitas consideram que as mesmas dívidas devem permanecer secretas e que encará-las se torna um problema financeiro impossível de partilhar (ibid.:1). Recorre também ao exemplo dado por Cressey, onde este descreve uma situação que todos podemos compreender: não ser capaz de pagar as dívidas e ter de admiti-lo perante o empregador, a família e os amigos.

2. Problemas resultantes do fracasso pessoal

Cressey considera que os problemas resultantes do fracasso pessoal podem ser de vários tipos: «Enquanto alguns problemas financeiros prementes podem ser considerados como resultado de “condições económicas” (...) considera-se que outros foram criados por atividades insensatas ou mal planeadas da própria pessoa de confiança (...)» (ibid.:2). Para um potencial delinvente, a possibilidade de escolher entre ocultar as suas más opções de investimento pela violação da confiança ou admitir que não é um bom investidor, pode colocar em causa o discernimento de algumas pessoas. A eventual perda de estatuto faz com que as pessoas tenham receio em admitir que têm, de facto, um problema, consequência, dos seus próprios comportamentos (ibid.:3).

3. Reveses de negócios

Distinto dos problemas que resultam do fracasso pessoal, uma vez que, algumas pessoas de negócios consideram que as suas vicissitudes financeiras resultam de condições fora do seu controlo: inflação, taxas de juros elevadas, financiamentos e empréstimos de dinheiro (ibid.:4).

4. Isolamento físico

Encontrando-se em dificuldades financeiras, as pessoas isolam-se de outros que, eventualmente as poderiam ajudar.

5. Obtenção de estatuto

Verifica-se que, por vezes, a pessoa é confrontada com o facto de não possuir os meios financeiros necessários para se associar a pessoas com o nível de estatuto que ambiciona, avaliando a mesma situação como um problema, que se torna impossível de partilhar quando sente que não pode desprezar as suas aspirações de admissão ao grupo desejado, nem obter as características de prestígio necessárias para a sua admissão (ibid.:5).

6. Relações empregado-empregador

O ressentimento, por parte do empregado para com a organização, é o problema mais comum resultante da relação entre as partes, que pode resultar de desigualdades económicas sentidas, tais como o vencimento, o sentimento de estar sobrecarregado ou ser subvalorizado. O empregado considera o referido problema impossível de partilhar quando conclui que ao fazer sugestões, que tenham como objetivo minimizar determinado (mau) tratamento, possa colocar em causa a sua posição na organização (ibid.:6).

2.4 – A balança da Fraude de W. Steve Albrecht

Albrecht, que adquiriu formação em contabilidade, contribuiu para a investigação da fraude ao desenvolver um estudo sobre as diferentes motivações dos autores da fraude e do abuso ocupacional, classificando os motivos em nove tipos (Albrecht, Howe e Romney, 1984 *apud* Wells, 2009:35)⁶:

1. Viver acima das suas poses;
2. Um desejo irresistível de lucro pessoal;
3. Elevada dívida pessoal;
4. Uma associação íntima aos clientes;
5. Sentir que o ordenado não é proporcional à responsabilidade;
6. Uma atitude intriguista;
7. Um forte desafio de vencer o sistema;

⁶ ALBRECHT, W. Steve, ALBRECHT, Conan C., ALBRECHT, Chad O. (1984) *Fraud Examination*. 2ª Edição. Canada: Thomson South-Western. pág. XIV

8. Hábitos de jogo excessivos;
9. Pressão indevida de família ou de pares.

Estes fatores motivadores são semelhantes aos problemas financeiros não partilháveis que Cressey debatia. O seu estudo também revelou várias relações interessantes entre os fraudadores e os delitos que cometiam. Os autores de grandes fraudes utilizavam os ganhos para comprar casas, automóveis, propriedades de lazer, fazer férias dispendiosas, sustentar relações extraconjugais e realizar investimentos especulativos e os autores de pequenas fraudes tinham um procedimento diferente (ibid.:7).

Tal como Cressey (1973), também Albrecht, Howe e Romney, sugerem fatores envolvidos nas fraudes ocupacionais: a pressão situacional, a perceção da oportunidade para cometer e, posteriormente ocultar o ato desonesto.

A chamada *Balança da Fraude*, apresentada na Figura 2.2, que inclui fatores como a pressão situacional, as oportunidades de concretização e a integridade pessoal, permite concluir que quando a pressão situacional e as oportunidades de concretização são elevadas e a integridade pessoal é baixa, é mais provável que ocorra a fraude ocupacional do que quando se verifica o contrário (ibid.:8).

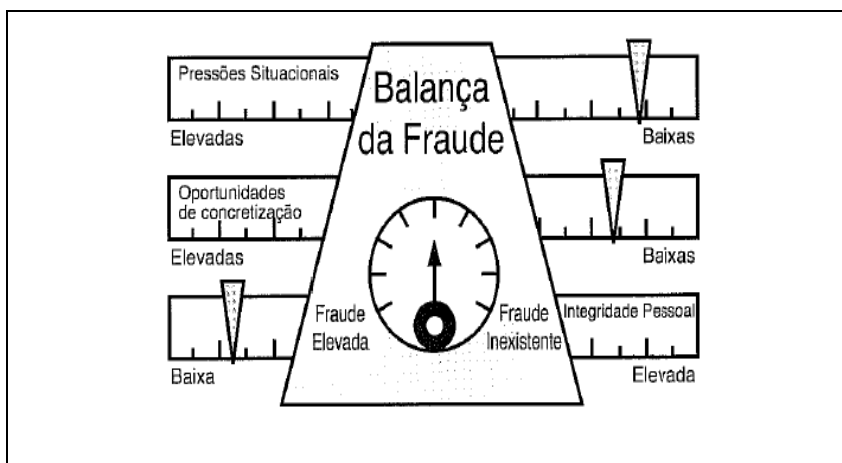


Figura 2.2 – A Balança da Fraude

Fonte: Adaptado de Wells (2009: 36)

As pressões situacionais são descritas como os problemas imediatos que as pessoas sentem nos seus ambientes, sendo que, possivelmente, as dívidas elevadas ou os prejuízos financeiros assumem um carácter mais premente. As oportunidades de concretização, isto é, as oportunidades para cometer a fraude, podem ser criadas por controlos internos

deficientes ou inexistentes, quer por parte do empregado, quer por parte da empresa. A integridade pessoal diz respeito aos comportamentos éticos que cada pessoa adota (ibid.:9).

2.5 – Conceito de irregularidade e fraude em Fundos Comunitários

O Decreto-Lei (DL) nº 28/84 de 20.01 traduz a premência da revisão e atualização das normas viradas especialmente para o combate à delinquência económica. Este decreto salienta que

[e]ntre os novos tipos de crimes incluídos neste diploma destacam-se a fraude na obtenção de subsídios ou subvenções, o desvio ilícito dos mesmos e a fraude na obtenção de créditos, conhecidos de outras legislações, como a da República Federal da Alemanha, os quais, pela gravidade dos seus efeitos e pela necessidade de proteger o interesse da correta aplicação de dinheiros públicos nas atividades produtivas, não poderiam continuar a ser ignorados pela nossa ordem jurídica

Segundo este diploma (artigo 21º),

[C]onsidera-se subsidio ou subvenção a prestação feita a empresa ou unidade produtiva, à custa de dinheiros públicos, quando tal prestação:

- a) Não seja, pelo menos em parte, acompanhada de contraprestação segundo os termos normais do mercado, ou quando se tratar de prestação inteiramente reembolsável sem exigência de juro ou com juro bonificado; e
- b) Deva, pelo menos em parte, destinar-se ao desenvolvimento da economia.

A alínea f) do artigo 8, prevê a «[p]rivação do direito a subsídios ou subvenções outorgados por entidades ou serviços públicos» que poderá ter uma duração fixada entre 1 e 5 anos (artigo 14º). O artigo 36º do mesmo decreto, refere ainda que,

1 – Quem obtiver subsídio ou subvenção:

- a) Fornecendo às autoridades ou entidades competentes informação inexatas ou incompletas sobre si ou terceiros e relativos a factos importantes para a concessão do subsídio ou subvenção;
 - b) Omitindo, contra o disposto no regime legal da subvenção ou do subsídio, informações sobre facto importantes para a sua concessão;
 - c) Utilizando documento justificativo do direito à subvenção ou subsídio ou de factos importantes para a sua concessão, obtido através de informações inexatas ou incompletas;
- será punido com prisão de 1 a 5 anos e multa de 50 a 150 dias.

Em casos particularmente graves, como a obtenção de um montante consideravelmente elevado, a utilização de documentos falsos ou o abuso de poder, a pena será de prisão de 2 a 8 anos (n.º 2 e 5 do art.º 36). De igual modo, o art.º 37 refere que «quem utilizar prestações obtidas a título de subvenção ou subsídio para fins diferentes daquelas a que legalmente se destinam será punido com prisão até 2 anos ou multa não inferior a 100 dias.»

Desde 1991 que o momento da consumação do Crime de Fraude na Obtenção de Subsídio tem gerado alguma controvérsia, originando a emissão de diversos acórdãos, quer pelos Tribunais da Relação quer pelo Supremo Tribunal de Justiça. A questão debatida é a de saber qual o momento em que se consuma o crime de fraude na obtenção do subsídio ou subvenção previsto no art.º 36 do DL acima referido.

Num dos Acórdãos da Relação Jurídica do Porto de Outubro de 2001 foi definido que «o crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção se consuma com a prolação do despacho que aprova o projeto de candidatura ao subsídio.» Em sentido oposto, um Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de Outubro de 2002 decidiu «que o crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção se consuma quando se verifica a transferência do dinheiro para a titularidade e a disponibilidade do beneficiário.»

Em 2006, através do Acórdão n.º 2/2006 referente ao Processo n.º 603/03 – 3.º Secção, veio o Supremo Tribunal de Justiça emitir opinião no sentido da resolução deste conflito jurisprudencial. Cita este procurador que:

Conquanto a maioria das decisões dos nossos tribunais superiores se incline no sentido de que a consumação se verifica quando ocorre a transferência do subsídio ou subvenção para a disponibilidade do agente (...), a verdade é que num número significativo de acórdãos se vem entendendo que a consumação se dá com a prolação do despacho que aprova o projeto de candidatura ao subsídio ou subvenção acórdão fundamento.

O fundamento descrito para a primeira opinião é o de que

[O] que verdadeiramente releva para efeitos incriminatórios são as manobras fraudulentas, os erros e os enganos previstos [nas alíneas a) a c) do n.º 1 do art.º 36], atos que antecedem a concessão do subsídio ou da subvenção e a predeterminam causalmente, sendo que todos os atos posteriores nada têm a ver com a factualidade típica da incriminação. Com a concessão do subsídio ou da subvenção, adquire-se o direito ao recebimento dos mesmos, e a entidade concedente deixa de ter

disponibilidade sobre os montantes afetos, perdendo relevância todos os atos posteriores destinados ao pagamento do subsídio ou da subvenção (...).

O fundamento, descrito no Acórdão nº 2/2006 de 04.01, para o segundo juízo é defendido com base em

[O] dano e o resultado que com ele se pretendem evitar é a obtenção do subsídio ou subvenção, razão pela qual o mesmo só se mostra perfeito quando se verifica o resultado típico, ou seja, o recebimento do subsídio.

Até lá, a perpetração de algum ou de alguns dos atos previstos nas alíneas a), b) e c) do nº 1 do artigo 36º do Decreto-Lei nº 28/84, ainda que tenha ocorrido o termo da atividade delituosa por parte do agente, apenas configuram tentativa. A modelação da factualidade típica operada pela redação dada ao nº 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º28/84— «Quem obtiver subsídio ou subvenção [...] será punido» — conduz à conclusão de que a efetiva obtenção do subsídio, pelo recebimento ou disponibilização direta do respetivo montante pelo agente, integra o resultado do crime de dano, pelo que o crime só pode e deve ter-se por consumado com o recebimento do respetivo montante

De igual modo, também na opinião de Figueiredo Dias e Manuel Andrade, para a verificação do crime de fraude para obtenção de subsídio só relevam «as manobras fraudulentas e os erros que antecedem a concessão dos subsídios e que a predeterminaram causalmente». Segundo eles «uma vez deferido positivamente o período de subsídio e adquirido o direito ao seu recebimento, já não podem concretamente valorar-se como fraude na obtenção as irregularidades que venham a ter lugar nos momentos ulteriores da sua efetivação e aplicação» (Dias & Andrade, 1994 apud Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça em 06.03.2003⁷).

Tendo em apreciação os argumentos expostos e outros do seu entender, considerou o procurador que o crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção «se consuma com a disponibilização ou entrega do subsídio ou subvenção ao agente», justificando com:

[O] crime só se mostra preenchido com a disponibilização ou recebimento do subsídio ou subvenção (...) não deixando margem para qualquer dúvida, consabido que estabelece: «Quem *obtiver* subsídio ou subvenção [...] será punido [. . .]».

⁷ Dias, Figueiredo; Andrade, Manuel Costa (1994) Sobre os crimes de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção e de desvio de subvenção, subsídio ou crédito bonificado, Revista Portuguesa de Ciência Criminal 4, pág. 367 e 368

Por outro lado, a própria lei (...) considera subsídio ou subvenção «a prestação feita a empresa ou unidade produtiva [...]». Prestação feita não pode deixar de ser prestação realizada e esta, quando tem natureza pecuniária, só o está quando é entregue.

Finalmente, há que ter atenção que (...) o tribunal condenará sempre na total restituição das quantias ilicitamente obtidas ou desviadas dos fins para que foram concedidas. Fazendo a interpretação gramatical e sistemática do preceito, dir-se-á que ao determinar-se que o tribunal condene *sempre*, (...), na *restituição das quantias ilicitamente obtidas*, está necessariamente a pressupor-se que o crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção implica a entrega ao agente do subsídio ou subvenção.

A fraude lesiva dos interesses financeiros das Comunidades Europeias pode dividir-se em termos de receitas e despesas. Deste modo, de acordo com o Ato do Conselho de 26 de Junho de 1995, constitui fraude em matéria de despesas e receitas,

[Qualquer ato ou omissão intencionais relativos á utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenham 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 e ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.

Cada estado-membro deve tomar as medidas necessárias para que os comportamentos lesivos acima referidos, bem como a cumplicidade, a instigação ou a simples tentativa, sejam passíveis de sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasoras (ibid.:1).

De acordo com o disposto no regulamento (Comissão Europeia (CE), Euratom) n° 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro,

[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.

Sendo detetada a irregularidade, esta terá como consequência a obrigação de pagar os montantes em dívida, ou de reembolsar os montantes indevidamente recebidos ou perda

total ou parcial da garantia constituída a favor do pedido de uma vantagem concedida ou aquando do recebimento de um adiantamento.

A alínea c) do art.º 27 do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 de 8 de dezembro indica-nos uma definição de “suspeita de fraude” como sendo

[U ma irregularidade que dá lugar ao início de um processo administrativo ou judicial a nível nacional, a fim de determinar a existência de um comportamento intencional, em especial de uma fraude, nos termos do n.º 1, alínea a), do artigo 1.º da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias(...)

Esta matéria da fraude em fundos comunitários tem merecido a atenção da UE, pelo que no Ato do Conselho de 26 de Julho de 1995, que estabelece a Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, foi definido que cada país da UE deveria tomar as medidas necessárias à prevenção da fraude, nomeadamente sanções penais eficazes, proporcionais e dissuasores de comportamentos fraudulentos.

A fraude e outras atividades ilegais que lesam os interesses financeiros da União constituem um problema que prejudica o orçamento da União, que tem como objetivos, melhorar as condições de vida e gerar crescimento e emprego. Estes são postos em causa, caso os fundos sejam utilizados de forma abusiva, sobretudo em período de responsabilização e consolidação orçamental e de reformas estruturais que fomentam o crescimento (Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, 2012).

3 – FSE

No presente capítulo procura-se posicionar o FSE em termos de enquadramento histórico e áreas de intervenção, desde a entrada de Portugal na UE até à atualidade.

3.1– Breve Enquadramento Histórico do FSE

Portugal apresentou em 28 de Março de 1977 a sua candidatura a membro da UE (designada, até 1992, por Comunidade Económica Europeia (CEE)), sendo formalmente admitido em 1 de Janeiro de 1986.

Este processo de integração pressupunha uma necessidade de convergência, a todos os níveis, das economias envolvidas, de modo a garantir a homogeneidade a nível económico e social do bloco europeu. Nesta data, o nível de desenvolvimento em Portugal, assim como noutros países, era inferior a alguns estados membros (EM), o que obrigou a que fossem tomadas medidas para que as economias com desenvolvimento mais baixo se pudessem aproximar dos restantes estados membros mais desenvolvidos, razão pela qual, estes países começaram a receber fundos estruturais, tendo-se verificado, nos anos seguintes, um efetivo desenvolvimento económico.

O Tratado que institui a UE refere que esta

[T em como missão, através da criação d[e] um mercado comum e de uma união económica e monetária (...) promover, em toda a comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, um elevado nível de emprego e de proteção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os [EM].

Conforme descrito no Regulamento (CE) n° 1260/99 de 26.06, que substituiu o Regulamento (CEE) n° 2052/88 de 24.06 e o Regulamento (CEE) n° 4253/88 de 19.12 de,

[A ação desenvolvida pela Comunidade com a ajuda de Fundos Estruturais, do Fundo de Coesão [FC], do FEOGA [Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola], (...), do Banco Europeu de Investimento [(BEI)] e dos outros instrumentos financeiros, visa permitir a realização dos seguintes objetivos:

1. Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (...).
2. Apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais (...).
3. Apoio à adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego.

Entende-se assim, por fundos estruturais, quatro fundos específicos que visam a promoção de uma maior coesão económica e social:

- ✓ O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);
- ✓ O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA);
- ✓ Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP);
- ✓ O FSE;

O FSE contribui para a realização de todos os objetivos acima referidos e será o objeto de estudo.

3.2 – A constituição e áreas de intervenção do FSE

Conforme disposto no artigo 158º do Tratado que institui a UE, é necessário reforçar a coesão económica e social através da redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões, prevendo o artigo 159º do referido Tratado, que essa ação seja apoiada através de fundos com finalidade estrutural, do BEI e dos demais instrumentos financeiros existentes.

Instituído em 1957, nos termos do artigo 146.º do Tratado de Roma, o FSE é o fundo estrutural mais antigo. De acordo com o referido artigo,

A fim de melhorar as oportunidades de emprego dos trabalhadores no mercado interno e contribui assim para uma melhoria do nível de vida, é instituído um [FSE], (...), que tem por objetivo promover facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores na Comunidade, bem como facilitar a adaptação às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais.

Aquando da sua constituição, o fundo era administrado pela comissão, assistida por um comité. Este comité era presidido por um membro da comissão e composto por

representantes dos governos, das organizações sindicais de trabalhadores e das associações patronais (art.º 147º do Tratado que institui a UE).

Decorrente do Tratado, o FSE tem como atribuições prioritárias o apoio em toda a Comunidade a ações de formação profissional, a ajudas à contratação e à criação de atividades de independentes, para lutar contra o desemprego de longa duração e para inserir os jovens na vida profissional. O Regulamento (CE) n.º 1784/1999 de 12.07 que anula e substitui o Regulamento (CE) n.º 1262/1999, relativo ao FSE e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 4255/88, de 19.12, refere que o fundo apoia as atividades dos EM nos seguintes domínios políticos:

- a) Desenvolvimento e promoção de políticas ativas do mercado de trabalho para combater e prevenir o desemprego, evitar o desemprego de longa duração das mulheres e dos homens, facilitar a reinserção dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho e apoiar a inserção profissional dos jovens e dos homens e mulheres que reintegram o mercado de trabalho após um período de afastamento;
- b) Promoção da igualdade de oportunidades para todos no acesso ao mercado de trabalho, tendo em especial atenção as pessoas ameaçadas de exclusão social;
- c) Promoção e melhoria:
 - da formação,
 - da educação,
 - do aconselhamento,com o intuito de, no âmbito de uma política de formação ao longo da vida,
 - facilitar e melhorar o acesso e a integração no mercado de trabalho,
 - melhorar e manter a empregabilidade, e
 - promover a mobilidade profissional;
- d) Promoção de uma mão-de-obra competente, qualificada e adaptável, da inovação e da adaptabilidade na organização do trabalho, do desenvolvimento do espírito de iniciativa, de condições que facilitem a criação de emprego e da qualificação e reforço do potencial humano na investigação, na ciência e na tecnologia;
- e) Medidas específicas destinadas a melhorar o acesso e a participação das mulheres no mercado de trabalho, nomeadamente em termos de perspetiva de carreira, acesso a novas oportunidades de emprego e espírito empresarial, e a reduzir as segregações verticais e horizontais no mercado de trabalho baseadas no sexo.

O apoio financeiro do fundo destina-se essencialmente às atividades de educação e formação profissional, aprendizagem, pré-formação, reabilitação profissional, medidas de promoção da empregabilidade no mercado de trabalho, orientação, aconselhamento,

formação contínua, ajudas ao emprego e à criatividade por conta própria, formação pós universitária e formação de gestores e técnicos em centros de investigação e empresas e desenvolvimento de novas possibilidades de emprego (art.º 4 do Regulamento (CE) nº 1784/1999 de 12.07).

O Regulamento (CE) nº 1083/2006 de 11.07 estabelece as disposições gerais sobre o FEDER, o FSE e o FC, nomeadamente no que respeita aos objetivos, aos princípios e às regras relativos à parceria, à programação, à avaliação e à gestão para o período de programação 2007-2013. Deste modo, no âmbito do FSE, a sua missão foi sintetizada no seguinte: reforço da coesão económica e social através da melhoria das oportunidades de emprego, atendendo aos desafios decorrentes do alargamento da União e do fenómeno de globalização económica (preâmbulo do Regulamento (CE) nº 1081/2006 de 05.07). Assim,

O FSE contribui para as prioridades da Comunidade no que respeita ao reforço da coesão económica e social, melhorando o emprego e as oportunidades de emprego, promovendo um elevado nível de emprego e mais e melhores empregos. Atua através do apoio às políticas dos Estados-Membros destinadas a atingir o pleno emprego e a qualidade e produtividade no trabalho, a promover a inclusão social, nomeadamente o acesso das pessoas desfavorecidas ao emprego, e a reduzir as disparidades de emprego a nível nacional, regional e local (ibid.:1).

Considerando ainda o presente regulamento, no âmbito dos Objetivos da Convergência e da Competitividade Regional e do Emprego, o FSE apoia ações a desenvolver nos EM de acordo com as seguintes prioridades (art.º 3 do Regulamento (CE) nº 1081/2006):

- a) Reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários, com o objetivo de melhorar a capacidade de antecipação e a gestão positiva da evolução económica (...)
- b) Melhoria do acesso ao emprego e inclusão sustentável no mercado laboral das pessoas que procuram trabalho e das pessoas inativas, prevenção do desemprego, designadamente do desemprego de longa duração e do desemprego jovem, fomento do envelhecimento ativo e prolongamento da vida ativa e aumento da participação no mercado laboral (...)
- c) Reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas, tendo em vista a sua inserção sustentável no emprego, e luta contra todas as formas de discriminação no mercado de trabalho (...)
- d) Reforço do capital humano (...)

e) Promoção de parcerias, de pactos e de iniciativas mediante a criação de redes entre as partes interessadas, tais como os parceiros sociais e as organizações não-governamentais, a nível transnacional, nacional, regional e local, a fim de mobilizar para as reformas no domínio da inclusão no emprego e no mercado de trabalho.

f) Aumento e melhoria do investimento em capital humano (...)

g) Reforço da capacidade institucional e da eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos a nível nacional, regional e local e, se for caso disso, dos parceiros sociais e das organizações não-governamentais, tendo em vista a realização de reformas, uma melhor regulamentação e uma boa governação (...)

Desde a sua adesão, Portugal negociou um montante de transferências da UE, correspondente a cinco fases:

1. Vulgarmente designada por “Anterior Regulamento” (período de 1986 a 1988);
2. QCA I – Primeiro Quadro Comunitário de Apoio (período de 1989 a 1993);
3. QCA II – Segundo Quadro Comunitário de Apoio (período de 1994 a 1999);
4. QCA III – Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (período de 2000 a 2006);
5. Atualmente a decorrer, é denominado de QREN e diz respeito ao período de programação 2007 a 2013.

O QCA III e o QREN são objeto de estudo na presente dissertação, desenvolvendo-se em primeira instância, o QCA III.

4 – Quadros Comunitários e Programas Operacionais

Neste capítulo desenvolve-se o QCA III e o QREN, abordando os PO, POEFDS e POPH, respetivamente.

4.1 – QCA III

4.1.1 – Constituição e objetivos

O Tratado da UE instituiu o princípio da coesão económica e social, que visava assegurar o desenvolvimento harmonioso do espaço europeu, reduzindo as disparidades entre as regiões.

Tal como já foi referido, desde a adesão à UE, em janeiro de 1986, que Portugal beneficia, tal como os outros EM, de instrumentos de cofinanciamento que, em conjunto com os investimentos nacionais, públicos e privados, se tornaram num apoio decisivo para várias ações de desenvolvimento, que de outra forma não seriam possíveis.

O processo de formação do QCA III teve início com a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social no período de março de 1998 a fevereiro de 1999, prosseguindo com a preparação e apresentação de propostas pelas autoridades nacionais no âmbito dos diferentes Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), entregue depois à Comissão o PDR português em Outubro de 1999 (Texto Integral do QCA III; 2000).

Posteriormente, em 31 de Março de 2000 foram aprovadas na Cimeira de Berlim, no âmbito da Agenda 2000, as decisões relativas ao pacote financeiro de apoios, procedendo-se de seguida à formalização e assinatura do QCA III, composto pelos quatro fundos estruturais referidos no capítulo anterior. (Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 27/2000 de 16.05).

A alínea f) do art.º 9 do Regulamento (CE) n.º 1260/99 de 26.06 (substituiu o Regulamento (CEE) n.º 2052/88 de 24.06 e o Regulamento (CEE) n.º 4253/88 de 19.12) anuncia a definição de QCA como sendo

[O documento aprovado pela Comissão de comum acordo com o [EM] em causa, após apreciação do plano apresentado pelo [EM], que contém a estratégia e as prioridades da ação dos Fundos e do [EM], os seus objetivos específicos, a participação dos Fundos e os outros recursos financeiros (...)]

A intervenção desenvolvida pela CE, apoiada por fundos estruturais, pelo BEI e por outros instrumentos financeiros, deviam contribuir para a realização dos três objetivos seguintes (art.º 1 do Regulamento (CE) nº 1260/1999 de 26.06):

[Objetivo 1]: Promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas

[Objetivo 2]: Apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais

[Objetivo 3]: Apoio à adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego

A definição das prioridades de ação do QCA III em Portugal assentou na descrição dos fatores considerados importantes para o desenvolvimento da economia portuguesa, conforme Texto Integral do QCA III, entre elas:

- ✓ Internacionalização do setor empresarial;
- ✓ Sociedade da Informação;
- ✓ Sistema de transportes;
- ✓ Assimetrias regionais;
- ✓ Rede urbana;
- ✓ Reforço da agricultura;

Considerando a necessidade de Portugal recuperar do atraso estrutural em relação a outros EM, os objetivos estratégicos definidos para este quadro comunitário foram os apresentados no quadro 4.1 seguinte:

Quadro 4.1 – Objetivos Estratégicos

Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social	Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro
Afirmar a valia do território e da posição estratégica do país	Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional

Fonte: Adaptado de Texto Integral do QCA III

4.1.2 – Participação, gestão financeira e financiamento

Os recursos disponíveis para o período de 2000-2006 foram de 195 mil milhões de euros, conforme quadro 4.2 seguinte:

Quadro 4.2 – Repartição anual dos recursos para autorização no período 2000-2006 (referida no nº1 do art.º 7)

(milhões de euros - preços de 1999)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montantes	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660

Fonte: Adaptado de Anexo ao Regulamento (CE) nº 1260/1999 de 26.06

As intervenções abrangidas pelo QCA são desenvolvidas em Portugal sob a forma de um PO integrado por região (art.º 18 Regulamento (CE) nº 1260/1999 de 26.07) que deverá incluir sobretudo, os eixos prioritários do programa, uma descrição das medidas que cada eixo irá executar, o montante do envelope financeiro previsto e a designação, pelo EM, de uma autoridade de Gestão (AG).

A repartição dos recursos orçamentais pelos três objetivos definidos efetua-se conforme quadro 4.3 infra:

Quadro 4.3 – Repartição dos recursos orçamentais

Objetivos	%	Montante (Milhões de €)
Objetivo nº 1	69,70%	135.900
Objetivo nº 2	11,50%	22.500
Objetivo nº 3	12,30%	24.050
Apoio transitório	5,70%	12.560
TOTAL	100%	195.010

Fonte: Adaptado do art.º 7 do Regulamento (CE) nº 1260/1999 de 21.06

O montante total dos investimentos e ações de desenvolvimento concretizadas em Portugal no período de 2000 e 2006 ascendeu a 42.200 milhões de euros, conforme Texto Integral do QCA III.

4.1.3 – Governação do QCA III - Estrutura Orgânica

Tendo presente o estabelecido no Regulamento (CE) nº 1260/99 de 21.06, em termos de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III, foi transposto

para o direito nacional, através do DL nº54-A/2000 de 07.04, a estrutura orgânica responsável pela execução do QCA III, tendo em consideração três níveis de atuação:

1. Execução global do QCA III,
2. Execução de cada um dos fundos comunitários e,
3. Execução individual das intervenções operacionais.

O regulamento comunitário faz referência à necessidade de especificar as obrigações dos EM em matéria de prevenção, deteção e correção das irregularidades e das infrações à legislação comunitária, nomeadamente de comunicar à Comissão as irregularidades e a evolução dos processos administrativos e judiciais. Indica igualmente que é da responsabilidade de cada EM recuperar os fundos perdidos na sequência da irregularidade verificada, informando que pode suspender a totalidade ou parte de um pagamento se verificar que existe despesa com uma irregularidade grave que não foi corrigida.

No caso de o EM não tomar medidas para sanar as irregularidades detetadas, a Comissão pode, de acordo com o art.º 39 do Regulamento (CE) n.º 1260/99 de 21.06, efetuar as «correções financeiras necessárias em relação à irregularidade individual ou sistémica em questão.»

Esta situação foi também salvaguardada, no art.º 42 e seguintes do DL nº54-A/2000 de 07.04, uma vez que

Constituem objetivos do controlo a exercer relativamente à execução das intervenções operacionais verificar se os projetos ou ações financiados foram empreendidos de forma correta, prevenir e combater as irregularidades e recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência.

De mencionar que se mantém em vigor o DL nº 28/84 de 20.01 aplicável à fraude na obtenção de subsidio ou subvenção.

4.1.3.1 – Execução Global do QCA III

Para este nível de governação foram definidos os órgãos de coordenação, de gestão, de acompanhamento e de controlo.

- Comissão de Coordenação do QCA III

A coordenação da execução global do QCA III, em matéria de eficácia e unidade de procedimentos, incumbe à Comissão de Coordenação do QCA III.

Esta Comissão tem carácter governamental e é composta pelo Ministro do Planeamento, que preside, e pelos membros do governo responsáveis pela gestão nacional de cada um dos fundos comunitários (art.º 4 do DL nº 54-A/2000 de 07.04).

- Comissão de Gestão

A AG do QCA prevista na alínea d) do nº 2 do art.º17 e no art.º 34 do Regulamento (CE) nº1260/1999, de 21.06, é a comissão de gestão, órgão colegial, presidida pelo diretor geral do Desenvolvimento Regional e composto, conforme disposto no art.º 6 do DL nº54-A/2000 de 7 de Abril, pelos dirigentes das entidades responsáveis pela gestão nacional do FEDER, FSE, FEOGA-O, do IFOP e do FC.

A Comissão de Gestão, assistida por uma estrutura de apoio técnico (EAT), é responsável pela eficácia e regularidade da gestão e da execução, competindo-lhe essencialmente:

- ✓ Assegurar a execução das diferentes intervenções operacionais,
- ✓ Assegurar o cumprimento dos normativos comunitários,
- ✓ Estabelecer os contatos com os serviços da CE responsáveis pelos fundos comunitários,
- ✓ Colaborar com a Inspeção Geral das Finanças (IGF) e com os demais órgãos envolvidos nas ações necessárias ao controlo das diferentes intervenções operacionais,
- ✓ Assegurar o cumprimento das obrigações nacionais e comunitárias em matéria de informação e publicidade.

- Comissão de Acompanhamento QCA III

A responsabilidade pelo acompanhamento do QCA III, conforme disposto na alínea d) do nº 2 do art.º17 do Regulamento (CE) nº1260/1999 de 21.06, pertencia à Comissão de Acompanhamento (CA), conforme art.º 12 DL nº54-A/2000 de 07.04, competindo-lhe assegurar a eficácia e qualidade da execução das operações.

O acompanhamento da execução do QCA III é sustentado por um sistema de informação informatizado (art.º 17 do DL nº54-A/2000 de 07.04) que permitia recolher e tratar dados físicos, financeiros e estatísticos, designado de Sistema de Informação dos Fundos Estruturais e de Coesão. É uma ferramenta de apoio à gestão, ao acompanhamento, ao controlo e à avaliação, permitindo a divulgação do QCA III e do Fundo de Coesão,

- Órgão de controlo

O órgão de controlo será abordado especificamente no subcapítulo 5.2 – Metodologia de Controlo utilizada no QCA III.

4.1.3.2 – Execução de cada um dos fundos comunitários

Para este nível de governação têm um papel relevante o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) para o FSE e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR) para o FEDER e FC. Considerando o âmbito da dissertação, apenas vai ser abordado o IGFSE.

4.1.3.2.1 – IGFSE

A gestão, coordenação e controlo das intervenções apoiadas pelo FSE incumbe ao IGFSE. Este instituto foi criado através do DL n.º 45-A/2000 de 22.03 no âmbito tutelar do então Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. É um instituto público, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dirigido por um conselho diretivo composto por um presidente, um vice-presidente e três vogais.

Das suas principais atribuições, conforme disposto no citado DL, destacam-se as seguintes:

- a) Exercer as funções de interlocutor nacional do FSE perante a [CE] (...)
- b) Avaliar a adequação dos sistemas de gestão e de controlo instituídos pelos gestores das intervenções operacionais cofinanciadas pelo FSE (...);
- c) Contribuir para a definição das normas de acesso, gestão e controlo relativas aos apoios do FSE (...);

4.1.3.3 – Execução individual das intervenções operacionais

No terceiro nível da estrutura de governação, encontram-se os PO que, conforme disposto art.º 9 do Regulamento (CE) n.º 1260/99 de 26.06 são aprovadas pela CE e «visam a execução de um [QCA] e contém um conjunto coerente de eixos prioritários compostos por medidas plurianuais, para cuja realização se pode recorrer a um ou vários Fundos e a um ou vários dos outros instrumentos financeiros existentes, bem como ao BEI.»

Os PO são estruturas temporárias encarregues de prosseguir missões que não podem ser desenvolvidas pelos serviços existentes no âmbito da estrutura orgânica da Administração Pública.

Com a RCM nº27/2000 de 16.05 foram definidas as estruturas de gestão do QCA III, que envolvem 19 intervenções operacionais. Desenvolve-se, no ponto seguinte, a intervenção Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social.

4.2 – POEFDS

4.2.1 – Constituição

O POEFDS, aprovado em 13 de Julho de 2000, pela Decisão C (2000) 1772, inseriu-se no esforço de modernização e desenvolvimento perspectivado para o período 2000-2006, constituindo um instrumento singular de eficácia da política de recursos humanos suportada pelo FSE e uma peça central na operacionalização, em Portugal, da Estratégia Europeia para o Emprego e, conseqüentemente, do Plano Nacional de Emprego. A intervenção na área do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, no âmbito do período de programação em apreço, desenvolveu-se em torno de três linhas estratégicas (conforme Relatório Final de Execução do POEFDS revisto em agosto 2010), coerentes com os domínios políticos e as prioridades temáticas do regulamento do FSE:

- ✓ Atuação preventiva dos fenómenos de desemprego;
- ✓ Atuação precoce de resposta aos problemas de desemprego,
- ✓ Atuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego

4.2.2 – Eixos e Medidas

Os objetivos estratégicos, referidos anteriormente, desenvolvem-se através de seis eixos prioritários, aos quais se adiciona o eixo de apoio a operações de assistência técnica, conforme figura 4.1 abaixo:

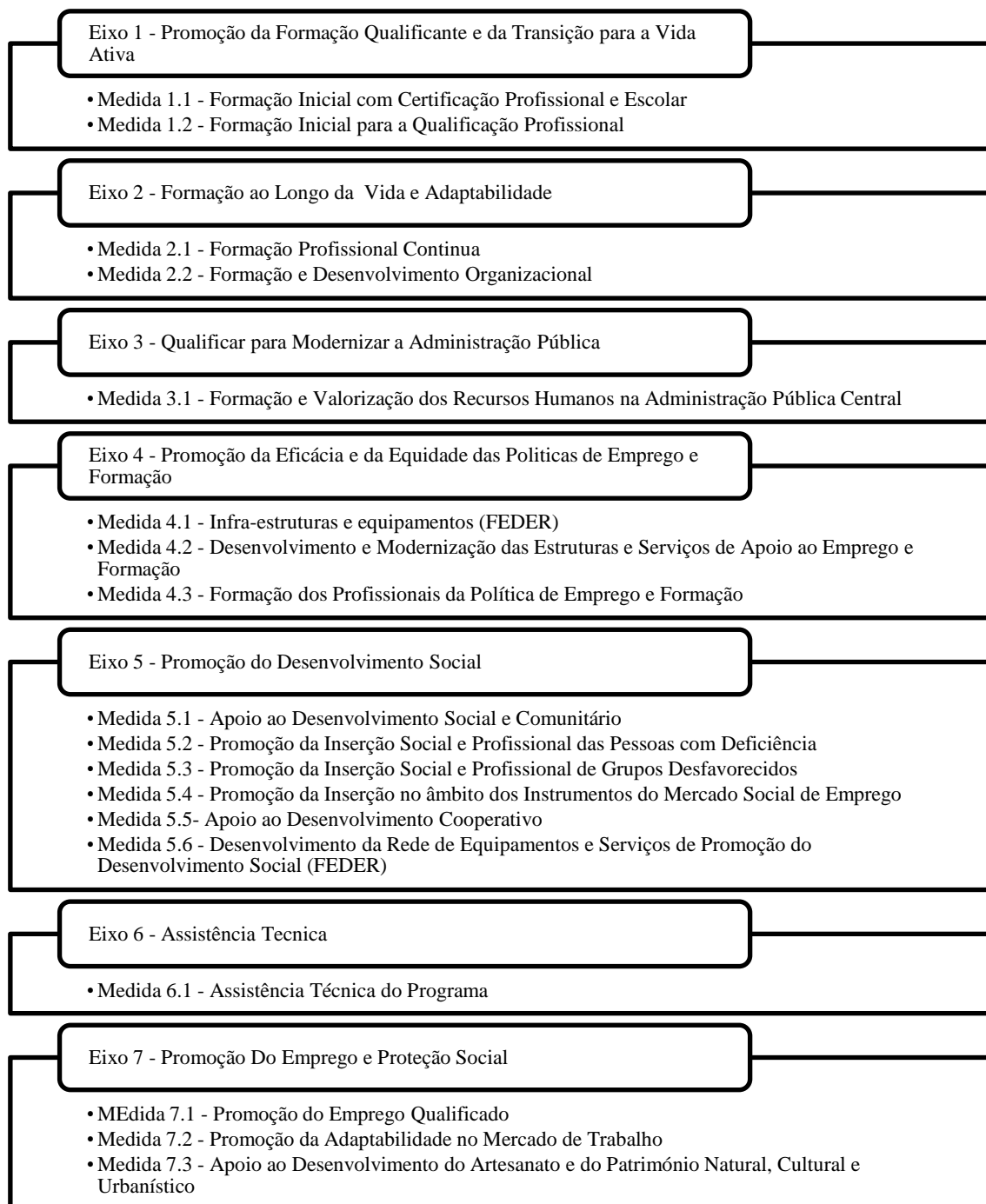


Figura 4.1 – Eixos prioritários e medidas

As pessoas coletivas de direito público ou privado e as pessoas singulares submetiam um pedido de financiamento, ou seja, um apoio financeiro público, desde que, para além de terem uma conta bancária específica para o FSE, reunissem os seguintes requisitos:

- Encontrarem-se regularmente constituídas e devidamente registadas;
- Terem a situação regularizada em matéria de impostos, de contribuições para a segurança social e de restituições no âmbito dos financiamentos do FSE;

- c) Não terem sido condenadas por violação da legislação sobre trabalho de menores e discriminação no trabalho e no emprego, nomeadamente em função do sexo;
- d) Encontrarem-se acreditadas nos termos previstos no presente diploma.

O seu pedido era analisado pela AG tendo em conta, nomeadamente, a relevância estratégica das ações propostas, a sua qualidade técnica, o contributo para o desenvolvimento de competências, o potencial de empregabilidade dos destinatários, a relação entre os custos e os resultados esperados e a comprovada oportunidade e necessidade de formação. A sua aceitação conferia às entidades, por um lado, o direito a receber um adiantamento, logo que o projeto se iniciava, ao reembolso das despesas efetuadas e pagas e ao recebimento do saldo final, por outro lado, a obrigação de dispor de um processo contabilístico e de um processo técnico/pedagógico devidamente organizado.

4.2.3 – Governação do POEFDS - Estrutura Orgânica

Os órgãos de governação do POEDFS compreendem:

- AG

Nos termos do DL n.º 54-A/2000 de 07.04, os gestores das intervenções operacionais constituem [AG], nos termos e para os efeitos no disposto na alínea d) do n.º 2 do art.º 18 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 de 21.06 que refere que «[a]s disposições de execução do [PO] devem abranger: a designação, pelo [EM], de uma [AG] (...), responsável pela gestão do [PO], nos termos do artigo 34.º». Ao gestor, conforme disposto no art.º 29 do supra citado DL, compete-lhe, designadamente:

- a) Propor a regulamentação e assegurar a organização dos processos de candidaturas de projetos (...);
- b) Assegurar o cumprimento por cada projeto ou ação das normas nacionais e comunitárias aplicáveis (...);
- d) Assegurar-se de que são cumpridas as condições necessárias de cobertura orçamental dos projetos;
- e) Nos termos que lhe forem delegados pelo membro do Governo competente, aprovar ou propor ao Governo a aprovação das candidaturas de projetos ao financiamento pela intervenção operacional respetiva, uma vez obtido o parecer da unidade de gestão correspondente;

f) Apreciar a conformidade dos pedidos de pagamentos que sejam apresentados pelos executores dos projetos e efetuar, ou assegurar-se de que sejam efetuados, os pagamentos aos beneficiários finais;

h) Assegurar-se de que seja instituído um sistema de controlo adequado a uma verificação dos processos de candidaturas e de pagamentos conforme os normativos aplicáveis;

i) Elaborar os relatórios de execução da intervenção operacional;

k) Desencadear e acompanhar a elaboração de estudos de avaliação;

l) Assegurar a recolha e o tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução para a elaboração dos indicadores de acompanhamento e para a avaliação intercalar e final;

O gestor, no exercício das suas funções é assistido por uma Unidade de Gestão (UG), conforme art.º 31 e 32 do DL n.º 54-A/2000 de 07.04 e do Despacho n.º 19389/2000 de 27.09, com competência para elaborar e aprovar o regulamento interno, dar parecer sobre as propostas de decisão das candidaturas e projetos de relatório de execução do PO.

O gestor e as UG são apoiados por uma EAT, conforme art.º 34 do DL n.º 54-A/2000 de 07.04, que desenvolve funções nas áreas da organização e instrução dos processos de candidatura, na gestão dos financiamentos, do sistema de informação, da elaboração dos relatórios de execução e no acompanhamento, avaliação e controlo.

▪ CA

Nos termos do DL n.º 54-A/2000 de 07.04, o acompanhamento da execução das intervenções operacionais compete a uma [CA] criada nos termos e para os efeitos disposto no Regulamento (CE) n.º 1260/1999 de 21.06, que estabelece, no seu art.º 35 que «cada [QCA] (...) e cada [PO] é supervisionado por um Comité de Acompanhamento».

O sistema de acompanhamento do POEFDS assenta em duas modalidades:

- A primeira da responsabilidade da AG, respeita ao acompanhamento no terreno das operações financiadas, sendo suportada essencialmente pela EAT;

- A segunda, envolve o conjunto de atividades que se orientam para o acompanhamento da evolução dos principais indicadores de execução do PO, sendo constituída para o efeito a CA do POEFDS.

Deste modo, tal como estabelecido no art.º 40 do DL n.º 54-A/2000 de 07.04, compete a esta comissão:

- ✓ Confirmar ou adaptar o complemento de programação,
 - ✓ Analisar e aprovar os critérios de seleção das operações financiadas ao abrigo de cada medida,
 - ✓ Avaliar periodicamente os progressos realizados na prossecução dos objetivos específicos da intervenção operacional,
 - ✓ Analisar os resultados da execução,
 - ✓ Analisar e aprovar o relatório anual de execução e o relatório final de execução antes do seu envio à CE,
 - ✓ Analisar e aprovar todas as propostas de alteração do conteúdo da decisão da Comissão Europeia sobre a participação dos fundos comunitários,
 - ✓ Propor ao gestor adaptações ou revisões da intervenção operacional que permitam alcançar os objetivos definidos ou aperfeiçoar a gestão das intervenções.
- Autoridade de Pagamento (AP)

O POEFDS, sendo um programa plurifundos, com financiamento no âmbito do FSE e do FEDER, teve duas autoridades de pagamento: no caso do FSE, o IGFSE e no caso do FEDER, o agora IFDR, tal como explicitado no DL n.º 54-A/2000 de 07.04.

Os fluxos financeiros seguiam o seguinte circuito: as contribuições comunitárias eram creditadas pela CE diretamente em contas bancárias específicas, criadas junto da Direção Geral do Tesouro, e que corresponderão a AP. Esta AP tinha como responsabilidade efetuar as transferências para o POEFDS que, por sua vez, após confirmação dos comprovativos de despesa associados a cada pedido de pagamento, transferia para os beneficiários finais.

4.3 – QREN

Em 2007, o QREN trouxe alterações significativas ao nível dos instrumentos disponíveis, da definição de objetivos, de métodos e de processos de funcionamento.

O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 de 11.07, que revogou o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 de 21.06 e o Regulamento (CE) n.º 1784/1999 de 12.07 que vigoraram no QCA III, consubstancia estas mudanças e é a pedra basilar de todos os regulamentos em vigor no QREN, abarcando o conjunto das disposições gerais aplicáveis à intervenção dos fundos

estruturais e do Fundo de Coesão. Mais especificamente, o regulamento nº 1081/2006 de 05.07 estabelece as disposições específicas para o FSE.

4.3.1 – Constituição e objetivos

O cofinanciamento através do FSE tem tido desde 1990 uma importância fulcral na criação de dinâmicas de desenvolvimento social e económico. O QREN constitui o enquadramento de referência para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal, durante o período de 2007-2013.

Cada EM teve que, em concertação com a Comissão, elaborar um documento de referência nacional sobre as suas prioridades e estratégias de desenvolvimento, o qual constituiu o enquadramento para a elaboração dos PO. De acordo com estas orientações e em sintonia com a estratégia de Lisboa renovada, os programas cofinanciados deviam procurar orientar os recursos para as três prioridades seguintes:

- ✓ Melhorar a atratividade dos EM,
- ✓ Incentivar a inovação, o espírito empresarial e a economia do conhecimento,
- ✓ Criar mais e melhores empregos.

Em 16 de Fevereiro de 2005, através do Despacho Conjunto (DC) n.º 131/2005 e DC n.º 637/2005 de 28.07, foi constituído o grupo de trabalho que tinha como responsabilidade,

[O] desenvolvimento das atividades técnicas necessárias e adequadas à negociação das orientações estratégicas da Comunidade para a coesão, à elaboração e negociação do quadro de referência estratégica nacional de 2007-2013 (...) e à coordenação da elaboração e da negociação dos programas operacionais.

A Resolução de Conselho de Ministros (RCM) nº 25/2006 de 10.03 veio definir as prioridades estratégicas nacionais a prosseguir pelo QREN e pelos PO no período 2007-2013, bem como os grandes princípios de organização das intervenções estruturais a realizar com financiamento nacional e comunitário.

A supra citada RCM definiu ainda um conjunto de orientações sobre o modelo de governação e estabeleceu uma estrutura operacional para o QREN segundo três grandes temas de intervenção – fatores de competitividade, potencial humano e valorização do território.

Posteriormente, através da RCM nº 86/2007 de 03.07, foi aprovado o QREN, o qual definiu as linhas gerais fundamentais para a utilização nacional dos fundos comunitários com carácter estrutural para o período de 2007-2013 e dos PO.

Estes PO devem contribuir para a realização de três objetivos (art.º 3 do Regulamento (CE) nº 1083/2006 de 11.07):

- a) O Objetivo da Convergência, que se destina a acelerar a convergência dos [EM] e das regiões menos desenvolvidas, melhorando as condições de crescimento e de emprego (...). Este objetivo constitui a prioridade dos fundos;
- b) O Objetivo da Competitividade Regional e do Emprego, que se destina, fora das regiões menos desenvolvidas, a reforçar a competitividade e a capacidade de atração das regiões, bem como o emprego, antecipando-se às mudanças económicas e sociais, incluindo as relacionadas com a abertura do comércio, (...); e
- c) O Objetivo da Cooperação Territorial Europeia, que se destina a reforçar a cooperação transfronteiriça (...)

As prioridades de desenvolvimento foram concretizadas tendo em consideração as restrições decorrentes do necessário esforço de reequilíbrio das finanças públicas. Deste modo, foram definidas cinco prioridades estratégicas, conforme quadro 4.4 seguinte:

Quadro 4.4 – Prioridades Estratégicas



Fonte: Adaptado de Preâmbulo da RCM 86/2007 de 03.07

4.3.2 – Participação, gestão financeira e financiamento

Os recursos disponíveis para o período de 2007-2013 são no valor de 308.041 mil milhões de euros, conforme quadro 4.5 seguinte:

Quadro 4.5 – Repartição anual dos recursos para autorização no período 2007-2013 (referida no nº1 do art.º 18)

(milhões de euros - preços de 2004)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montantes	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.844

Fonte: Adaptado de Anexo ao Regulamento (CE) nº 1083/2006 de 11.07, alterado pelo Regulamento (CE) nº 1298/2013 de 11.12

Tal como sucedia no QCA III, as intervenções abrangidas pelo QREN são realizadas sob a forma de um PO (art.º 32 do Regulamento (CE) nº 1083/2006 de 11.07) que deverá incluir sobretudo, a AG, a autoridade de auditoria (AA), a autoridade de certificação (AC), uma descrição dos sistemas de acompanhamento, informações sobre a autoridade competente para receber pagamentos da CE, informação sobre os eixos prioritários e respetivos objetivos específicos e um plano de financiamento.

A repartição dos recursos orçamentais pelos objetivos efetua-se conforme o quadro 4.6 seguinte:

Quadro 4.6 – Repartição dos recursos orçamentais

Objetivos	%	Montante (Milhões de €)	Regiões/ EM elegíveis	%	Montante (Milhões de €)
Convergência	81,54%	251.163,1 €	Regiões Elegíveis	70,51%	177.083,6 €
			Regiões elegíveis em regime transitório (phasing-out)	4,99%	12.521,3 €
			EM elegíveis para fundo de coesão	23,22%	58.308,2 €
			EM elegíveis para fundo de coesão em regime transitório	1,29%	3.250,0 €
Competitividade Regional e Emprego	15,95%	49.127,8 €	Regiões elegíveis	78,86%	38.742,5 €
			Regiões elegíveis em regime transitório (phasing-out)	21,14%	10.385,3 €
Cooperação	2,25%	7.750,1 €	Regiões elegíveis coop. Transfronteiriça	73,86%	5.576,4 €
			Zonas transnacionais elegíveis	20,95%	1.581,7 €
			Coop. Inter-regional, rede de coop. e de intercâmbio de experiências	5,19%	392,0 €
Assistência Técnica por iniciativa da CE	0,25%	770,1 €			

Fonte: Adaptado do art.º 19, 20, 21 e 24 do Regulamento (CE) nº 1083/2006 de 11.07

De salientar que, ao contrário do QCA III, um PO beneficia apenas do financiamento de um único fundo comunitário (sistema mono - fundo).

No entanto, o FEDER e o FSE podem financiar-se, de forma complementar e até um limite de 10% do financiamento comunitário de cada eixo prioritário de um PO.

O montante total dos investimentos e ações de desenvolvimento concretizadas em Portugal no período de 2007 e 2013 ascendeu a 21.511 milhões de euros.

4.3.3 – Governação no QREN – Estrutura Orgânica

O DL n° 312/2007 de 17.09 define o modelo de governação do QREN e dos PO e a estrutura orgânica relativa ao exercício de determinadas funções, nos termos do Regulamento (CE) n° 1083/2006 de 11.07, designadamente, funções de direção política, de monitorização, de auditoria e controlo, de certificação, de gestão, de aconselhamento estratégico, de acompanhamento e de avaliação.

Esta estrutura manteve os níveis já definidos para o QCA III, nomeadamente:

1. Execução global do QREN,
2. Execução de cada um dos fundos comunitários e,
3. Execução de cada um dos PO.

As diretrizes já estabelecidas no Regulamento (CE) n° 1260/99 de 21.06 foram também reproduzidas para o Regulamento (CE) n° 1083/2006 de 11.07. DL n° 312/2007 de 17.09 refere no seu art.º 19 que uma das funções da auditoria no âmbito do QREN e dos PO é «[p]revenir e detetar as irregularidades, contribuindo para a correção e recuperação dos fundos indevidamente pagos.»

De mencionar que continua ainda em vigor e sem alteração o DL n° 28/84 de 20.01 aplicável à fraude na obtenção de subsidio ou subvenção.

4.3.3.1 – Execução Global do QREN

A governação do QREN, cuja eficácia é indispensável para assegurar a prossecução das prioridades estratégicas e operacionais estabelecidas, sofreu alterações em relação ao definido para o QCA III, apresentando um órgão de direção política, um órgão técnico responsável pela respetiva coordenação e monitorização estratégica e dois órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do FC e dos Fundos Estruturais (FSE e

FEDER) que, com a Inspeção Geral de Finanças (IGF), exercem também responsabilidades de controlo e auditoria.

- Órgão de Direção Política

A coordenação ministerial e direção política pertencem à Comissão Ministerial de Coordenação do QREN. Tem como competências, entre outras:

- a) Coordenação global do QREN e dos PO;
- b) Estabelecimento de orientações relativas à monitorização estratégica, operacional e financeira do QREN e dos PO;
- c) Estabelecimento de orientações em matérias relevantes que envolvam interações com a [CE] e demais órgãos e serviços comunitários;
- d) Informação, através do ministro coordenador, ao Conselho de Ministros sobre a prossecução das prioridades estratégicas do QREN e dos PO, bem como sobre a respetiva execução operacional e financeira.

- Órgão de coordenação técnica, operacional e financeira do QREN

A coordenação técnica incumbe à comissão técnica de coordenação do QREN, composta pelo coordenador do observatório do QREN, que preside, e pelos presidentes dos conselhos diretivos do IFDR, do IGFSE e pela IGF. Tem como competências sobretudo, tal como estabelecido no art.º 7 do Decreto-lei nº 312/2007 de 17 de setembro:

- a) Articular o exercício das competências do Observatório do QREN, do [IFDR, I. P.], do [IGFSE, I. P.], e da [IGF] na promoção da eficácia e eficiência da execução dos PO;
- b) Assegurar a coordenação da monitorização estratégica, exercida pelo Observatório do QREN, com a monitorização operacional e financeira, exercida pelo IFDR, I. P., nas matérias relativas às operações co-financiadas pelo FEDER e pelo FC, e pelo IGFSE, I. P., no quadro das operações apoiadas pelo FSE (...);
- j) Promover o cumprimento dos normativos comunitários (...)
- l) Promover a articulação das ações e financiamentos e as necessárias sinergias entre os PO, bem como com as realizadas no âmbito dos instrumentos de programação do FEADER e do FEP;
- m) Elaborar e submeter à apreciação da comissão ministerial de coordenação do QREN, através do respetivo ministro coordenador, relatórios anuais de monitorização operacional e financeira do QREN;

n) Apoiar o funcionamento da comissão ministerial de coordenação do QREN

A coordenação e monitorização operacional e financeira incumbem ao IFDR, se forem operações financiados pelo FEDER e FC e ao IGFSE, se forem operações apoiadas pelo FSE (art.º11 do DL n.º 312/2007 de 17.09).

4.3.3.2 – Execução de cada um dos fundos comunitários

Na mesma linha de pensamento do QCA III, também no QREN, o IGFSE tem um papel de relevo.

4.3.3.2.2 – IGFSE

No período de execução do QREN, o IGFSE assegura a continuidade do financiamento do FSE, na qualidade de AP, AA e de organismo responsável pela gestão nacional do FSE. Devido às modificações governamentais, ficou inserido na tutela do Ministério da Economia e do Emprego, conforme DL n.º188/2012 de 22.08, destacando-se as seguintes funções:

- a) Contribuir para a definição das linhas gerais de orientação do FSE e para a eficácia das respetivas intervenções operacionais, assegurando a articulação entre a intervenção deste fundo estrutural e as políticas públicas de educação, formação, emprego e inclusão social;
- b) Assegurar as funções de autoridade de certificação e de pagamento em matéria de FSE;
- c) Desenvolver as atividades de auditoria e de controlo da aplicação dos apoios concedidos no âmbito do FSE e avaliar a adequação dos sistemas de gestão e de controlo instituídos pelas autoridades de gestão das intervenções operacionais cofinanciadas pelo FSE;
- d) Assegurar a gestão financeira no âmbito do FSE (...);

4.3.3.3 – Execução individual das intervenções operacionais

No terceiro nível da estrutura de governação, encontram-se os PO. A RCM n.º86/2007 de 03.07 definiu as estruturas de gestão do QREN, que envolve 14 intervenções operacionais. Desenvolve-se, no ponto seguinte, a intervenção Operacional Potencial Humano.

4.4 – POPH

4.4.1 – Constituição

O POPH foi aprovado pela Comissão Europeia, em 16 de Outubro de 2007, pela Decisão C (2007) 5157, em torno dos seguintes objetivos estratégicos (conforme RCM 86/2007 de 03.07):

- ✓ A superação do défice estrutural de qualificações da população portuguesa;
- ✓ A promoção do conhecimento científico, a inovação e a modernização do tecido produtivo e da Administração Pública, alinhados com a prioridade de transformação do modelo produtivo português pelo reforço das atividades de maior valor acrescentado;
- ✓ O estímulo à criação e à qualidade do emprego, destacando-se a promoção do empreendedorismo;
- ✓ A promoção da igualdade de oportunidades e da inserção social de pessoas vulneráveis a trajetórias de exclusão social. Neste objetivo inclui-se a integração da igualdade de género como fator da coesão social.

A consagração dos princípios orientadores e prioridades estratégicas, identificados no ponto 3.5.3, concretizaram-se pela criação de Agendas Operacionais Temáticas que incidem sobre três domínios essenciais de intervenção, conforme RCM 86/2007 de 3 de Julho de 2007:

Agenda Operacional para o Potencial Humano, que congrega o conjunto das intervenções visando a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena;

Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade, que abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da atividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto;

Agenda Operacional para a Valorização do Território que, visando dotar o país e as suas regiões e sub- regiões de melhores condições de atratividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações, abrange as intervenções de natureza infra- estrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial.

4.4.2 – Eixos e Medidas

O domínio “Agenda Operacional para o Potencial Humano”, materializou-se em nove eixos prioritários, aos quais se adiciona o eixo de apoio a operações de assistência técnica. O conjunto das intervenções operacionais deste PO é assim composto por 42 tipologias de intervenção (TI) para as regiões do objetivo da convergência, 28 na região do Algarve e 25 na região de Lisboa, conforme figura seguinte:

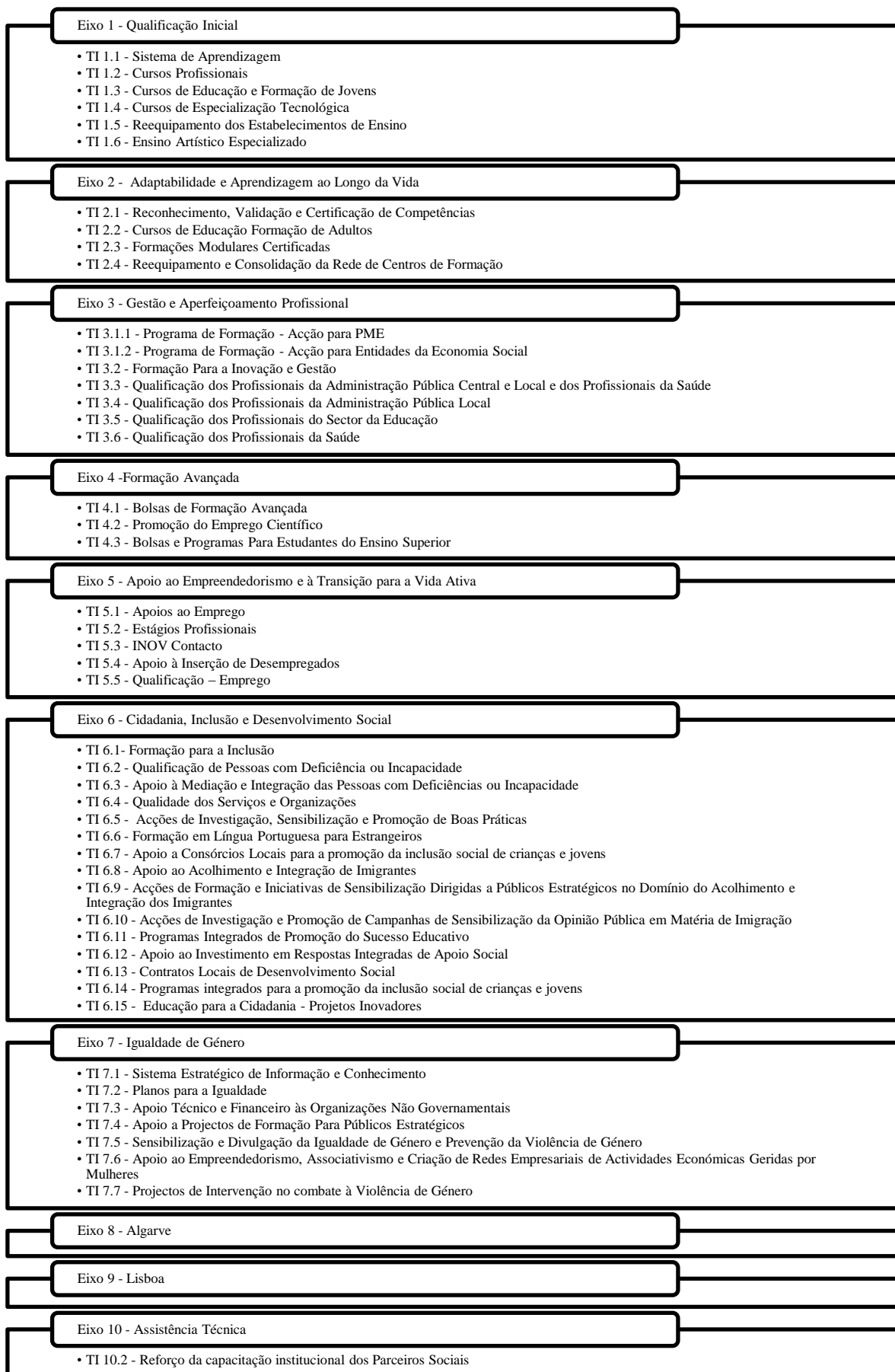
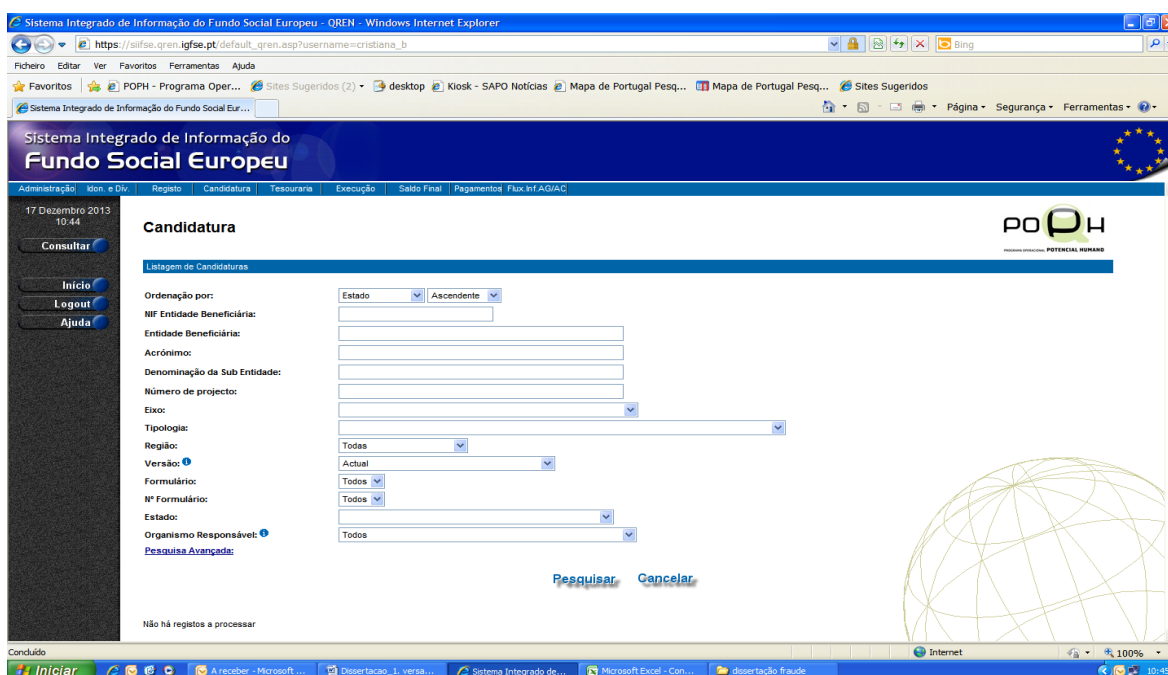


Figura 4.2 – Eixos prioritários e medidas

Tal como acontecia no POEFDS, as pessoas coletivas de direito público ou privado e as pessoas singulares submetem uma candidatura, deste que reúnam os requisitos seguintes:

- a) Encontrarem -se regularmente constituídas e devidamente registadas;
- b) Disporem de contabilidade organizada segundo o plano oficial de contabilidade aplicável;
- c) Terem a situação regularizada em matéria de impostos e de contribuições para a segurança social;
- d) Terem a situação regularizada em matéria de restituições no âmbito dos financiamentos do FSE;
- e) Encontrarem -se certificadas nos domínios para os quais solicitam apoio financeiro ou recorrerem a entidades formadoras certificadas, nos termos da legislação nacional relativa à certificação de entidades formadoras, quando tal seja exigível (...)

A AG do POPH procede à abertura do período de candidaturas, devendo as entidades interessas apresentar a sua candidatura exclusivamente através do Sistema Integrado de Informação do FSE (SIIFSE), disponível no endereço <http://siifse.qren.igfse.pt/>.



The image shows a screenshot of a web browser displaying the 'Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu' (SIIFSE) interface. The page is titled 'Candidatura' and features a search form for project registrations. The form includes several fields and dropdown menus for filtering results, such as 'Estado' (set to 'Ascendente'), 'NIF Entidade Beneficiária', 'Entidade Beneficiária', 'Acrónimo', 'Denominação da Sub Entidade', 'Número de projecto', 'Eixo', 'Tipologia', 'Região', 'Versão', 'Formulário', 'Nº Formulário', 'Estado', and 'Organismo Responsável'. The search results area is currently empty, displaying the message 'Não há registos a processar'. The interface also includes a navigation menu on the left with options like 'Consultar', 'Início', 'Logout', and 'Ajuda', and a taskbar at the bottom showing various open applications.

Figura 4.3 – Candidatura aos projetos financiados pelo POPH
Fonte: Prt Sc Janela do SIIFSE - Candidatura

Posteriormente estas candidaturas são apreciadas tendo em conta os critérios já referidos para o POEFDS. No caso de a candidatura ser aprovada, as entidades beneficiárias têm,

por um lado, o direito a receber um adiantamento, a ser reembolsada das despesas efetuadas e pagas e ao reembolso do saldo final que vier a ser aprovado e, por outro lado, ficam obrigadas a dispor de um processo contabilístico e técnico – pedagógico organizado à semelhança do que acontecia no programa anterior.

4.4.3 – Governação do POPH – Estrutura Orgânica

A arquitetura do modelo de governação do POPH compreende três tipos de órgão:

- Órgão de direção política

O Órgão de direção política corresponde à comissão ministerial de coordenação, sendo constituída pelos Ministros com as responsabilidades governativas mais relevantes no âmbito do PO. Podem ser chamados ainda a participar nas reuniões, outros ministros relevantes em razão das matérias, conforme disposto no art.º 40 do DL n.º 312/2007 de 17.09.

Das competências atribuídas a esta comissão, destacam-se as que se seguem:

- a) Coordenação global da execução (...);
- c) Aprovação dos regulamentos específicos dos PO respetivos;
- d) Estabelecimento de orientações específicas sobre a gestão dos PO (...);
- l) Apreciação das propostas de revisão e de reprogramação do PO respetivo e do QREN, sem prejuízo da competência, atribuída nesta matéria, à comissão de acompanhamento de cada PO;

- Comissão de acompanhamento

Nos termos do DL n.º 312/2007 de 17.09, o acompanhamento da execução das intervenções operacionais compete a uma CA criada nos termos e para os efeitos disposto no Regulamento (CE) n.º1083/2006 de 11.07, que estabelece, no seu art.º 63 que «cada [EM] cria um comité de acompanhamento para cada [PO], de acordo com a [AG]».

A comissão assegura a eficácia e a qualidade da execução do PO, sendo essencialmente responsável por (art.º 43):

- a) Analisar e aprovar os critérios de seleção das operações financiáveis e aprovar revisões ou alterações desses critérios (...);
- c) Analisar e aprovar os relatórios anuais de execução e o relatório final de execução do PO;

d) Analisar os resultados das avaliações estratégicas e operacionais relevantes para o PO e apresentar à autoridade de gestão proposta de realização de avaliações (...);

- Órgão de Gestão

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 60 do Regulamento (CE) n.º1083/2006 de 31.07, transposto para o direito nacional através do art.º 45 do DL n.º 312/2007 de 17.09, é a AG que:

a) Assegura que as operações são selecionadas para financiamento em conformidade com os critérios aplicáveis ao [PO] e que cumprem as regras nacionais e comunitárias aplicáveis durante todo o período da sua execução;

b) Verifica que foram fornecidos os produtos e os serviços cofinanciados, e assegura que as despesas declaradas pelos beneficiários para as operações foram realmente efetuadas, no cumprimento das regras comunitárias e nacionais; verificações no local de determinadas operações podem ser efetuadas por amostragem (...)

f) Estabelece procedimentos destinados a assegurar que todos os documentos relativos a despesas e auditorias necessários para garantir uma pista de auditoria adequada são conservados em conformidade com o disposto no artigo 90.º;

g) Assegura que a autoridade de certificação recebe todas as informações necessárias sobre os procedimentos e verificações levados a cabo em relação às despesas com vista à certificação;

A AG do POPH é uma estrutura de missão, criada os termos da Lei n.º 4/2004, de 15.01, republicada pelo DL n.º 105/2007 de 03.04, composta por uma Comissão Diretiva e por um Secretariado Técnico.

O Regulamento (CE) n.º 1083/2007 de 11.07 determinou ainda que fossem designados para cada PO uma AC e uma AA:

- AC

Conforme disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 59 do Regulamento (CE) n.º1083/2007 de 11.07,

Em relação a cada [PO], o [EM] designa:

b) Uma [AC]: uma autoridade pública ou um organismo público nacional, regional ou local designado pelo [EM] para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão.

Em Portugal, estas funções foram assumidas pelo IGFSE. De acordo com o art.º 61 do Regulamento (CE) n.º1083/2007 de 11.07, transposto para o direito nacional através do art.º

12 do DL n.º 312/2007 de 17.09, são responsáveis especialmente pelo exercício das seguintes competências:

- b) Elaborar e apresentar à [CE] declarações de despesa certificada e pedidos de pagamento, (...);
- d) Certificar que a declaração de despesas é exata, resulta de sistemas de contabilidade fiáveis e se baseia em documentos justificativos verificáveis, bem como que as despesas declaradas estão em conformidade com as regras comunitárias e nacionais aplicáveis e foram incorridas em relação a operações selecionadas para financiamento em conformidade com os critérios aplicáveis aos PO e com as regras nacionais e comunitárias;
- f) Ter em conta, para efeitos de certificação, os resultados de todas as auditorias efetuadas pela [AA] ou pelas estruturas de auditoria segregadas [EAS] do IFDR, I. P., ou do IGFSE, I. P. (...);
- j) Manter o registo dos montantes a recuperar e dos montantes retirados na sequência da anulação, na totalidade ou em parte, da participação numa operação, tendo em conta que os montantes recuperados devem ser restituídos ao orçamento geral da União Europeia antes do encerramento dos PO, mediante dedução à declaração de despesas seguinte;
- l) Emitir normas e orientações técnicas que apoiem o adequado exercício das funções das autoridades de gestão e que favoreçam o bom exercício das funções atribuídas às autoridades de certificação (...);

- AA

Conforme disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 59 do Regulamento (CE) n.º1083/2007 de 11.07,

Em relação a cada [PO], o [EM] designa:

- c) Uma [AA]: uma autoridade pública ou um organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designado pelo [EM] para cada [PO], responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo.

Em Portugal, estas funções são exercidas pela IGF que, de acordo com o art.º 62 do Regulamento (CE) n.º1083/2007 de 11.07, transposto para o direito nacional através do art.º 21 do DL n.º 312/2007 de 17.09, é responsável especialmente pelo exercício das seguintes funções:

- a) Assegurar que são realizadas auditorias a fim de verificar o funcionamento do sistema de gestão e de controlo do programa operacional;
- b) Assegurar que são efetuadas auditorias e controlos sobre operações com base em amostragens adequadas que permitam verificar as despesas declaradas, nos termos definidos no âmbito do sistema de auditoria e controlo do QREN;
- c) Emitir um parecer, (...), sobre se o sistema de gestão e controlo funciona de forma eficaz, de modo a dar garantias razoáveis de que as declarações de despesas apresentadas à Comissão Europeia são corretas e, conseqüentemente, dar garantias razoáveis de que as transações subjacentes respeitam a legalidade e a regularidade (...);

A Estrutura de Auditoria Segregada do IGFSE, conforme disposto no art.º 22 do DL 312/2007 de 11.07, é responsável pela execução das auditorias às operações, assegurando a formulação dos planos anuais de auditoria, a realização dos trabalhos (com meios próprios ou com recursos a auditores externos) e, por último, a realização de ações de controlo cruzado. Também no cumprimento do disposto nos art.º 27 a 36 do Regulamento (CE) nº 1828/2000 de 08.12, compete-lhe coordenar o tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades no âmbito no QREN.

O POPH, sendo um programa mono fundo, com financiamento apenas no âmbito do FSE, tem como AP, o IGFSE, tal como explicitado no DL nº 312/2007 de 17.09.

Os fluxos financeiros seguem o seguinte circuito: as contribuições comunitárias são creditadas pela CE diretamente em conta bancária específica, a criar para o efeito pelo IGFSE junto do Instituto de Gestão do Crédito Público. Compete posteriormente, ao IGFSE, efetuar as transferências diretamente para os beneficiários e recuperar os montantes que tenham sido pagos indevidamente, dando conhecimento à AG.

5 – Estudo Empírico

A componente prática desta dissertação consiste no desenvolvimento de um estudo empírico. Para isso, em primeiro lugar, descreve-se a estratégia de investigação e recolha de dados, de seguida apresenta-se a metodologia de controlo utilizada em ambos os programas e, por último, efetua-se uma análise à informação recolhida.

5.1 – Metodologia

5.1.1 – Estratégia de Investigação e Recolha de dados

Para a realização deste estudo optou-se por uma abordagem de natureza exploratória, que conforme recomenda Yin (2001:18), deve ser utilizada quando se conhece muito pouco da realidade em estudo e os dados se dirigem ao esclarecimento e delimitação dos problemas ou fenómenos da realidade.

A estratégia de investigação utilizada é o estudo de caso, que é definida por vários autores, tais como Yin (2001:24) e Stake (2009), como sendo uma estratégia de investigação, sobretudo adequada para compreender, explorar ou descrever acontecimentos, problemas, situações reais, indivíduos, grupos, organizações, etc.

O estudo incide essencialmente sobre as participações efetuadas ao MP, pelas AG de cada um dos PO mencionadas anteriormente, pretendendo-se aferir da dimensão do problema da fraude em fundos comunitários, as situações mais comuns detetadas, as tipologias/medidas e regiões onde se verificaram mais irregularidades e as perdas financeiras que daí resultaram.

O estudo de caso é uma abordagem abrangente que pode incluir várias técnicas, como observação, entrevistas, questionários, análise documental e outras, podendo os dados ser tanto qualitativos como quantitativos (Serrano, 2008).

Tendo em atenção os objetivos deste estudo empírico, optou-se por utilizar a técnica de análise documental, por considerar-se ser aquela que melhor permite obter a informação necessária ao desenvolvimento do mesmo.

A amostra utilizada para a realização deste estudo foi o censo das participações, sendo constituída por 25 participações efetuadas no âmbito do POEFDS e 8 participações efetuadas no âmbito do POPH.

A recolha de informação recaiu, sobretudo, sobre os documentos de suporte às participações efetuadas no âmbito do POEFDS, entre os anos de 2000 a 2006, e no âmbito do POPH, entre os anos de 2007 até ao mês de Novembro de 2013, disponíveis nas instalações do POPH, conforme quadro seguinte:

Quadro 5.1 – Documentos de suporte às participações

	POEFDS	POPH
Matéria participada	Pedido de Financiamento, decisão e pedidos de alteração	Candidatura, decisão e pedidos de alteração
	Pedidos de reembolsos e saldo	Pedidos de reembolsos e saldo
	Relatório efetuado no âmbito da ação de controlo (incluindo contestação da entidade)	Relatório efetuado no âmbito da ação de controlo (incluindo contestação da entidade)
	A participação	A participação
	Outros elementos – evidências	Termo de responsabilidade
		Ficha de Projeto
		Outros elementos - evidências
Legislação	Regulamento Especifico das medidas objeto de participação	Regulamento Especifico das tipologias objeto de participação

5.1.2 – Desenvolvimento da Investigação

Para atingir os objetivos propostos por este trabalho, dividiu-se o presente estudo empírico em duas partes: na primeira parte, foram identificadas as metodologias de controlo utilizadas no QCA III (POEFDS) e no QREN (POPH) e, na segunda parte procedeu-se ao tratamento, análise e discussão dos dados.

Tendo em conta a natureza da informação recolhida e o objeto do presente estudo, utilizou-se o programa Microsoft Excel para a análise e tratamento dos dados obtidos.

5.2 – Metodologia de controlo utilizada no QCA III

5.2.1 – Formação e regulamentação do Sistema de Gestão e Controlo (SGC)

O art.º38 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 de 26.06, transfere para a esfera do EM as responsabilidades até aí cometidas aos serviços da CE, corporizando o princípio da subsidiariedade, referindo que «[s]em prejuízo da responsabilidade da Comissão na execução do orçamento geral das Comunidades Europeias, os [EM] serão os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro das intervenções.»

Os EM ficam assim obrigados a tomar medidas para garantir que os fundos comunitários são utilizados eficaz e corretamente.

O Regulamento (CE) n.º 438/2001 de 02.03 vem estabelecer as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 de 21.06, em matéria de operações de controlo, impondo designadamente a eficácia dos sistemas instituídos, bem como a definição de regras para as declarações de despesa aos vários níveis.

A nível nacional, a exigência de controlo às ações financiadas está consignada na alínea h) do art.º 29 do DL n.º 54-A/2000 de 07.04 e de entre as competências da AG (gestores) destaca-se na alínea e) do art.º 7º do DR n.º 12-A/2000 de 15.09, a necessidade de garantir meios para a realização de controlo, nada se dizendo sobre a organização do mesmo.

Essa clarificação surge com o DL n.º 168/2001 de 25.05, que cria o Sistema Nacional de Controlo (SNC). A execução do controlo deixa de estar definido apenas em documentos avulsos, como sucedia até esse ano, e passa a constar de uma forma estruturada num diploma com elevada importância na hierarquia das leis, para que não restem dúvidas quanto à importância do tema. A sua relevância fica também patente na capacitação de recursos do SNC através da constituição de regras próprias de contratação pública que permitiram a constituição de uma bolsa de auditores externos. Em sequência, a Portaria n.º 684/2001 de 05.07, estabelece as modalidades de articulação entre os diferentes níveis de controlo do SNC e define as condições de fornecimento e acesso à informação relevante para o controlo.

O art.º 3 do DL n.º 168/2001 de 15.05 define assim como objetivos:

- ✓ Verificar se os projetos ou ações financiados eram empreendidos de forma correta,

- ✓ Prevenir e combater as irregularidades e,
- ✓ Recuperar os fundos perdidos na sequência de abusos ou negligência, por forma a assegurar a realidade, a regularidade e a legalidade das operações subjacentes.

No ano de 2001, o SNC instituído, é constituído por diversos órgãos que exerciam de forma estruturada os controlos a três níveis, correspondendo o primeiro nível a uma forma de controlo interno da AG, o segundo nível e o alto nível a uma forma de controlo externo da AG, sendo que o alto nível tem a coordenação global do sistema de controlo, conforme se pode verificar na figura seguinte:

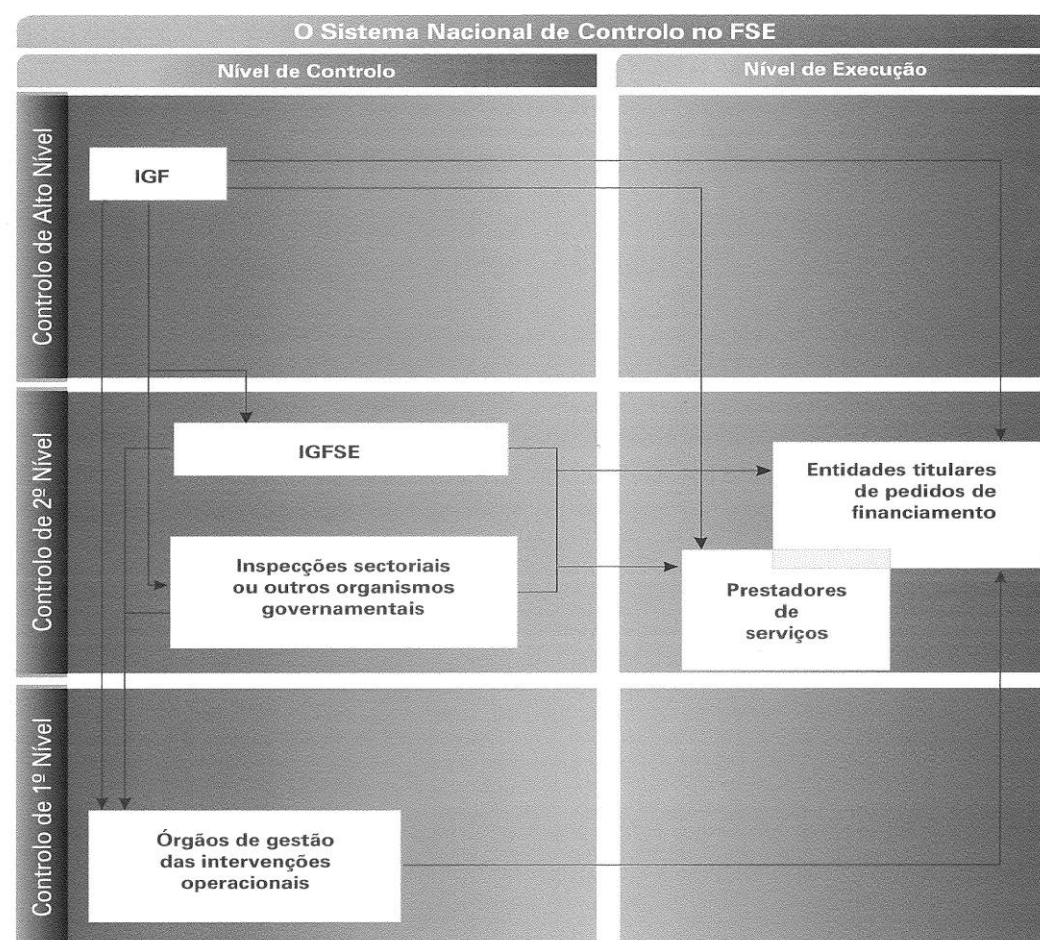


Figura 5.1 – O Sistema Nacional de Controlo do FSE

Fonte – Guia do utilizador do FSE – III QCA - IGFSE

Deste modo:

O controlo de primeiro nível era assegurado pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e compreendia a fiscalização das candidaturas e dos projetos «nas suas componentes material, financeira, contabilística, factual e técnico-pedagógica, ou seja, a verificação física e financeira, quer nos locais de realização do investimento e das ações,

quer junto das entidades que detém os originais dos processos técnicos e documentos de despesa» (art.º 5 do citado DL).

O controlo de segundo nível, art.º 7 do DL n.º 168/2001 de 15.05, competia às seguintes entidades: nas ações financiados pelo FEDER ao IFDR; nas ações financiadas pelo FSE ao IGFSE e abrangia a análise e avaliação do sistema de controlo de primeiro nível e, sempre que tal se mostrasse necessário para testar a eficácia deste, o controlo sobre as decisões tomadas pelos órgãos de gestão das intervenções operacionais e sobre os beneficiários finais, bem como o controlo cruzado, junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objeto de controlo.

O controlo financeiro de alto nível estava a cargo da IGF e compreendia a avaliação dos SGC existentes aos diferentes níveis das intervenções operacionais, nomeadamente os de gestão, de acompanhamento e avaliação global, da estrutura orgânica das intervenções operacionais, bem como a promoção de ações de articulação entre as diferentes entidades com responsabilidade no sistema de controlo (art.º 7 e 8 do citado DL).

As entidades responsáveis pela gestão, acompanhamento e avaliação global do QCA III, os interlocutores financeiros junto da CE e as entidades responsáveis pelo controlo de segundo e de primeiro nível estavam incumbidos de enviar á IGF a informação relevante para o exercício do controlo financeiro de alto nível.

A IGF, por seu lado, remetia para o Tribunal de Contas a informação atinente à organização e funcionamento do SNC do QCA III, designadamente o plano e o relatório anual de controlo (Texto Integral do POEFDS, 2000).

5.2.2 – Metodologia e Custos Elegíveis

A gestão dos PO, a cargo das AG, tem de ser executada na conformidade da lei, merecendo especial destaque a Portaria nº 799-B/2000 e o DN nº 42-B/2000, ambos de 20.09 onde, respetivamente, se estabelecem as normas e procedimentos aplicáveis ao financiamento de ações com o apoio do FSE e são fixados a natureza e os limites de custos considerados elegíveis para efeitos de financiamento.

O controlo a efetuar incidia sobre uma amostra de projetos, definida anualmente no âmbito da atividade de controlo do SNC, de modo a garantir a cobertura de um mínimo de 5% da despesa total elegível. Esta amostra era selecionada tendo em consideração os seguintes

critérios base: principais entidades titulares de pedidos de financiamento, projetos com eventual risco associado (garantia bancária ou denúncia), projetos com valores aprovados elevados. Esta amostra deveria assegurar ainda a representatividade das diversas medidas e também uma cobertura geográfica dos projetos.

No decurso da ação de controlo, os técnicos, seguindo as metodologias aprovadas no Regulamento do Controlo de 1º Nível, recolhiam um conjunto de informação de carácter contabilístico, pedagógico e outros que lhes permitisse, no final do trabalho, emitir um relatório.

Tal como já tinha sido referido no ponto 4.2.2, as entidades ficam obrigadas a dispor de um processo contabilístico e de um processo técnico/pedagógico, conforme quadro seguinte:

Quadro 5.2 – Processo contabilístico e de um processo técnico/pedagógico

Processo Contabilístico (art.º 17 da Portaria nº 799-B/2000)	Processo técnico/pedagógico (art.º 18 da Portaria nº 799-B/2000)
Dispor de contabilidade organizada segundo o POC ou outro plano de contas sectorial	Programa resumido da ação e respetivo cronograma
Utilizar um centro de custos por pedido de financiamento que permita a individualização dos respetivos custos	Manuais e textos de apoio, bem como a indicação de outros recursos didáticos a que a formação recorra, nomeadamente os meios áudio- visuais utilizados
No caso de custos comuns, identificar a chave de imputação ao centro de custos	Indicação dos formadores que intervêm na ação, contrato de prestação de serviços, se for externo, certificado de aptidão profissional e outra documentação legalmente exigida
Na contabilização dos custos, respeitar os princípios e conceitos contabilísticos, critérios de valorimetria e método de custeio definidos no POC	Ficha de inscrição dos formandos, notas da respetiva seleção e contratos de formação firmados entre a entidade titular do pedido e os formandos não vinculados.
Organizar o arquivo de documentos de forma a garantir o acesso imediato aos documentos de suporte dos lançamentos	Sumários das sessões formativas e relatórios de acompanhamento de estágios, visitas e outras atividades formativas devidamente validados pelos formadores
Registar no rosto do original dos documentos o número de lançamento na contabilidade e a menção do seu financiamento através do FSE, indicando a designação da intervenção operacional, o número do pedido de financiamento e o correspondente valor imputado;	Fichas de registo ou folhas de presença de formandos e formadores
No caso de não constar nos documentos originais a informação, deve apresentar verbete produzido por <i>software</i> de contabilidade adequado onde constem essas referências	Provas, testes e relatórios de trabalhos e estágios realizados, assim como pautas ou notícias de aproveitamento ou classificação dos formandos
Obrigadas a elaborar a sua contabilidade específica sob a responsabilidade de um técnico oficial de contas (TOC)	Avaliação do desempenho dos formadores
A aquisição de bens e serviços apenas pode ser	Caracterização dos mecanismos de

justificada através de fatura e recibo ou documento de quitação fiscalmente aceite.	acompanhamento da empregabilidade dos formandos não vinculados
As entidades ficam obrigadas a, sempre que solicitadas, entregar ao gestor cópias dos documentos que integrem o processo contabilístico	Relatórios, atas de reuniões ou outras notícias da realização de acompanhamento e avaliação do processo formativo, metodologias e instrumentos utilizados
	Original de toda a publicidade e informação produzida para a divulgação da ação.
	O processo deve estar sempre atualizado e disponível no local onde normalmente decorre a ação.
	As entidades titulares de pedidos de financiamento ficam obrigadas a, sempre que solicitado, entregar ao gestor cópias de elementos do processo

Importa ainda salientar, que durante a execução do pedido de financiamento podiam ser detetadas discrepâncias que faziam modificar ou alterar a decisão inicial, designadamente através da redução do financiamento, da suspensão dos pagamentos ou da revogação da decisão. O quadro seguinte demonstra os fundamentos existentes para aplicar alguma destas decisões.

Quadro 5.3 – Fundamentos para a redução do financiamento, a suspensão dos pagamentos ou da revogação da decisão

Redução do financiamento (art.º 21 da Portaria nº 799-B/2000)
Falta de razoabilidade das despesas verificadas
Consideração de valores superiores aos legalmente permitidos e aprovados ou não elegíveis
Não consideração de receitas provenientes das ações no montante imputável a estas
Não execução integral do pedido de financiamento aprovado para cada ano civil
Não execução integral do pedido nos termos em que foi aprovado ou não cumprimento integral dos seus objetivos
Recurso a formadores sem formação pedagógica certificada para o efeito
Despesas relacionadas com contratos de prestações de serviços
Despesa que não estejam justificadas através de fatura e recibo ou documento de quitação fiscalmente aceites;
Não cumprimento das normas relativas a informação e publicidade
Suspensão dos pagamentos (art.º 22 da Portaria nº 799-B/2000)
Inexistência ou deficiência grave dos processos Contabilísticos ou técnico/pedagógico
Não envio, dentro do prazo determinado, de elementos solicitados pelo gestor, salvo se o gestor aceitar a justificação que venha eventualmente a ser apresentada
Inexistência de conta bancária exclusiva
Existência de dívidas a formandos
Falta de transparência ou de rigor de custos, verificada em relatório final de controlo ou de auditoria

Superveniência de situação não regularizada em matéria de impostos, de restituições no âmbito dos financiamentos do FSE e de contribuições para a segurança social, incorrendo a entidade titular do pedido na obrigação de restituir os montantes recebidos se for negado o acordo de regularização
Não cumprimento das normas relativas a informação e publicidade
Revogação da decisão (art.º 23 da Portaria nº 799-B/2000)
Não consecução dos objetivos essenciais previstos no pedido de financiamento, nos termos constantes da decisão de aprovação
Não comunicação, ou não aceitação pelo gestor, das alterações aos elementos determinantes da decisão de aprovação, tais como a redução significativa da carga horária ou do número de formandos, que ponham em causa o mérito da ação ou a sua razoabilidade financeira
Não apresentação atempada dos formulários relativos à execução e aos pedidos de saldo, salvo nos casos em que a eventual fundamentação invocada para este incumprimento venha a ser aceite pelo gestor
Interrupção não autorizada do projeto por prazo superior a 90 dias
Verificação posterior, em sede de acompanhamento ou auditoria, do desrespeito dos normativos nacionais, dos aplicáveis às intervenções operacionais ou dos competentes regulamentos comunitários
Apresentação do mesmo pedido a mais de um gestor
Falsas declarações, nomeadamente sobre o início do projeto para efeitos da perceção efetiva do primeiro adiantamento
Constatação da situação devedora da entidade perante a segurança social, a fazenda pública ou o FSE, pondo em causa a continuação da ação, nomeadamente em consequência da verificação da situação prevista na alínea f) do nº 1 do nº 22.o;
Não regularização de deficiências detetadas no prazo previsto
Recusa por parte das entidades da submissão ao controlo a que estão legalmente sujeitas
Falta de apresentação de certidões comprovativas da situação regularizada perante a Fazenda Pública e a segurança social num prazo de 60 dias contados da notificação do gestor;
Falta de apresentação da garantia bancária quando exigida
Suprimento de necessidades de produção com atividades de formação profissional
Declarações inexatas, incompletas e desconformes sobre o processo formativo que afetem de modo substantivo a justificação do subsídio recebido e a receber
Verificação em sede de saldo de inexistência de contabilização das despesas
Verificação em sede de saldo de inexistência de conta bancária específica ou da sua não utilização

Conforme disposto no art.º 3 do Despacho Normativo (DN) nº 42-B/2000 de 20.09, consideram-se elegíveis os seguintes encargos:

Quadro 5.4 – Encargos elegíveis para financiamento

Rubrica	Descrição
1	Encargos com formandos (bolsas de formação, despesas com deslocações, alojamento, alimentação e outros apoios consoante o tipo de formação e situação face ao emprego dos formandos)
2	Encargos com formadores (são fragmentados em formadores externos, internos permanentes e eventuais, dependendo dessa classificação o montante a ser financiado)
3	Encargos com pessoal não docente (montante máximo de financiamento em função do indicador custo/hora/formando)
4	Encargos com a preparação, desenvolvimento e acompanhamento das ações (montante máximo de financiamento em função do indicador custo/hora/formando)
5	Rendas, alugueres e amortizações (montante máximo de financiamento em função do indicador custo/hora/formando)
6	Despesas de avaliação (montante máximo de financiamento em função do indicador custo/hora/formando)
7	Aquisição de formação ao exterior (montante máximo de financiamento em função do indicador custo/hora/formando)
8	Formação de iniciativa individual e participações na formação (montante máximo de financiamento em função do indicador custo/hora/formando)

Não sendo permitida a existência de dívidas a formandos, os pagamentos deviam ser efetuados mensalmente, por transferência bancária, estando no entanto dependentes da assiduidade e do aproveitamento que eles revelassem durante a formação, uma vez que só podiam dar faltas até 5% do número de horas totais da formação.

5.3 – Apresentação e análise dos resultados no âmbito do POEFDS

5.3.1 – Análise geral

No período de 2000-2006, foram realizadas, pelas diversas entidades competentes, conforme quadro 5.5, um total de 54 participações ao MP. Destas, apenas foram objeto de estudo para a presente dissertação as realizadas pela AG do POEFDS, em número de 25.

A primeira análise aos elementos recolhidos, permite caracterizar as entidades participadas em relação à sua origem geográfica e forma jurídica assumida, pretende-se com isso traçar um perfil das entidades face ao cometimento de irregularidades.

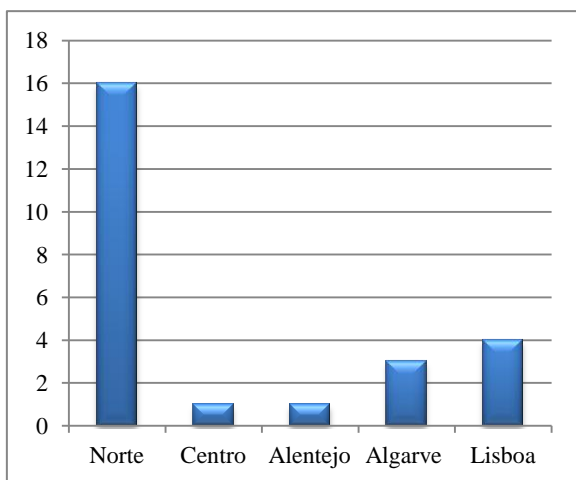


Figura 5.2 – Entidades participadas por sede/ NUT II

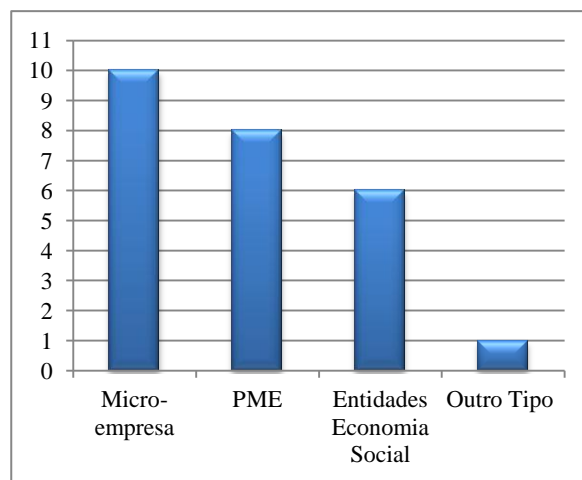


Figura 5.3 – Participações por Tipo de entidade

Verifica-se a predominância da região Norte, com dezasseis participações, encontrando-se explicação no facto de ter sido nesta região do país que se concentrou o maior volume de financiamento disponível, sendo justificável que a esse financiamento tenha acedido sobretudo as entidades sedeadas nessa região. Quanto à presença da região de Lisboa, significa que são entidades com sede em Lisboa e que desenvolveram projetos noutras regiões dos país⁸.

No que se refere às participações por perfil de entidades analisadas poderá ser verificado que se distribuem quase indistintamente. Não se pode pois concluir que a natureza, dimensão ou região da entidade tenha importância nos comportamentos que vieram a conduzir a realização de participações ao MP.

⁸ A região de Lisboa estava excluída das intervenções do POEFDS

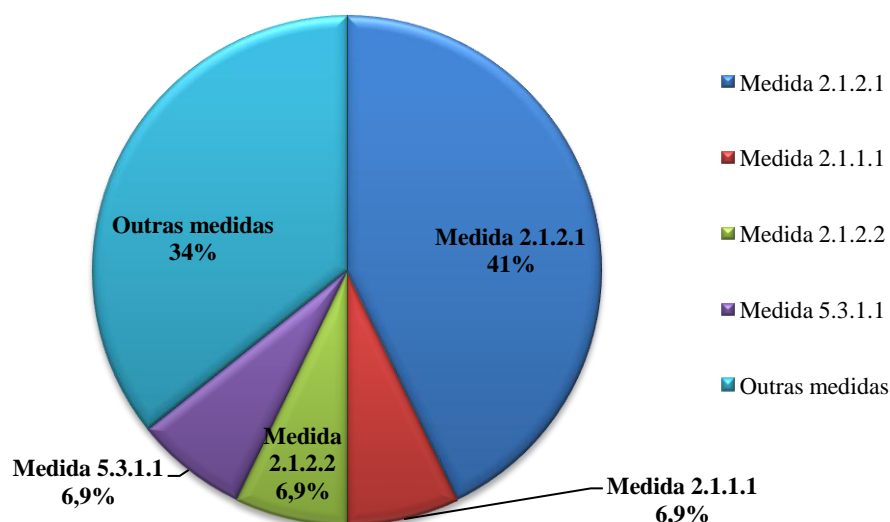


Figura 5.4 – Participações por medidas operacionais

Das participações conferidas, verificou-se que as medidas com maior incidência de participações são a 2.1.2.1 - Reciclagem, Atualização e Aperfeiçoamento, 2.1.1.1 - Educação e Formação de Adultos com Certificação Escolar e Profissional, a 2.1.2.2- Especialização Profissional e 5.3.1.1 - Energia, conforme a figura ao lado.

Estas medidas, a par com as medidas do Eixo 1 - Promoção da Formação Qualificante e da Transição para a Vida Ativa, representaram uma fatia muito significativa da execução total do POEFDS, tanto em relação ao número de pessoas abrangidas, como em termos de financiamento comunitário.

Do gráfico 5.4 destaca-se a proporção obtida pela medida 2.1 - Formação Profissional Contínua, pelo contexto em que ocorre já não será indiferente à ocorrência de irregularidades, pelo que se poderá concluir que o tipo de intervenção passível de ser financiada é então um ponto de observação importante porquanto a natureza dos projetos pode revelar a apetência das entidades para o risco.

Passando à análise dos critérios subjacentes à programação para controlo dos projetos que vieram a recolher motivos/ razões para a participação ao MP, verifica-se na figura 5.5 seguinte que, na maioria dos casos, as ações de controlo foram desencadeadas devido a denúncias, não sendo, por isso, surpreendente o desfecho obtido.

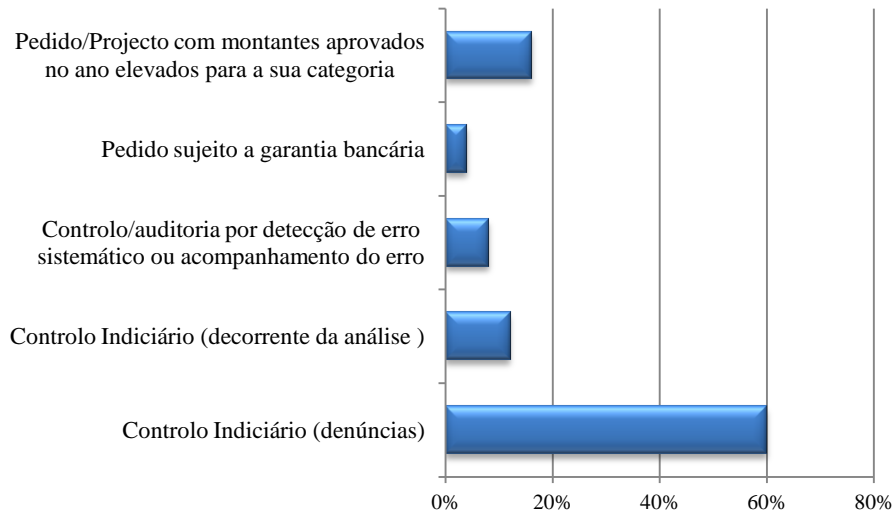


Figura 5.5 – Motivo da intervenção de controlo

O gráfico 5.6 seguinte traduz as participações efetuadas a outras Instituições, também decorrentes dos relatórios de controlo. Embora, sendo um elemento adjuvante daquele sobre que incidiu o estudo empírico, considera-se importante a sua menção, porque revela que o cometimento da irregularidade grave tem várias dimensões. Verifica-se portanto que o Instituto para a Qualidade na Formação, a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) e a Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA) são as entidades onde se incidu mais as participações.

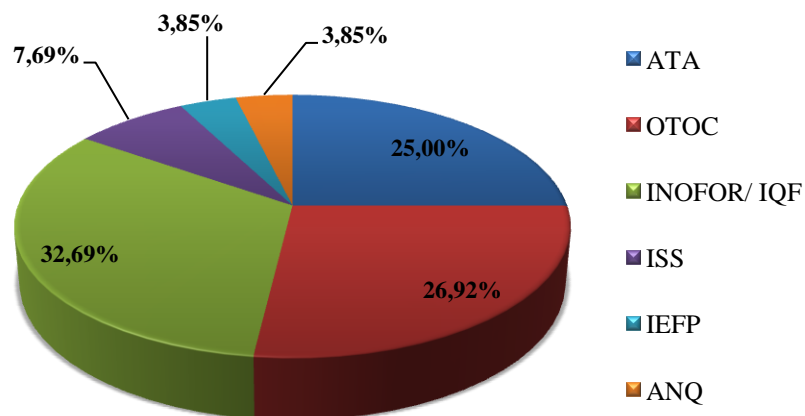


Figura 5.6 – Participações efetuadas a outras entidades

Conforme mencionado no quadro 5.3, o pedido de financiamento pode ser objeto de redução, suspensão de pagamentos ou de revogação da decisão. As irregularidades detetadas nas ações de controlo que desencadearam as participações ao MP foram objeto de ato administrativo por parte da AG do POEFDS resultando em reduções no financiamento ou revogação da decisão de aprovação. Assim, a figura 5.7 seguinte demonstra os valores considerados não elegíveis. É possível verificar, que em termos percentuais os montantes não elegíveis até 100.000 euros representam 60% dos montantes totais.

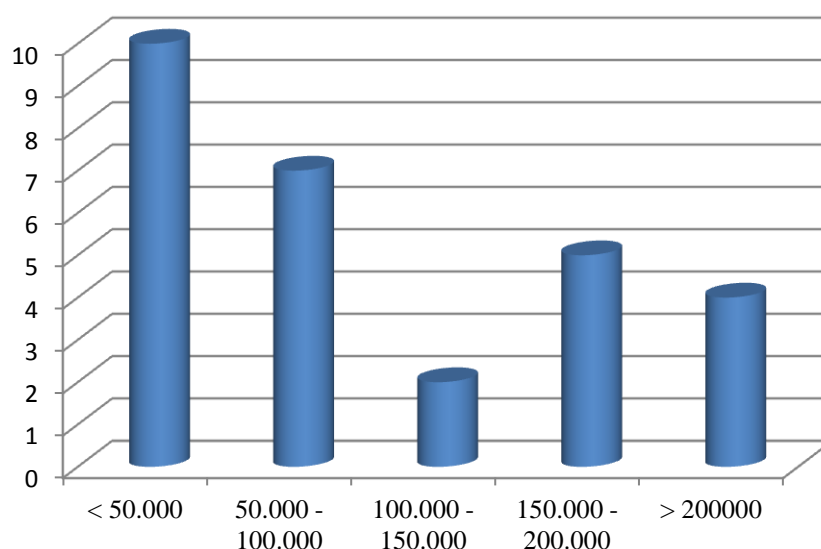


Figura 5.7 – Redução no financiamento após ação de controlo

5.3.2 - Motivos e Consequências das participações ao MP

As participações ao MP foram efetuadas considerando que as entidades denunciadas atuaram com o propósito de obter financiamento público de forma ilícita, cometendo o crime previsto e punido no art.º 36 do DL 28/84 de 20.01, e eventualmente outros ilícitos suscetíveis de integrarem crimes previstos e punidos no código penal.

Estas participações sustentam-se na verificação (devidamente evidenciada em relatórios ou outras peças processuais) de incumprimento da relação contratualizada entre a AG e a entidade titular de pedidos de financiamento (ver quadro 5.1) do qual a AG tenha presumido a possibilidade desse incumprimento se enquadrar na moldura legal prevista no art.º 36 do DL 28/84.

Quadro 5.5 – Irregularidade FSE – Indícios de fraude

Entidades responsáveis pela participação	Tipo de Controlo	Nº de participações efetuadas ao MP⁹
AG	Controlo 1º Nível	15
	Análise PPS	10
IGFSE	Auditoria	17
IGF	Auditoria	2
OLAF	Auditoria da OLAF (CE)	10
	TOTAL	54

Fonte: Adaptado de Informação fornecida pela IGF

Tal como já foi exposto, as ações de controlo foram efetuados internamente ou através do recurso a auditores externos, sendo de salientar que foram efetuadas mais participações pela AG do que pelas restantes entidades mencionadas no quadro.

As participações foram efetuadas tendo por base a deteção/ denuncia das seguintes situações:

- A inclusão em formulários de prestação de contas de despesa declarada como paga, mas que a análise dos registos, controlo ou análise do pedido de pagamento de saldo, comprovaram não serem verdadeiros;
- As despesas realizadas fora do período de elegibilidade legalmente fixado, apesar da declaração de despesa da entidade de pedido de financiamento indiciar registo contrario,
- Conluio com a entidade formadora para obtenção de subsídio por declarar realização de formação que a ação de controlo ou auditoria não veio a comprovar,
- Existência de relações privilegiadas entre os intervenientes, facilitadora do conluio antes referido,
- Não apresentação dos processos técnico pedagógicos, elemento de prova documental da realização factual do objeto para que foi concedido o financiamento;

⁹ De referir que estes valores dizem respeito ao número de entidades, uma vez que, foram efetuadas participações da mesma entidade em relação a pedidos de financiamento diferentes e foram realizadas participações a uma entidade agrupando vários pedidos de financiamento.

- Rasura nas folhas de assiduidade e a falsificação da assinatura de formandos e formadores
- Falta de pagamentos a formandos, não obstante a previsão de redução de financiamento, suspensão de pagamento e revogação da decisão prevista nos art.º (s) 21, 22 e 23, respetivamente, da Portaria nº 799-B/2000 de 20.09.
- Recusa ao controlo.

Conforme se verifica no gráfico 5.8, analisando as participações efetuadas, as situações mais detetadas após a ação de controlo estão diretamente relacionadas com as matérias denunciadas, sendo de destacar a sobreposição, falsificação e rasura de folhas de assiduidade, a inclusão em formulários de prestação de contas de despesa não paga, as falsas declarações por parte da entidade e os atrasos no pagamento a formadores.

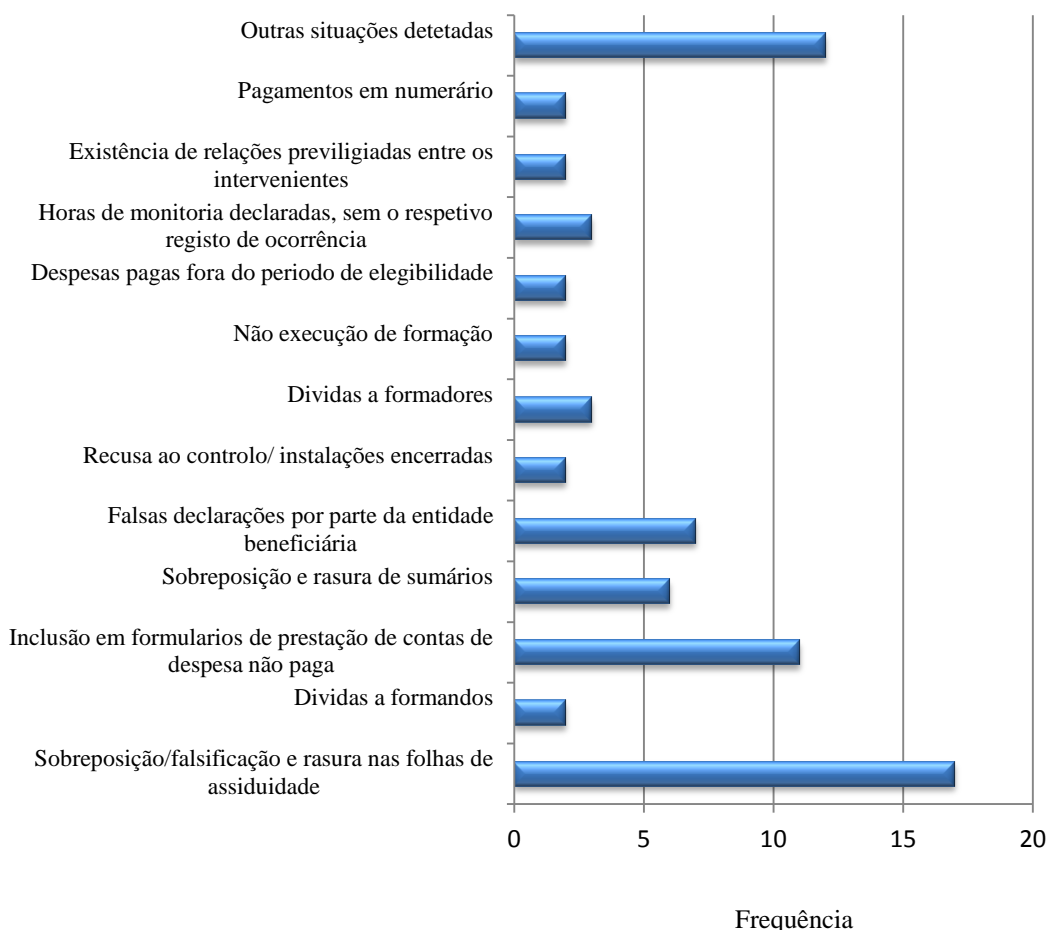


Figura 5.8 – Situações detetadas após ação de controlo

A metodologia utilizada para a análise e seguimento das consequências destas participações foi a análise das sentenças existentes no POEFDS, complementadas com inquirição telefónica realizada em Novembro e Dezembro de 2013, às comarcas onde os processos deram entrada (informação obtida através do número de processo).

Conforme se pode verificar no gráfico 5.9 seguinte, após a análise às 25 participações, verifica-se que a maioria dos processos encontra-se na fase de inquérito ou com despacho de arquivamento.

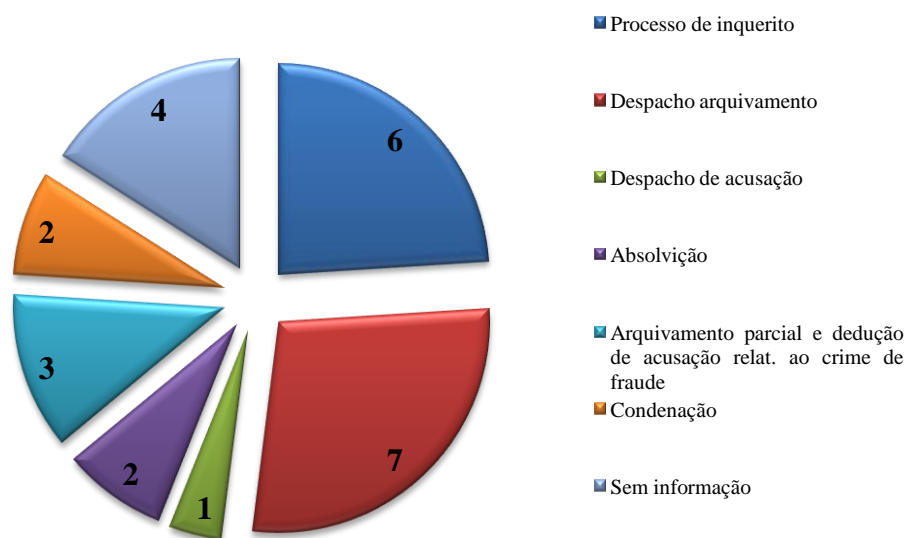


Figura 5.9 – Número de processos por estado

A informação obtida em relação ao estado das 25 participações é:

- Quatro não obtivemos informação, dado que, não existindo nos documentos consultados o número de processo, não foi possível contactar as Comarcas responsáveis pelos mesmos.
- Seis ainda se encontram na fase de inquérito, uma vez que foram participações realizadas já na fase de prolongamento do período de execução e prestação de contas do POEFDS, em 2009.
- Sete foram arquivadas, consideraram os procuradores-adjuntos de diversas comarcas que, verificando-se a existência da formação e a restituição dos montantes recebidos pelas entidades, embora as condutas adotadas sejam censuráveis, as irregularidades detetadas afiguram-se mais a irregularidades

administrativas, e financeiras, conduzindo à inelegibilidade das despesas, à consequente revogação do projeto e à devolução dos financiamentos obtidos, não concretizando a prática de crime de fraude na obtenção de subsídios ou subvenção, nos termos previstos no art.º 36 do DL 28/84. Os despachos proferidos por estes procuradores vão de encontro à informação retirado da Figura 5.7 acima onde se observam as perdas financeiras resultantes das ações de controlo.

- Uma originou despacho de acusação, considerando o procurador adjunto que ficou provado o conluio entre os arguidos.
- Três originaram arquivamento parcial e dedução de acusação, o que ocorreu nos casos em que os locais de formação dentro de um mesmo processo eram diferenciados, fazendo o Procurador-Geral a separação dos atos, ou quando o Procurador Adjunto entendeu haver prejuízo material mas não haver prejuízo financiado
- Duas originaram a condenação, tendo ficado provado o crime de prestação de falsas declarações e desvio de fundos, enquadrado no art.º 36 do DL nº 28/84 de 20.01.
- Duas foram absolvidas, por não ter ficado provado que os arguidos agiram com dolo.

5.3.2.1 - Análise Caso a Caso

- Participações arquivadas (7)

Todas estas participações foram arquivadas, por exemplo, conforme disposto no despacho de arquivamento proferido pelos Serviços do MP de Paços de Ferreira (**Caso 1**)

(...) [O] financiamento em causa nos autos foi o primeiro a ser solicitado pela XXX, resultando as irregularidades administrativas referidas da falta de rigor e organização na realização e acompanhamento do projeto de formação referido. De acrescentar ainda que a XXX, em face das irregularidades invocadas, restituiu ao Estado a totalidade do benefício então concedido. Assim sendo, comprovando-se a existência da formação nos moldes indicados no projeto, ainda que com erros na indicação do termo final de uma de tais ações, entendemos não existir indícios que permitam concluir pela verificação do crime de fraude na obtenção de subsídios ou subvenção (...).

Do mesmo modo, também o procurador- adjunto do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) de Lisboa refere no seu despacho que **(Caso 2)**;

[T]al não significa que a conduta adotada não seja censurável, nem que não tenha como consequência legal a inelegibilidade das despesas em causa, a consequente revogação do projeto e a devolução dos financiamentos obtidos com a prática de tais irregularidades. Mas tão só, que não consubstancia a prática de crime na fraude na obtenção de subsídio por não afetar tal conduta o bem jurídico protegido pela incriminação. Efetivamente, a mera utilização incorreta de dinheiros provenientes do FSE não implica necessariamente a ocorrência de uma infração criminal.

Acrescenta ainda que, para ocorrer uma infração criminal «a atuação indiciada tem de ser suscetível de lesar o bem jurídico», referindo ainda que

[O] legislador pretendeu punir, com a introdução do crime de fraude na obtenção de subsídio no ordenamento jurídico português, é que a concessão indevida de fundos frustre os fins de política económico-social prosseguida com o financiamento em causa. Ora, tal acontecerá, nomeadamente, nos casos em que os programas de formação subsidiados não se tenham de todo concretizado, ou se tenham concretizado com falhas graves, ou em que os custos do projeto tenham sido dolosamente inflacionados. Nestas situações, não só não se alcançaram os fins pretendidos com a formação profissional, como foram concedidos a determinada entidade financiamentos que não tiveram o destino pretendido e que, conseqüentemente, não puderam ser utilizados no desenvolvimento económico por outros agentes económicos.

Deste modo, dá por arquivado o processo uma vez que,

Em causa nos presentes autos parece, pois, estar a existência de irregularidades na execução do programa contratado, as quais consubstanciarão meras questões financeiras, administrativas e cíveis, designadamente, no âmbito da responsabilidade por incumprimento contratual, tendo a entidade a quem compete a gestão, coordenação e controlo das formas de intervenção apoiadas pelo FSE, no âmbito do programa POEFDS, concluído que as irregularidades verificadas na execução do programa eram suficientes para determinar a revogação da concessão do subsídio, o que foi determinado.

Opinião idêntica é partilhada pelos serviços do MP do Tribunal Judicial da Comarca de Mirandela, referindo que **(Caso 3)**

Estamos assim, nesta matéria, face aos documentos juntos aos autos e à prova que se logrou recolher em sede de investigação criminal, perante irregularidades que não

configuram o cometimento do crime ora em análise, mas antes de ilícitos administrativos a serem sancionadas em sede administrativa, como ocorreu com a correção efetuada e a notificação da XXX para proceder ao reembolso de quantias pagas.

De salientar que, um dos processos onde foi proferida a decisão de arquivamento, tinha sido efetuada participação devido à recusa ao controlo por parte da entidade, entendendo o procurador do DIAP de Évora que **(Caso 4)**

(...) [S]alvo melhor opinião, a simples recusa ao controlo não indicia, per si, qualquer ilícito criminal, designadamente, o de fraude na obtenção de subsídio, p. e p. pelo art.º 36 do DL 28/84. (...) Com efeito, apesar de não terem sido disponibilizados pela XXX os processos técnico-pedagógicos e contabilísticos-financeiros, e mesmo não podendo ter certezas quanto aos destinos dados aos dinheiros públicos que lhe foram concedidos, face aos restantes elementos de prova recolhidos não se me afigura que possamos falar na existência de suspeitas da prática de crime (...) já que não há qualquer indicio de não terem sido realizadas as ações de formação financiadas. Ora, à partida seria este o único facto que poderia levantar a suspeita de crime de fraude na obtenção de subsídio.

Acrescenta ainda, o magistrado dos serviços do MP de Arcos de Valdevez, a orientação inscrita no Acórdão Uniformizador de jurisprudência nº2/2006, de 23.11.05, publicado no DR I.S.A, 4.01.06, relativamente aos pedidos de financiamento onde se encontre em falta o pagamento do saldo final, mencionando que, **(Caso 5)**

«(...) [O] crime de fraude na obtenção de subsídios ou subvenção é um crime de dano e de resultado, sendo que o dano e o resultado que com ele se pretendem evitar é a obtenção do subsídio ou subvenção, razão pela qual o mesmo só se mostra perfeito quando se verifica o resultado típico, ou seja, o recebimento do subsídio. Sucede, porém, que em sede de inquérito se apurou que em concreto o contrato existente entre a XXX e o Estado não foi integralmente cumprido, uma vez que a totalidade do subsídio ainda não tinha sido concedido, faltando o pagamento do saldo final. (...) No âmbito da execução do contrato aqui em apreciação, o mesmo deixou de produzir efeitos, pois foi revogado e consequentemente, a sociedade em questão não recebeu, a totalidade, o subsídio que lhe estava adstrito.

Posição igualmente interessante é a inscrita no despacho final emitido pelo DIAP de Lisboa, que reflete a opinião de Figueiredo Dias e Manuel Andrade. Estes autores consideram que, a existir fraude na obtenção do subsídio, só interessam as informações e

ações realizadas até à obtenção de parecer positivo por parte das AG dos PO, uma vez que, segundo eles, **(Caso 6)**

(...) [P]ara efeitos de fraude na obtenção de subsídio, só relevam as manobras fraudulentas e os erros que antecedem a concessão do subsídio e a predeterminam causalmente. Uma vez deferido positivamente o pedido de subsídio e adquirido o direito ao seu recebimento, já não podem valorar-se como fraude na obtenção as irregularidades que venham a ter lugar nos momentos ulteriores da sua efetivação e aplicação. Não podem, concretamente, valorar-se como fraude na obtenção de subsídio, sequer na forma tentada, as irregularidades (...) que inquinam o chamado “dossier de saldo”, preordenado ao encerramento das contas ou ao recebimento da segunda tranche do subsídio. Trata-se de factos que nada têm a ver com a factualidade típica da incriminação constante do art.º 36, do DL n.º 28/84, de 20/01. Isto por não se encontrarem preordenadas à obtenção do subsídio. (...) Na verdade, não faz sentido falar de fraude na obtenção de subsídio porque o subsídio foi antes - por via de regra muito antes - e definitivamente obtido no momento do despacho favorável da entidade competente. De forma apodítica: não pode cometer-se hoje fraude na obtenção do subsídio... que foi ontem obtido, legal e definitivamente (Dias & Andrade, 1994 apud Despacho Final do DIAP de Lisboa, 2011)¹⁰.

Por último, um processo que denunciava diversas situações, desde a componente educacional à descrição de factos qua alegadamente constituiriam ilícitos penais, gestão danosa e apropriação de fundos, foi arquivado, uma vez que o arguido já tinha falecido. No entanto, refere o procurador dos serviços do MP de Braga que: **(Caso 7)**

Pese embora os factos denunciados, não foi possível colher nos autos, qualquer leve indício de ato do arguido com natureza de crime, não se vislumbrando qualquer explicação para as denúncias que não passe por uma tentativa de ajuste de contas entre as várias sensibilidades existentes entre os associados da XXX

- Participação com despacho de acusação (1)

No processo que corre nos serviços do MP de Loulé, foi deduzida acusação, houve debate instrutório e ainda vai haver audiência de julgamento. Neste processo, o procurador – adjunto deu como provado que o vogal do Conselho de Administração atuou em conluio com outros cinco arguidos, **(Caso 8)**

¹⁰ Dias, Figueiredo; Andrade, Manuel Costa (1994) Sobre os crimes de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção e de desvio de subvenção, subsídio ou crédito bonificado, Revista Portuguesa de Ciência Criminal 4, pág. 367 e 368

[C]om intensão de obter vantagem patrimonial, em proveito próprio e à custa do subsídio concedido pelo POEFDS, (...) simulando ações de formação que não foram levadas a cabo (...). Além disso, a pedido do arguido XXX, o nome do arguido XXX consta da listagem de despesas de Fevereiro de 2002 (...) como prestador de serviços de manutenção e limpeza das instalações, a qual foi apresentada ao POEFDS para efeitos de comparticipação financeira. Porém, o arguido XXX não prestou qualquer serviço de manutenção e limpeza à arguida XXX, mas emitiu um recibo verde e simulou uma despesa falsa, (...) foi também deste a iniciativa de pressioná-lo a arranjar um certificado de habilitações do qual constasse o 12º ano de escolaridade completo, apesar de saber que era possuidor do 8º ano de escolaridade. (...) O arguido XXX viciou também os registos técnico-pedagógicos e a maior parte dos pedidos de reembolso e as listagens de despesas eram assinadas pelo mesmo arguido (...).

Salienta o procurador que,

O arguido XXX atuou no interesse e em nome da sua representada YYY, atuando de forma descuidada e imprudente, alheando-se do processo de concessão do subsídio, embora fosse sua obrigação fiscalizar e supervisionar a candidatura da YYY e agiu com o firme propósito de obter o subsídio para a sua representada sem os necessários requisitos legais, o que constitui vantagem patrimonial indevida, no valor de 172.000 euros, entregues pelo gestor do POEFDS, sabendo ser proibida e punida a sua conduta por lei.

Deste modo, o vogal do Conselho de Administração e um dos arguidos foram acusados da prática de um crime de fraude e desvio na obtenção de subsídio relativamente a diversos pedidos de financiamento, um crime de falsificação de documento, um crime de usurpação de funções e um crime de burla qualificada, enquanto os restantes quatro arguidos foram acusados de um crime de falsificação de documentos e um crime de corrupção ativa.

▪ Participações com arquivamento parcial e dedução de acusação (3) (**Caso 9**)

Num dos processos, considerou o procurador adjunto do DIAP de Lisboa, por um lado que, no pedido de financiamento que decorria na região Norte o caso seria arquivado pois,

[N]ão se tendo apurado que as ações de formação não tiveram existência efetiva, também não é possível concluir-se indiciariamente que a XXX não incorreu nos demais custos que apresentou para a execução dos fins pretendidos com os apoios concedidos. Dos elementos de inquérito atinge-se que foram preteridas normas regulamentares que implicam a inelegibilidade dos custos apresentados.

No entanto, no pedido de financiamento que decorria no Alentejo,

[L]evou a que a investigação criminal recolhesse prova de que os pedidos de financiamento apresentados assentam em ações de formação que não decorreram, ou para as quais foram indicados formandos que nunca nas mesmas se inscreveram, e à revelia da vontade dessas pessoas (...). Documentam os autos que os elementos que atuaram em representação e no interesse da XXX anunciaram junto de potenciais interessados nas ações de formação financiadas que teriam direito ao pagamento de um subsídio devido pela inscrição em tais ações.

Assim, o MP acusou para julgamento em processo comum por Tribunal singular a entidade XXX e dois elementos da entidade pela prática de um crime de fraude na obtenção de subsídio.

Noutro processo, considerou a procuradora dos Serviços do MP de Barcelos, por um lado, que seria de arquivar os autos pois **(Caso 10)**

[O]s factos enunciados prendem-se no essencial com matéria de vertente administrativa ou até pedagógica, e não obstante de tais situações por si só não integrarem o crime de desvio ou fraude na obtenção de subsídio, poderão ser razão suficiente para a entidade financiadora optar pela revogação do contrato com a promotora por desrespeito às cláusulas previstas, tal como o fez.

No entanto, foi também deduzida acusação contra a entidade XXX e os seus 3 sócios gerentes pois entendeu a procuradora que,

[O]s arguidos, em comunhão e conjugação de esforços, agiram sempre movidos pelo propósito de se apropriarem das quantias atribuídas (...), utilizando tais quantias em proveito da sociedade que geriam e representavam (...), conscientes de que as quantias entregues à sociedade arguida (...) eram provenientes de dinheiros públicos e apenas afetos aos fins previstos na legislação que os criou e ao abrigo da qual lhes foram atribuídos (...).

Por último, considerou o magistrado do DIAP de Lisboa o arquivamento parcial da conduta dos formandos pois, **(Caso 11)**

[I]nexistem indícios suficientes de que esses formandos tivessem pleno conhecimento de que a assinatura de tais folhas de presença e declarações era condição para recebimento de qualquer verba pela XXX e muito menos de que tinham agido com intenção de obter um benefício ilegítimo para si, ficando por preencher um dos elementos típicos do crime de falsificação de documento.

Também relativamente aos sócios da sociedade foi arquivado o processo pois «não se reuniram indícios suficientes de terem tido conhecimento da atuação do arguido XXX (...).»

No entanto, foi deduzida acusação contra a entidade XXX e contra o responsável pela elaboração dos *dossiers* dos cursos e das ações de formação realizadas no polo do Porto pois,

[C]om o intuito de permitir à XXX receber quantias superiores às devidas (...) o arguido decidiu imitar pelo seu punho as assinaturas/ rubricas dos formandos (...). Considerando que os referidos formandos não assistiram às sessões da ação de formação em causa ou a concluíram, o montante de XXX, constituiu um financiamento a que a XXX não tinha direito e que foi concedido indevidamente pelo gestor do POEFDS (...).

- Participações que originaram condenação (2)

Os serviços do MP de Braga deram como provadas as acusações de prestação de falsas declarações pelo sócio gerente da entidade, através da inclusão de assinaturas de formandos (falsificadas) que nunca foram à formação, da declaração de horas de monitoria, sem o respetivo registo de ocorrência e da alteração, total ou parcial, dos conteúdos programáticos, considerando que **(Caso 12)**

(...) Parte de tais fundos, por indicação e em virtude da autorização dada pelo arguido XXX, foram imediatamente transferidos para uma conta sua (...). Agiu pois o arguido com o propósito de obter um benefício a que sabiam não ter direito, ficcionando e documentando a realização de cursos de formação que nunca existiram (...). Pretendeu o arguido obter, desta forma, um enriquecimento ilegítimo (...). Pelo que, em consequência, cometeu o arguido XXX como autor material, um crime de fraude na obtenção de subsídio, p. e p. pelo art.º 36, nº 1, 2 e 5, alínea a) do DL nº 28/84 de 20.01.

Foi então deduzida acusação contra o sócio gerente, que foi posteriormente condenado a 6 meses de prisão efetiva que se converteu em 2 anos e 6 meses de pena suspensa, estando ainda a correr um processo de execução fiscal contra a entidade.

No outro processo, os serviços do MP de Vila Real deram como provadas as acusações efetuadas pelo gestor do POEFDS de que a entidade não executou a formação, de que existia falta de pagamentos a formadores e de que existia um financiamento cumulativo dos projetos da entidade.

A entidade foi assim condenada, em multa, pelo crime de fraude na obtenção do subsídio no valor de 2.400 euros. Importa salientar que a entidade apresentou pedido de financiamento à medida 5.3, tendo sido aprovado um financiamento de 76.487, 26 euros.

- Participações que originaram absolvição (2) (**Caso 13**)

Num dos processos, por exemplo, foi inicialmente deduzida acusação pelo magistrado dos Serviços do MP de Porto de Mós uma vez que

(...) [A] sociedade arguida requereu ao POEDFS o reembolso dos pagamentos que declarou ter efetuado, ainda que não pagos. (...) os arguidos e a sociedade arguida declaravam que os elementos indicados correspondiam à realidade, que haviam sido pagos, que se encontravam documentados e escriturados.(...) A sociedade arguida fez seu e deu destino desconhecido a montantes recebidos a título de despesas com formação com formadores internos (...).

Posteriormente, os arguidos apresentaram uma contestação referindo que não praticaram o crime de que vêm pronunciados. Concluiu, o procurador que,

os autos não permitem afirmar que os arguidos (...) tenham agido com consciência de que os valores constantes da imputação efetuada nos pedidos de reembolso se tratassem de valores que deveriam ser pagos aos formadores (...), que não permitem os autos afirmar que os arguidos (...) tenham dado a estes montantes (...) um destino que soubessem ilícito (...). Também não se apurou que os arguidos soubessem a sua conduta proibida e punível por lei e que, ainda assim, quiseram realiza-la, pelo que não se apurou uma atitude interior culposamente dolosa, que torna o conhecimento e vontade de realização (...) a concretização do tipo de culpa doloso suscetível de fazer da conduta dos arguidos uma conduta merecedora de um juízo de censurabilidade penal.

5.3.2.2 – *Sinopse da análise dos Casos*

1- Não existe uma coerência objetiva nas sentenças produzidas, porque embora tipificado na lei o crime de desvio de fundos, o mesmo não tem um conteúdo perceptível porque as sentenças partem de pressupostos opostos. Para uns, o que interessa são as informações prestadas antes da decisão de concessão do subsídio e não o desenvolvimento da ação (como se o sistema de concessão de financiamentos tivesse as mesmas regras desde que Portugal aderiu à CEE) e, para outros, a forma como essa ação decorreu já releva (tendo em consideração que todo o ciclo do projeto interessa):

- Para a primeira situação conta o caso 6 “(...) para efeitos de fraude na obtenção de subsídio, só relevam as manobras fraudulentas e os erros que antecedem a concessão do subsídio e a predeterminam causalmente (...). Não podem, concretamente, valorar-se como fraude na obtenção de subsídio, sequer na forma tentada, as irregularidades (...) que inquinam o chamado “dossier de saldo”, preordenado ao encerramento das contas ou ao recebimento da segunda tranche do subsídio (...). Trata-se de factos que nada têm a ver

com a factualidade típica da incriminação constante do art.º 36, do DL n.º 28/84, de 20/01. Isto por não se encontrarem preordenadas à obtenção do subsídio.

- Para a segunda situação conta o caso 9 “(...) os pedidos de financiamento apresentados assentam em ações de formação que não decorreram, ou para as quais foram indicados formandos que nunca nas mesmas se inscreveram, e à revelia da vontade dessas pessoas (...). Documentam os autos que os elementos que atuaram em representação e no interesse da XXX anunciaram junto de potenciais interessados nas ações de formação financiadas que teriam direito ao pagamento de um subsídio devido pela inscrição em tais ações.

2 – Se o processo tiver sido administrativamente resolvido (reduzido ou retirado o financiamento) e a entidade titular do pedido restituído as verbas recebidas, os atos praticados no decurso do processo deixam de ter relevância – caso 2 e 3. As reduções ao financiamento aconteceram na quase totalidade dos pedidos de financiamento analisados, como pode ser visualizado pela figura 5.7 acima.

3 - Conforme se verifica no quadro 5.6 subsequente, são emitidas sentenças distintas entre as diversas Comarcas. De salientar, por exemplo, que os despachos referentes aos Casos 2 e 6 mencionados anteriormente foram ambos emitidos pelo DIAP de Lisboa, no entanto as sentenças partem de pressupostos diferentes.

Quadro 5.6 – Influência da data do despacho na tomada de decisão

Data Participação	Estado do processo	Data Despacho	Comarca
10-05-2007	Arquivamento	17-06-2008	MP de Braga
29-07-2005	Arquivamento	16-04-2008	MP Paços de Ferreira
06-01-2003	Absolvição	31-07-2009	Porto
15-11-2005	Condenação	31-01-2010	Vila Real
02-12-2009	Arquivamento	28-09-2011	DIAP Lisboa
29-06-2005	Arquivamento	07-11-2011	MP de Arcos de Valdevez
29-03-2006	Arquivamento parcial e dedução de acusação	14-03-2011	DIAP Lisboa
29-03-2006	Arquivamento	03-10-2008	MP Mirandela
17-03-2009	Arquivamento	29-01-2010	DIAP Évora
17-04-2008	Arquivamento	02-02-2009	Portimão
21-09-2005	Condenação	18-11-2008	Braga
2009	Absolvição	29-10-2010	Leiria
23-10-2007	Arquivamento parcial e dedução de acusação	26-06-2011	Barcelos
02-05-2007	Arquivamento parcial e dedução de acusação	02-02-2010	Lisboa

5.4 – Metodologia de controlo utilizada no QREN

5.4.1 – Disposições gerais sobre o Sistema de verificações de gestão

No cumprimento do disposto no art.º 60 do Regulamento (CE) 1083/2006 de 11.07, a AG do POPH é responsável pela gestão e execução do PO de acordo com o princípio da boa gestão financeira, em particular:

Verifica que foram fornecidos os produtos e os serviços cofinanciados, e assegura que as despesas declaradas pelos beneficiários para as operações foram realmente efetuadas, no cumprimento das regras comunitárias e nacionais; verificações no local de determinadas operações podem ser efetuadas por amostragem

Deste modo, a AG e os OI estão obrigados pelo art.º 58 do citado regulamento, ao desenvolvimento de um sistema de verificações de gestão, que integram verificações no local e verificações administrativas.

Estas verificações, conforme disposto no art.º 13 do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 de 08.12, têm por objetivo certificar a veracidade das despesas declaradas, o fornecimento dos produtos ou serviços nos termos da decisão de aprovação, a exatidão dos pedidos de reembolso pelo beneficiário e a conformidade das operações e das despesas com as regras nacionais e comunitárias.

O POPH está obrigado por Compliance Assessment a um grau de verificação no local que cubra 5% da despesa submetida a financiamento e por legislação nacional a 5% da despesa declarada pelas entidades beneficiárias. Os Organismos Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas não têm obrigações de verificação no local e dividem a obrigação de verificação administrativa com a AG, cabendo-lhes uma percentagem de 1,5% da despesa declarada pelas respetivas entidades executoras.

A nível nacional, a exigência de controlo às ações financiadas está consignada na alínea v) do art.º 45 do DL n.º 312/2007 de 17.09 e na alínea g) do art.º 9º do DR n.º 84-A/2007 de 10.12.

Merece ainda destaque o DN n.º 4-A/2008 de 24.01, alterado pelo DN n.º 12/2009 de 17.03, DN n.º 12/2010 de 21.05, DN n.º 2/2011 de 11.02, DN n.º 12/2012 de 21.05 e DN n.º 6/2013 de 24.05, onde são fixados a natureza e os limites de custos considerados elegíveis para efeitos de financiamento.

5.4.2 – Metodologia e Custos Elegíveis

As verificações no local incidem sobre uma amostra de projetos, determinada com base em critérios de amostragem definidos no Manual de Procedimentos, por impossibilidade de se verificar o censo dos projetos. Deste modo, a programação das verificações por amostragem tem por base a relação dos projetos aprovados, podendo em caso de denúncia sobre matéria grave, ser inserido em programação, o projeto denunciado para efeitos de uma averiguação no local.

A verificação no local desenvolve-se sobretudo enquanto o projeto está a decorrer, no espaço onde decorrem os projetos e onde as entidades beneficiárias tenham os originais da respetiva documentação técnica e contabilística. Os trabalhos de campo são orientados com base num conjunto de *checklists* que incidem sobre a organização geral dos projetos, aspetos técnicos e pedagógicos e aspetos financeiros.

As verificações no local são realizadas exclusivamente por recursos próprios do POPH e terminam com a elaboração de um relatório. A exemplo do POPH também os Organismos Intermédios estão igualmente obrigados à definição dos seus próprios sistemas de verificações no local, seguindo com as devidas adaptações as metodologias do POPH.

Tal como já tinha sido referido no ponto 5.2.2, as entidades ficam obrigadas a dispor de um processo contabilístico e técnico – pedagógico semelhante ao do programa anterior, a que se acrescenta:

Quadro 5.7 – Processo contabilístico e de um processo técnico/pedagógico

Processo Contabilístico (art.º 31 do DR nº 84-A/2007)	Processo técnico - pedagógico (art.º 32 do DR nº 84-A/2007)
Elaborar e submeter à autoridade de gestão, (...), a listagem de todas as despesas pagas por rubrica do pedido de reembolso e de pagamento do saldo final, de acordo com o modelo a definir pela autoridade de gestão, em articulação com o IGFSE, I. P.;	A entidade formadora fica obrigada a entregar o processo técnico - pedagógico no final da ação à entidade que a contratou.
Manter organizado processo de onde constem comprovativos dos formulários submetidos através do SIIFSE, relativos à candidatura, aos reembolsos e ao saldo, e respetivos anexos, nomeadamente a listagem das despesas pagas.	As entidades beneficiárias ficam obrigadas a fornecer às AG a informação necessária ao acompanhamento e monitorização das ações apoiadas

No POPH, ao contrário do que sucedia no POEFDS, existem dois modelos de declaração de custos elegíveis, tal como é explicado no art.º 36 do DR nº 84-A/2007 de 10.12:

a) Base real – todos os custos elegíveis são declarados e justificados com base em faturas, recibos ou documentos equivalentes fiscalmente aceites.

b) Base forfetária – os custos diretos elegíveis são declarados e justificados com base em faturas, recibos ou documentos equivalentes fiscalmente aceites e os custos indiretos são declarados numa base fixa, sem necessidade de a entidade apresentar justificação.

Tal como já tinha sido referido no ponto 5.2.2, existem fundamentos, semelhantes ao programa anterior¹¹, que podem levar à suspensão de pagamento, à redução do financiamento ou à revogação da decisão, a que se acrescenta conforme quadro seguinte:

Quadro 5.8 – Encargos elegíveis para financiamento

Redução do financiamento (art.º 43 do DR nº 84-A/2007)
Despesas que não estejam relacionadas com a execução da candidatura
Despesas com destinatários não elegíveis no âmbito da candidatura aprovada
Despesas para as quais não é exibida fundamentação fáctica suficiente
Deteção, em sede de verificação pela autoridade de gestão ou em auditoria, do desrespeito dos normativos nacionais, dos regulamentos específicos dos PO ou dos regulamentos comunitários aplicáveis, designadamente os que se referem à contratação pública, devendo nesse caso aplicar -se o princípio da redução proporcional em função da gravidade do incumprimento.
Suspensão dos pagamentos (art.º 42 do DR nº 84-A/2007)
Falta de comprovação da situação contributiva perante a fazenda pública e a segurança social
Mudança de domicílio ou de conta bancária da entidade beneficiária, sem comunicação à autoridade de gestão no prazo estabelecido no regulamento específico aplicável;
Verificação, durante a execução das ações, das situações previstas no n.º 4 do artigo 17.º;
No decurso de averiguações promovidas por autoridades administrativas no âmbito do FSE, sustentadas em fatos cuja gravidade indicie ilicitude criminal, envolvendo a utilização indevida dos apoios concedidos ou o desvirtuamento da candidatura.
Revogação da decisão (art.º 44 do DR nº 84-A/2007)
Inexistência do processo contabilístico ou técnico- pedagógico a que se referem, respetivamente, os artigos 31.º e 32.º

¹¹ No âmbito do POPH não é necessária a existência de conta bancária específica para o projeto.

Conforme disposto no art.º 3 do DN nº 4-A/2008 de 24.01, consideram-se elegíveis os seguintes encargos:

Quadro 5.9 – Fundamentos para a redução do financiamento, a suspensão dos pagamentos ou da revogação da decisão

Tipo de despesa	Descrição
Encargos com formandos	Despesa com remunerações dos ativos em formação, bolsas, alimentação, transporte e alojamento, bem como outras despesas com formandos, nomeadamente seguros e despesas com acolhimento de dependentes a cargo destes
Encargos com formadores	Despesas com remunerações dos formadores internos permanentes ou eventuais e dos formadores externos, bem como os encargos com formadores debitados por entidades no âmbito de um contrato de prestação de serviços com o beneficiário, e ainda as despesas com alojamento, alimentação e transporte dos formadores, quando a elas houver lugar
Encargos com outro pessoal afeto ao projeto	As despesas com remunerações dos técnicos, pessoal dirigente, pessoal administrativo, bem como consultores, mediadores sócios - culturais e outro pessoal, bem como as despesas com alojamento, alimentação e transporte com este pessoal, quando a elas houver lugar
Rendas, alugueres e amortizações	As despesas com o aluguer ou amortização de equipamentos diretamente relacionados com o projeto, e as despesas com a renda ou a amortização das instalações onde o projeto decorre, assim como os alugueres ou amortizações das viaturas para o transporte dos formandos e outros participantes do projeto
Encargos diretos com a preparação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação dos projetos	As despesas com a elaboração de diagnósticos de necessidades, divulgação do projeto, seleção dos formandos e outros participantes, aquisição, elaboração e reprodução de recursos didáticos, aquisição de livros e de documentação
Encargos gerais do projeto	Despesas correntes como energia, água, comunicações, materiais consumíveis e bens não duradouros, as despesas gerais de manutenção de equipamentos e instalações, as despesas com consultas jurídicas e emolumentos notariais e com peritagens técnicas e financeiras
Encargos com a promoção de encontros e seminários temáticos	As despesas com a promoção de encontros, seminários, workshops, ações de sensibilização e outras atividades similares, nomeadamente as despesas com a organização e com os oradores

Tal como sucedia no POEFDS, também no POPH não é permitida a existência de dívidas a formandos e os pagamentos devem ser efetuados mensalmente, por transferência bancária.

5.5 – Apresentação e análise dos resultados no âmbito do POPH

No período que decorreu entre o ano de 2007 e o mês de Novembro de 2013, foram realizadas 8 participações ao MP, encontrando-se todos os processos na fase de inquérito. Importa salientar, no entanto que se verifica uma diminuição acentuada de participações efetuadas (25 contra 8), sem prejuízo das que possam ainda ser elaboradas, tanto pelo POPH como por outras instâncias, até ao final do programa.

Deste modo, realizada uma análise geral aos elementos recolhidos, continua a verificar-se que metades das participações foram realizadas sob projetos da região Norte destacando-se neste caso, as PME como o tipo de entidade onde se verificaram mais indícios de irregularidades.

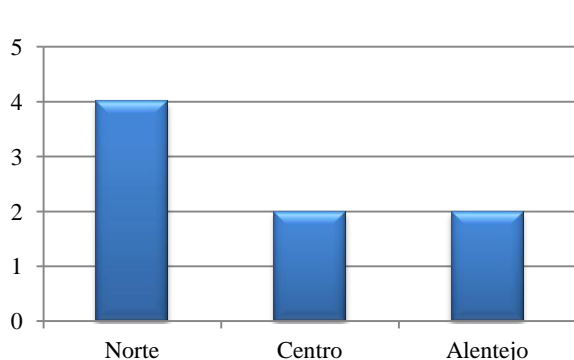


Figura 5.10 – Entidades participadas por sede/
NUT II

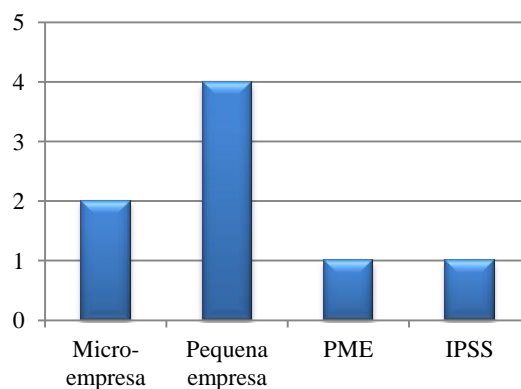


Figura 5.11 – Participações por Tipo de entidade

Das participações conferidas, verificaram-se que as tipologias com maior incidência de participações são a T.I. 1.3 - Cursos de Educação e Formação de Jovens, a T.I. 2.1 - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e a T.I. 2.2 - Cursos de Educação Formação de Adultos, conforme figura seguinte:

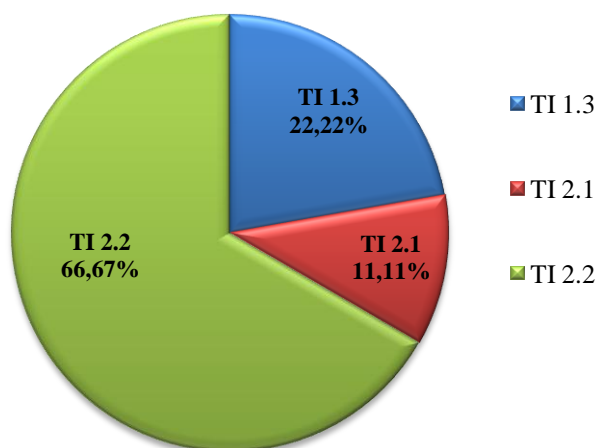


Figura 5.12 – Tipologias com mais participações

Decorrente da ação de controlo as situações mais detetadas são, conforme gráfico 5.13, a inclusão em formulários de prestação de contas de despesa não paga e atrasos no pagamento a formadores.

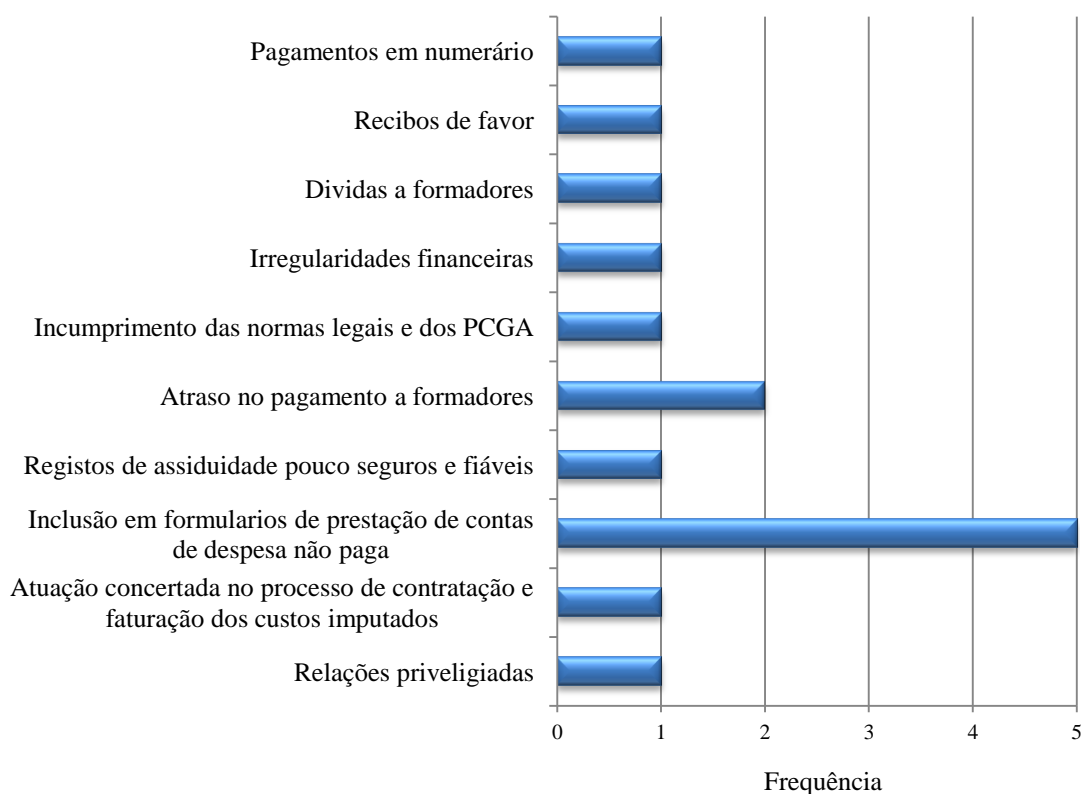


Figura 5.13 – Situações detetadas após ação de controlo

O gráfico seguinte (5.14) traduz as participações efetuadas a outras entidades, também decorrentes dos relatórios de controlo. Verifica-se portanto que ATA e a Direção-Geral do

Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT) são as entidades para onde se efetuaram mais participações.

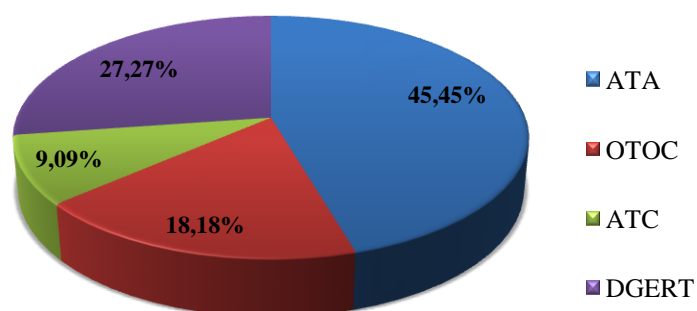


Figura 5.14 – Participações efetuadas a outras entidades

Tal como sucedia no POEFDS, também no POPH, as irregularidades detetadas nas ações de controlo originaram redução de financiamento ou revogação de projeto. Conforme se pode observar na figura 5.15, em termos percentuais os montantes não elegíveis até 30.000 euros representam 60% dos montantes totais. Verifica-se assim, uma diminuição nos valores considerados não elegíveis em relação ao POEFDS que era de 100.000 euros.

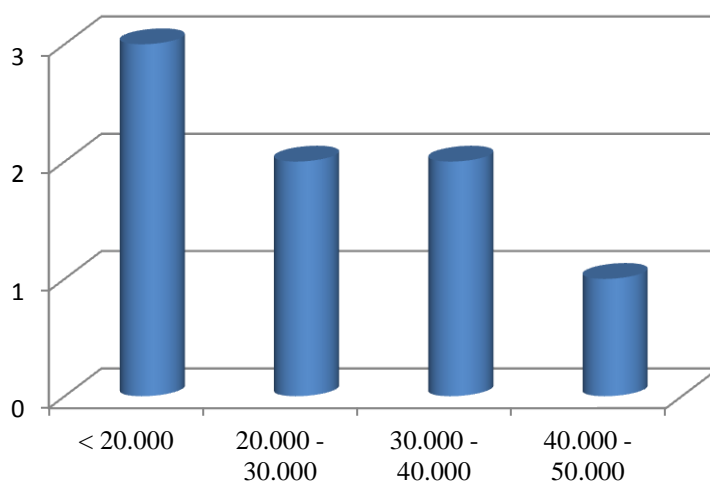


Figura 5.15 – Redução no financiamento após ação de controlo

5.6 – Organismo Europeu de luta Anti Fraude (OLAF)

A matéria da fraude tem merecido a atenção da UE, pelo que, no Ato do Conselho, de 26 de julho de 1995, que estabelece a Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros

das Comunidades Europeias, foi definido que cada país da UE deveria tomar as medidas necessárias de prevenção da fraude, nomeadamente sanções penais eficazes, proporcionais e dissuasores de comportamentos fraudulentos.

Neste seguimento, foi constituído em 1 de junho de 1999, o OLAF, que exerce todas as competências de inquérito conferidas à Comissão pela legislação comunitária, com a missão de¹²:

- Proteger os interesses da UE, investigando a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais;
- Detetar e investigar assuntos/questões importantes relacionadas com o cumprimento dos deveres profissionais por parte dos membros e funcionários das instituições e órgãos da UE, que podem resultar em procedimentos disciplinares ou criminais.
- Apoiar as instituições da EU, em particular a CE, no desenvolvimento e implementação das políticas e legislação antifraude (The Olaf Report 2012).

Através do cumprimento eficaz da sua missão, o OLAF contribui para os esforços feitos pelas instituições da UE para garantir que é feito o melhor uso do dinheiro dos contribuintes. A sua legitimidade para levar a cabo as suas investigações administrativas assenta principalmente no Regulamento (CE) n° 1073/1999. A ação do OLAF para proteger os interesses financeiros da UE cobre, em princípio, o orçamento total, pelo lado da despesa, mas pelo lado da receita o OLAF centra-se particularmente nos “tradicional recursos próprios”, incluindo os deveres alfandegários.

Conforme se verifica na figura seguinte, quase metade da informação recebida está relacionada com os sectores dos Fundos Estruturais, do Fundo Agrícola e informação sobre os funcionários da UE.

¹² «Tradução livre do autor. No original: it protects the financial interests of the European Union (EU) by investigating fraud, corruption and any other illegal activities; it detects and investigates serious matters relating to the discharge of professional duties by members and staff of the EU Institutions and bodies that could result in disciplinary or criminal proceedings; it supports the EU Institutions, in particular the European Commission, in the development and implementation of anti-fraud legislation and policies»

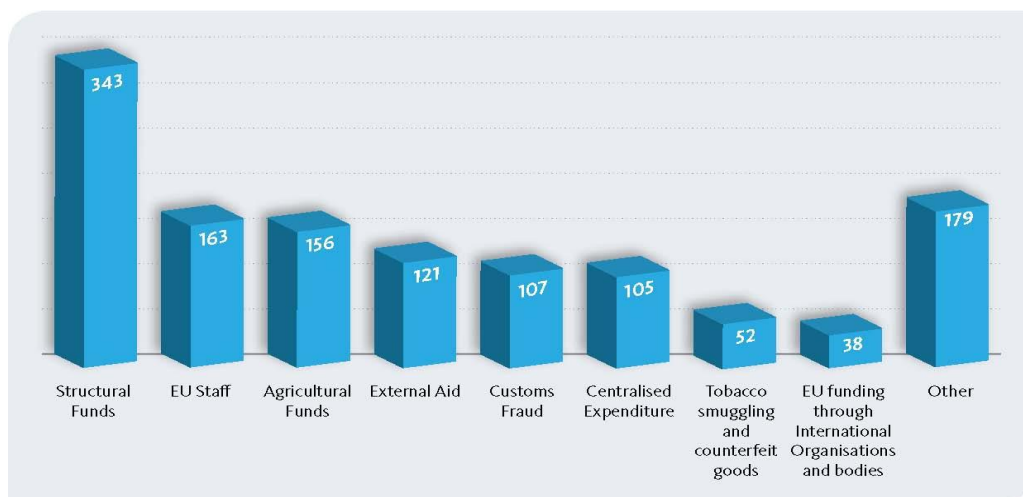


Figura 5.16 – Informação recebida por setor
Fonte – The OLAF report 2012

Durante o ano de 2012 a contribuição do OLAF para as políticas anti- fraude foi reforçada, cooperando de perto com os serviços da Comissão responsáveis por melhorar os procedimentos de deteção e prevenção da fraude. Após esta reorganização do OLAF em 2012, os processos de investigação passaram a ser efetuados conforme figura seguinte:

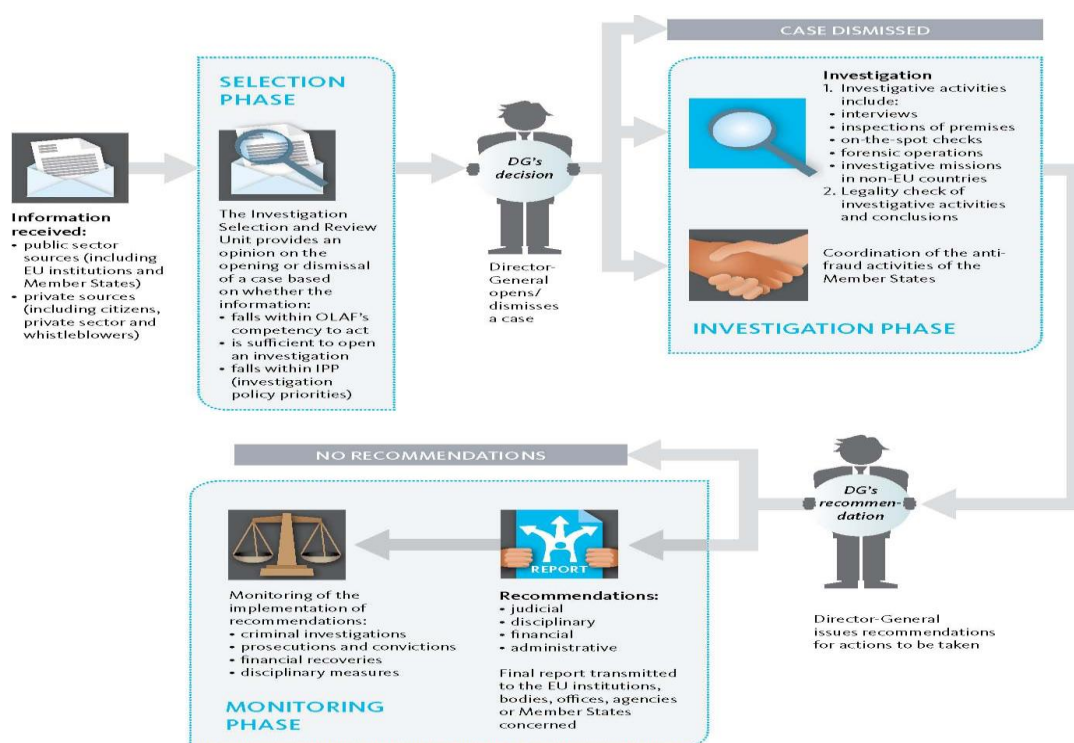


Figura 5.17 – O processo de investigação a partir de Fevereiro de 2012
Fonte – The OLAF report 2012

6 – Conclusões

Tendo em conta a importância da matéria em estudo, tanto para Portugal, uma vez que a ajuda concedida através do FSE tem sido uma ferramenta para promover o seu desenvolvimento, como para a UE, dado que, a fraude e outras atividade ilegais que lesam os interesses financeiros da União constituem um problema que prejudica os objetivos da mesma, de melhorar as condições de vida e de gerar crescimento e emprego, propôs-se no início deste trabalho aferir a dimensão da problemática da fraude e tipificar as situações mais detetadas, mas também identificar as perdas financeiras, as tipologias/medidas com mais participações, as regiões onde se verificam mais irregularidades e os métodos de deteção utilizados.

No segundo capítulo apresentou-se os diversos conceitos de fraude e abuso ocupacional. Assim, para alguns autores, a fraude é caracterizada como sendo qualquer ato ilegal caracterizado por engano, encobrimento ou violação da confiança, é a deturpação da verdade e a utilização indevida de recursos, estando sempre presente a intencionalidade do ato. Importa ainda referir que, a fraude na obtenção de subsídios ou subvenção foi integrada na ordem jurídica portuguesa através do DL n.º 28/84 de 20.01, que se mantém ainda em vigor.

No capítulo seguinte conclui-se que, com a necessidade da UE de reforçar a coesão económica e social através da redução das disparidades de desenvolvimento entre os diversos EM, foi instituído pelo Tratado de Roma, o FSE, com o objetivo de melhorar as oportunidades de emprego dos cidadãos, essencialmente através das atividades de educação e formação profissional, aprendizagem, pré-formação, formação contínua, ajudas ao emprego e à criatividade por conta própria e formação pós universitária.

No quarto capítulo efetua-se uma exposição do QCA III, quadro comunitário que vigorou no período de 2000 a 2006 e do QREN, que vigorou no período de 2007 a 2013, que tinham objetivos e atribuições próprias, assim como estruturas orgânicas compostas por diversos órgãos, cada um com função e competência específica, de modo a executar todo o financiamento atribuído a Portugal. Estas intervenções foram realizadas sob a forma de PO, especialmente o POEFDS e POPH, respetivamente. Estes PO, geridos por uma AG, incluíam os eixos prioritários, uma descrição das medidas e um envelope financeiro.

No último capítulo realizou-se um estudo empírico, tendo sido identificadas as metodologias de controlo utilizadas em ambos os períodos, sendo de salientar que o POEFDS funcionou num contexto de SNC, constituído por diversos órgãos que exerciam de forma estruturada os controlos a três níveis, enquanto no POPH as verificações no local são desenvolvidas sob a exclusiva responsabilidade da AG.

Em ambos os PO, as entidades eram obrigadas a dispor de um processo contabilístico e técnico pedagógico organizado, podendo ser detetadas discrepâncias no pedido de financiamento/candidatura que fizesse reduzir, suspender ou revogar a decisão.

Como resultado do estudo, considerando as participações ao MP efetuadas em ambos os PO, constatou-se que as ações de controlo foram efetuadas, na sua maioria, devido a denúncias. O perfil das entidades participadas (seja a sua localização, seja a sua natureza jurídica) não influencia as irregularidades, o mesmo não se afirmando para o tipo de intervenção operacional. Atendendo aos processos já decididos, das trinta e três participações analisadas:

- Quatro não obtivemos informação do estado da participação uma vez que não existia nos documentos consultados, o número de processo, sem o qual não foi possível contactar as Comarcas responsáveis pelos mesmos.
- Catorze encontram-se em fase de inquérito (seis dizem respeito ao POEFDS e oito ao POPH);
- Sete foram arquivadas. Os procuradores consideraram que, embora as condutas adotadas por essas entidades sejam censuráveis, as irregularidades detetadas afiguram-se mais a irregularidades administrativas e financeiras, não concretizando a prática de crime de fraude na obtenção de subsídios ou subvenção, nos termos previstos no art.º 36, nº1, do DL 28/84;
- Uma originou despacho de acusação, pois foi dado como provado que o vogal do Conselho de Administração atuou em conluio com outros cinco arguidos;
- Três originaram arquivamento parcial e dedução de acusação, pois em alguns pedidos de financiamento foi considerado que as irregularidades detetadas eram essencialmente de vertente pedagógica e administrativa, no entanto foram deduzidas acusações contra à entidade e aos sócios gerentes

- Duas foram absolvidas. Inicialmente foi deduzido despacho de acusação, vindo posteriormente o procurador concluir que os autos não permitiam afirmar que os arguidos tenham agido com má-fé ou com o intuito de provocar dolo.

- Duas foram condenadas. Os serviços do MP deram como provadas, num dos casos, as acusações de prestação de falsas declarações pelo sócio gerente da entidade, tendo sido condenado a 6 meses de prisão efetiva que se converteu em 2 anos e 6 meses de pena suspensa, estando ainda a correr um processo de execução fiscal contra a entidade. No outro caso, as acusações de que a entidade não executou a formação, de que existia falta de pagamentos a formadores e de que existia um financiamento cumulativo dos projetos da entidade. A entidade foi assim condenada, em multa, pelo crime de fraude na obtenção do subsídio no valor de 2.400 euros.

Importa salientar que a entidade apresentou um pedido de financiamento à medida 5.3, tendo sido aprovado um financiamento de 76.487, 26 euros, a multa a que foi condenada representa 3% do valor financiado.

Não existe uma coerência objetiva nas sentenças produzidas, porque embora tipificado na lei o crime de desvio de fundos, o mesmo não tem conteúdo perceptível porque as sentenças partem de pressupostos opostos.

Considera-se como pontos fortes do presente estudo, as temáticas abordadas pois são bastante importantes, considerando a dimensão dos apoios recebidos por Portugal e o seu impacte no desenvolvimento do país.

Como pontos fracos considera-se que o tema escolhido, tem pouca expressão em Portugal, não tendo sido efetuado em relação a outros QCA ou PO. De referir também que, dada a morosidade da justiça portuguesa, existem poucos processos com decisão, uma vez que das 33 participações analisadas apenas 11 apresentam decisão final do procurador.

Como perspetiva de trabalho futuro impõem-se o acompanhamento das decisões que virão a ser tomadas em relação aos processos do POEFDS e POPH, que se encontram na fase de inquérito ou que ainda não têm decisão.

Referências Bibliográficas

- ACFE (1996), **The Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse**, Austin: Association of Certified Fraud Examiners.
- ACFE (2006), **The Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse**, Austin: Association of Certified Fraud Examiners.
- ACFE (2012), **The Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse**, Austin: Association of Certified Fraud Examiners.
- ACORDÃO Supremo Tribunal de Justiça. Processo nº 603/03 – 3º seção. (06-03-2003)
- ACORDÃO Uniformizador de Jurisprudencial nº 2/2006. **D.R. I Série- A.** 3 (04-01-2006) 75 – 79.
- Almeida, B. e Taborda, D. (2003), **A Fraude em Auditoria: Responsabilidade dos Auditores na sua deteção**, Revisores e Empresa, 21: 28-38.
- ASSOCIATION of Certified Fraud Examiners - **Report to the Nation on Occupational Fraud & Abuse**, 2008.
- ATO do Conselho, de 26 de Julho de 1995, que institui a **Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias** [Jornal Oficial C 316 de 27.11.1995].
- Black – [em linha]. [Consult. 2 Mar. 2013] Disponível em: <http://www.acfe.com/>
- Decisão C (2000) 1772 – Aprovação do programa operacional POEFDS
- Decisão C (2007) 5157 – Aprovação do programa operacional POPH
- DECRETO-LEI n.º 28/1984. **D.R. I Série.** 17 (20-01-1984) 240 – 258.
- DECRETO-LEI n.º 45-A/2000. **D.R. I Série.** 69 (22-03-2000) 1164- (2) – 1164 – (5).
- DECRETO-LEI n.º 54-A/2000. **D.R. I Série.** 83 (07-04-2000) 1526- (2) – 1526 -14).
- DECRETO-LEI n.º 168/2001. **D.R. I Série- A.** 121 (25-05-2001) 3050 – 3053.
- DECRETO-LEI n.º 105/2007. **D.R. I Série.** 66 (03-04-2007) 2115 – 2134.
- DECRETO-LEI n.º 312/2007. **D.R. I Série.** 179 (17-09-2007) 6518 – 6543.
- DECRETO-LEI n.º 188/2012. **D.R. I Série.** 162 (22-08-2012) 4602 – 4606.
- DECRETO-REGULAMENTAR n.º 12-A/2000. **D.R. I Série – B.** 214 (15-09-2000) 4946- (34) - 4946- (43).
- DECRETO-REGULAMENTAR n.º 84-A/2007. **D.R. I Série – A.** 237 (10-12-2007) 8846- (2) - 8846- (16).
- DEPARTAMENTO de Investigação e Ação Penal de Évora. Inquérito nº 261/09.OTDEV (29-01-2010)
- DEPARTAMENTO de Investigação e Ação Penal de Évora. Inquérito nº 257/09.OTDEV (29-01-2010)
- DEPARTAMENTO de Investigação e Ação Penal de Lisboa. Inquérito nº 2860/07.5TDLSB – 9º Seção (02-02-2010)

DEPARTAMENTO de Investigação e Ação Penal de Lisboa. Inquérito nº 3208/06.1TDLSB – 9º Seção (14-03-2011)

DEPARTAMENTO de Investigação e Ação Penal de Lisboa. Inquérito nº 5779/09.1TDLSB – 9º Seção (28-09-2011)

DESPACHO nº 19389/2000. **D.R. II Série.** 224 (27-09-2000) [em linha]. [Consult. 2 Mar. 2013] Disponível em: http://www.qca.pt/qca_legis/integral.asp?chv=spacho&pint=&expr=&d=71.

DESPACHO conjunto nº 131/2005. **D.R. II Série.** 33 (16-02-2005) 2248 – 2249.

DESPACHO conjunto nº 637/2005. **D.R. II Série.** 164 (28-07-2005) 12431.

DESPACHO NORMATIVO nº 42-B/2000. **D.R I Série – B.** 218 (20-09-2000) 5054 - (12) – 5058 – (18).

DESPACHO NORMATIVO nº 4-A/2008. **D.R II Série.** 17 (24-01-2008) 3610 - (2) – 3610 - (8).

DESPACHO NORMATIVO nº 12/2009. **D.R II Série.** 53 (17-03-2009) 10126 – 10134.

DESPACHO NORMATIVO nº 12/2010. **D.R II Série.** 99 (21-05-2010) 28067 – 28068.

DESPACHO NORMATIVO nº 2/2011. **D.R II Série.** 30 (11-02-2011) 7738 – 7745.

DESPACHO NORMATIVO nº 12/2012. **D.R II Série.** 98 (21-05-2012) 17762 – 17771.

DESPACHO NORMATIVO nº 6/2013. **D.R II Série.** 100 (24-05-2013) 16616 – 16617.

FERREIRA, E. (2007), **O Papel do Auditor na Prevenção, Detecção e Denúncia da Fraude: Uma análise empírica em Portugal**, Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Universidade do Minho.

GUIA do utilizador do FSE – III QCA – IGFSE

INSTITUTO de Gestão do Fundo Social Europeu [em linha]. [Consult. 5 Jun. 2013] Disponível em: <http://www.igfse.pt/>.

INSTITUTO Português de Auditoria Interna [em linha]. [Consult. 2 Mar. 2013] Disponível em: <http://www.ipai.pt/index.php>.

IPAI (2009), **Enquadramento Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna**, Lisboa: Instituto Português de Auditoria Interna.

ISA 240 (Clarificada) **“A responsabilidade do auditor ao considerar a fraude numa auditoria de demonstrações financeiras”**.

LEI nº 4/2004. **D.R. I Serie-A.** 12 (15-01-2004) 311 – 317.

PORTARIA nº 799-B/2000. **D.R I Série – B.** 218 (20-09-2000) 5854 - (4) – 5058 - (10).

PORTARIA nº 684/2001. **D.R I Série – B.** 154 (05-07-2001) 4041 – 4044.

ORGANISMO Europeu de Luta Anti Fraude [em linha]. [Consult. 10 Out. 2013] Disponível em: http://ec.europa.eu/anti_fraud/.

PROGRAMA Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social [em linha]. [Consult. 9 Jun. 2013] Disponível em: <http://www.qca.pt/pos/poefds.asp>.

PROGRAMA Operacional Potencial Humano [em linha]. [Consult. 12 Julho. 2013] Disponível em: <http://www.poph.qren.pt/>.

PROPOSTA de Diretiva do parlamento europeu e do Conselho relativa à **luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal**. (11-07-2012) COM (2012) 363 final.

REGULAMENTO (CEE) n.º 2052/1988. **Jornal Oficial da União Europeia**. (24-06-1988) L 185/9 – L 185/20.

REGULAMENTO (CEE) n.º 4253/1988. **Jornal Oficial da União Europeia**. (31-12-1988) L 374/1 – L 374/6.

REGULAMENTO (CEE) n.º 4255/1988. **Jornal Oficial da União Europeia**. (31-12-1988) L 374/21 – L 374/25.

REGULAMENTO (CE) N.º 2988/95. **Jornal Oficial da União Europeia**. (18-12-1995) L 312/1 – L 312/4.

REGULAMENTO (CE) N.º 1260/1999. **Jornal Oficial da União Europeia**. (26-06-1999) L 161/1 – L 161/40.

REGULAMENTO (CE) N.º 1262/1999. **Jornal Oficial da União Europeia**. (26-06-1999) L 161/48 – L 161/53.

REGULAMENTO (CE) N.º 1784/1999. **Jornal Oficial da União Europeia**. (13-08-1999) L 213/5 – L 213/8.

REGULAMENTO (CE) N.º 438/2001. **Jornal Oficial da União Europeia**. (03-03-2001) L 63/21 – L 63/26.

REGULAMENTO (CE) N.º 1083/2006. **Jornal Oficial da União Europeia**. (31-07-2006) L 210/26 – L 210/78

REGULAMENTO (CE) N.º 1084/2006. **Jornal Oficial da União Europeia**. (31-07-2006) L 210/79 – L 210/81

REGULAMENTO (CE) N.º 1828/2006. **Jornal Oficial da União Europeia**. (15-02-2007) L 45/3 – L 45/115.

REGULAMENTO (CE) N.º 1298/2013. **Jornal Oficial da União Europeia**. (11-12-2013) L 347/256 – L 347/258.

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros N.º 25/2006. **D.R I Série – B**. 50 (10-03-2006) 1784 – 1789.

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros N.º 86/2007. **D.R. I Série**.126 (03-07-2007) 4182 – 4283.

SERRANO, Gloria Pérez - **Elaboração de projetos sociais: casos práticos**. Trad. Maria Isabel Andrês Marques. Porto: Porto Editora, 2008. ISBN 9789720348579.

SERVIÇOS do Ministério Público de Loulé. Processo 3457/03.4TDLSB (10-07-2006)

SERVIÇOS do Ministério Público de Arcos de Valdevez. Processo 176/05.0TAAVV (07-11-2007)

SERVIÇOS do Ministério Público de Braga. Processo 1591/05.5TABRG (02-04-2008)

SERVIÇOS do Ministério Público de Paços de Ferreira. Processo 570/05.7TAPFR (16-04-2008)

SERVIÇOS do Ministério Público de Braga. Processo 552/04.6TABRG (17-06-2008)

SERVIÇOS do Ministério Público de Mirandela. Processo 219/06.0TAMD L (03-10-2008)

- SERVIÇOS do Ministério Público de Porto de Mós. Processo 1737/06.6TALRA (29-07-2010)
- SERVIÇOS do Ministério Público de Barcelos. Processo 639/06.0PABCL (29-06-2011)
- STAKE, Robert - **A arte da investigação com estudos de caso**. trad. Ana Maria Chaves. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. ISBN 9789723111873.
- SOUSA, Maria José; BAPTISTA, Cristina Sales – **Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios: segundo Bolonha**. Lisboa: Pactor, Junho de 2011. ISBN: 978-989-693-001-1.
- Texto Integral do QCA III (2000)
- Texto Integral do QREN (2007)
- Versão compilada do TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA – **Jornal oficial das Comunidades Europeias versão PT**. (24-12-2002) C 325/35 - C 325/44 e C 325/97.
- Versão compilada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - **Jornal oficial das Comunidades Europeias versão PT**. (26-10-2012) C 326/1 – C 326/16 e C 326/119 – C 326 e C 326/378.
- WELLS, Joseph T. - **Manual da Fraude na Empresa – Prevenção e Detecção**, 2ª Edição, Coimbra: Edições Almedina, 2009. ISBN:978-972-40-3757-8
- YIN, Robert K - **Estudo de Caso. Planeamento e Métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. ISBN.8573078529.

Apêndice 1: *Checklist* aplicada às participações ao MP do POEFDS

**Apêndice 2: *Checklist* aplicada às participações ao MP do
POPH**