

**RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2001****relativo ao controlo financeiro dos Fundos Estruturais [Regulamentos (CE) n.º 2064/97 e (CE) n.º 1681/94 da Comissão], acompanhado das respostas da Comissão***(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2001/C 314/02)

**ÍNDICE**

|   | Pontos  | Página    |
|---|---------|-----------|
| GLOSSÁRIO .....   |         | 27        |
| RESUMO .....  | I-IV    | 28        |
| INTRODUÇÃO .....  | 1-3     | 29        |
| AUDITORIA DO TRIBUNAL .....   | 4-6     | 29        |
| ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR .....  | 7-18    | 29        |
| Regulamento (CE) n.º 2064/97 .....  | 8-15    | 30        |
| Regulamento (CE) n.º 1681/94 .....  | 16-18   | 30        |
| OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97 .....  | 19-21   | 30        |
| PAPEL DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97 .....  | 22-36   | 31        |
| Manual de auditoria da Comissão .....   | 25-28   | 31        |
| Avaliação da aplicação do regulamento efectuada pela Comissão .....   | 29-34   | 31        |
| Coordenação a nível da Comissão .....   | 35-36   | 32        |
| NORMAS APLICÁVEIS .....   | 37-41   | 32        |
| APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS .....   | 42-87   | 33        |
| Procedimentos aplicáveis .....  | 43-50   | 33        |
| Coordenação ao nível dos Estados-Membros .....  | 51-60   | 33        |
| Responsabilidade pela execução dos controlos .....  | 61-62   | 35        |
| Seleção da amostra .....  | 63-65   | 35        |
| Conteúdo dos controlos .....  | 66-69   | 35        |
| Despesas elegíveis controladas .....  | 70-74   | 36        |
| Redução da percentagem de 5 % .....   | 75-79   | 36        |
| Declaração de encerramento .....  | 80-84   | 37        |
| Pista de auditoria .....  | 85-87   | 37        |
| OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94 .....  | 88-89   | 37        |
| PAPEL DO OLAF E DE OUTROS SERVIÇOS DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94 .....             | 90-126  | 38        |
| Sistemas de gestão .....  | 90-94   | 38        |
| Orientações da Comissão .....   | 95-106  | 38        |
| Controlo da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão ..... | 107-114 | 40        |
| Acompanhamento das irregularidades por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão .....                   | 115-126 | 41        |
| CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....  | 127-132 | 43        |
| ANEXOS 1 E 2 .....  |         | 45        |
| <b>Respostas da Comissão</b> .....  |         | <b>47</b> |

## GLOSSÁRIO

|          |   |
|----------|---|
| BMF      | <i>Bundesministerium der Finanzen</i> (Ministério Federal das Finanças — Alemanha)  |
| CICC     | <i>Commission interministérielle de coordination des contrôles</i> (Comissão Interministerial de Coordenação dos Controlos — França)                    |
| DG       | Direcção-Geral  |
| DG AGRI  | DG Agricultura  |
| DG EMPL  | DG Emprego e Assuntos Sociais   |
| DG FISH  | DG Pesca  |
| DG REGIO | DG Política Regional  |
| FEDER    | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional   |
| FEOGA    | Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola  |
| FSE      | Fundo Social Europeu  |
| IFOP     | Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca   |
| IGA      | <i>Inspection générale pour l'Administration</i> (Inspecção-Geral da Administração — França)  |
| IGAE     | <i>Intervención General de la Administración del Estado</i> (Inspecção-Geral da Administração do Estado — Espanha)                                      |
| IGAG     | <i>Inspection Générale de l'Agriculture</i> (Inspecção-Geral da Agricultura — França)   |
| IGAS     | <i>Inspection générale des affaires sociales</i> (Inspecção-Geral dos Assuntos Sociais — França)  |
| IGF      | <i>Inspection générale des finances</i> (Inspecção-Geral das Finanças — França)   |
| IGRUE    | <i>Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea</i> (Inspecção-Geral para as Relações Financeiras com a União Europeia — Itália) |
| MAFE     | Manual de Auditoria dos sistemas de gestão e de controlo dos Fundos Estruturais, da Comissão  |
| OLAF     | Organismo Europeu de Luta Antifraude  |
| QCA      | Quadro Comunitário de Apoio   |
| UCLAF    | Unidade de Coordenação da Luta Antifraude   |

**RESUMO**

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre a aplicação, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de dois regulamentos que visam melhorar o controlo financeiro dos Fundos Estruturais: o Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão, que estabelece um sistema de controlos, pelos Estados-Membros, das despesas efectuadas em operações co-financiadas pela União Europeia, e o Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão, que prevê o estabelecimento, pelos Estados-Membros, de um sistema de informação sobre as irregularidades detectadas.

II. A auditoria foi efectuada ao nível do OLAF e de outros serviços da Comissão e ainda na Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Foi realizada uma missão preparatória a Portugal.

III. A adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97 constitui um passo importante da Comissão para melhorar o controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das despesas no âmbito dos Fundos Estruturais. Os controlos efectuados e as consequentes declarações de encerramento deverão contribuir para limitar o co-financiamento pela UE de despesas não elegíveis. Embora esteja a ser desenvolvido um óptimo trabalho nos Estados-Membros, o Tribunal verificou que em muitos casos estes últimos não aplicavam o regulamento correctamente (pontos 42-80). A Comissão não forneceu orientações suficientemente claras em tempo útil, apesar das orientações dadas em dois anexos do manual de auditoria distribuído em Outubro de 1999, que constituem uma base útil para aplicação do regulamento. Até ao final de 2000, a Comissão não tinha efectuado uma avaliação adequada dos esforços empreendidos pelos Estados-Membros (pontos 20-36). Se não forem tomadas medidas para garantir que os Estados-Membros aplicam correctamente o regulamento, o encerramento das várias formas de intervenção não será feito com base em informações fiáveis suficientes.

— A Comissão deverá analisar detalhadamente a forma como os Estados-Membros aplicam o regulamento e dar as orientações necessárias.

— A Comissão deve aconselhar rápida e sistematicamente os Estados-Membros na realização de controlos correctos e na elaboração de relatórios adequados.

IV. De acordo com as estatísticas do OLAF, o número de irregularidades detectadas nos Fundos Estruturais está a aumentar. Verificaram-se deficiências na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 a todos os níveis: regional e nacional, bem como do OLAF e de outros serviços da Comissão. Os dados relativos às irregularidades estavam incompletos e desactualizados e eram de pouca utilidade. Esta situação deve-se, por um lado, ao facto de a base de dados do OLAF não ter funcionado durante três anos entre 1998 e 2000 e, por outro, a que Comissão não efectuou um acompanhamento adequado das informações disponíveis (pontos 88 — 126).

— A Comissão deverá analisar o funcionamento dos sistemas de detecção e comunicação das irregularidades nos e pelos Estados-Membros e efectuar o seu acompanhamento com vista a garantir a sua oportunidade, exaustividade e relevância, orientando a sua acção sempre que for necessário.

— Os Estados-Membros devem analisar os seus próprios sistemas, a fim de assegurar a comunicação das irregularidades detectadas e a transmissão de informações sobre a evolução da situação.

— O OLAF e os outros serviços da Comissão deverão definir em conjunto as suas responsabilidades mútuas e decidir se a comunicação das informações às novas unidades financeiras que estão a ser criadas nas DG responsáveis pelos Fundos Estruturais e a respectiva análise por parte destas permitirão assegurar um acompanhamento mais eficaz.

— A Comissão deverá formular propostas que combinem os vários aspectos de ambos os regulamentos, relativas a sistemas de controlo e de informação eficazes e coerentes, que sejam aplicados de forma clara e uniforme em toda a UE.

## INTRODUÇÃO

1. As despesas dos Fundos Estruturais representam cerca de 30 % das despesas orçamentadas (153 038 milhões de euros a preços de 1994 para o período de seis anos compreendido entre 1994 e 1999). No âmbito dos programas plurianuais, a gestão dos Fundos Estruturais é efectuada em grande parte pelos Estados-Membros, que enviam à Comissão declarações elaboradas com base nas despesas efectuadas pelos beneficiários finais. A Comunidade co-financia uma parte delimitada destas despesas. Em auditorias anteriores, o Tribunal detectou inúmeros erros nas operações subjacentes e deficiências graves nos sistemas de controlo dos Fundos Estruturais. Estas deficiências diziam respeito a despesas ou acções não elegíveis, a declarações de despesas superiores às realmente efectuadas e à insuficiência de documentos comprovativos. É possível que muitos destes erros não tenham uma incidência directa nos pagamentos comunitários de adiantamentos. No entanto, existe o risco de as suas consequências se virem a fazer sentir quando os programas forem encerrados. A melhoria do controlo financeiro deverá constituir um objectivo prioritário na execução do novo Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006 (QCA 3).

2. O presente relatório incide sobre a aplicação de dois regulamentos que visam melhorar o controlo financeiro das despesas dos Fundos Estruturais:

- a) O Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão, que estipula disposições pormenorizadas de controlo financeiro, pelos Estados-Membros, das operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais <sup>(1)</sup>;
- b) O Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão relativo às irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito do financiamento das políticas estruturais, assim como à organização de um sistema de informação <sup>(2)</sup>.

3. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 1998 e 1999 <sup>(3)</sup>, o Tribunal fez referência às medidas tomadas pela Comissão para aplicar o Regulamento (CE) n.º 2064/97. Num relatório especial de 1998 <sup>(4)</sup>, o Tribunal avaliou as medidas de gestão da UCLAF (a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude da Comissão, que antecedeu o OLAF, Organismo Europeu de Luta Antifraude, recentemente criado).

<sup>(1)</sup> JO L 290 de 23.10.1997.

<sup>(2)</sup> JO L 178 de 12.7.1994.

<sup>(3)</sup> Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1998, pontos 3.14-3.19 (JO C 349 de 3.12.1999), e relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, pontos 3.69-3.74 (JO C 342 de 1.12.2000).

<sup>(4)</sup> Relatório especial n.º 8/98 sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, especialmente a «Unidade de Coordenação da Luta Antifraude» (UCLAF) (JO C 230 de 22.7.1998).

## AUDITORIA DO TRIBUNAL

4. A auditoria do Tribunal avaliou até que ponto a Comissão assegura a correcta aplicação dos dois regulamentos, contribuindo, portanto, para melhorar o controlo financeiro e para obter cada vez mais garantias quanto à legalidade e à regularidade das despesas dos Fundos Estruturais.

5. A auditoria incidiu sobre dois aspectos distintos:

- a) As medidas tomadas pelo OLAF e por outros serviços da Comissão para garantir a aplicação eficaz de todas as disposições dos regulamentos;
- b) A aplicação destes regulamentos pelos Estados-Membros.

6. A auditoria foi efectuada ao nível do OLAF e de outros serviços da Comissão e na Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Foi realizada uma missão preparatória a Portugal (durante a qual os trabalhos de auditoria foram limitados), com o objectivo de definir o âmbito e os objectivos da auditoria. Os Estados-Membros foram seleccionados em função da sua importância financeira e da sua organização administrativa. As informações sobre os Estados-Membros não visitados foram obtidas através de questionários. Todavia, os controlos por amostragem efectuados posteriormente a uma parte destas informações mostraram que não era possível ter garantias quanto à sua exactidão e exaustividade. As observações formuladas no presente relatório baseiam-se, portanto, fundamentalmente nos resultados das auditorias efectuadas nos Estados-Membros acima mencionados.

## ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

7. As disposições que regem o controlo financeiro dos Fundos Estruturais constam do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho [alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho] <sup>(5)</sup>. Este artigo prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para verificar se as acções financiadas pela Comunidade foram empreendidas de forma correcta, para prevenir e combater as irregularidades e para recuperar os fundos perdidos na sequência de abuso ou negligência. Estas disposições devem ser analisadas no contexto do Tratado, que atribui à Comissão a responsabilidade pela execução do orçamento e aos Estados-Membros o dever de cooperar por forma a garantir que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios de boa gestão financeira.

<sup>(5)</sup> JO L 193 de 31.7.1993.

**Regulamento (CE) n.º 2064/97**

8. O Regulamento (CE) n.º 2064/97 da Comissão entrou em vigor em Novembro de 1997 e tem como objectivo dar resposta às críticas relativas à qualidade da gestão financeira das despesas dos Fundos Estruturais, que são na sua grande maioria geridas pelos Estados-Membros.

9. Até essa data, os Estados-Membros ou efectuavam controlos após a realização do pagamento, embora em número limitado, ou nem sequer efectuavam qualquer verificação. Anteriores auditorias do Tribunal <sup>(1)</sup> mostraram que a Comissão efectuava poucos controlos no acto de encerramento das suas formas de intervenção.

10. O artigo 2.º do regulamento enuncia as exigências mínimas a que os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros devem obedecer, bem como os elementos necessários para garantir uma pista de auditoria satisfatória.

11. O artigo 3.º prevê que os Estados-Membros verifiquem a eficácia dos sistemas de gestão e controlo existentes e as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis. Os controlos, a efectuar antes do encerramento de cada forma de intervenção, devem incidir sobre pelo menos 5 % da despesa total elegível, devendo a amostra ser representativa e ter em conta os factores de risco (ver pontos 19-21).

12. O artigo 8.º estipula que, o mais tardar à data do pedido da declaração final de despesas relativo a cada forma de intervenção, os Estados-Membros deverão enviar à Comissão uma declaração elaborada por uma pessoa ou organização funcionalmente independente do serviço responsável pela execução («declaração de encerramento»). Esta declaração deverá apresentar um resumo dos resultados dos controlos efectuados e uma conclusão geral quanto à validade do pedido de pagamento do saldo final e à legalidade e regularidade das operações subjacentes à declaração final de despesas.

13. O regulamento entrou em vigor a meio do período de programação 1994-1999, que, na maioria dos casos, se prolonga até 31 de Dezembro de 2001, data-limite para a realização dos pagamentos. O n.º 2 do artigo 3.º autoriza os Estados-Membros a reduzir a percentagem de 5 % proporcionalmente no que diz respeito às formas de intervenção aprovadas antes da entrada em vigor do regulamento. O Regulamento (CE) n.º 2406/98 da Comissão <sup>(2)</sup> não exige a apresentação da declaração de encerramento sempre que a data-limite para as autorizações for anterior a 1 de Janeiro de 1997.

14. Nos termos do artigo 9.º do regulamento, os Estados-Membros deverão informar a Comissão anualmente, até 30 de Junho, sobre a forma como aplicaram o regulamento durante o ano civil anterior. Como referido no relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1999 <sup>(3)</sup>, a qualidade e o tipo das informações apresentadas variava consideravelmente de relatório para relatório.

<sup>(1)</sup> Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1998, ponto 3.33 e relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, ponto 3.75.

<sup>(2)</sup> JO L 298 de 7.11.1998.

<sup>(3)</sup> Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1999, ponto 3.74 (JO C 342 de 1.12.2000).

15. O regulamento exige igualmente que sejam tomadas medidas no que diz respeito às irregularidades. Assim, de acordo com o artigo 7.º, os Estados-Membros deverão investigar e dar solução adequada às irregularidades constatadas. As disposições do Regulamento (CE) n.º 1681/94 são, portanto, reforçadas.

**Regulamento (CE) n.º 1681/94**

16. O Regulamento (CE) n.º 1681/94 da Comissão estabelece uma série de regras no que diz respeito à comunicação e ao acompanhamento das irregularidades detectadas. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º deste regulamento, os Estados-Membros deverão comunicar à Comissão as medidas tomadas com vista a garantir a regularidade das operações financiadas pela Comunidade, a prevenir as irregularidades e a recuperar os fundos perdidos, bem como uma descrição dos seus sistemas de controlo de gestão. De acordo com o n.º 3 do artigo 2.º do mesmo regulamento, a Comissão deverá examinar estas informações e informar os Estados-Membros sobre as conclusões que delas extrair.

17. A comunicação das irregularidades compete em primeira instância às autoridades nacionais responsáveis por cada Fundo Estrutural. Na prática, compete-lhes comunicar trimestralmente à Comissão (na realidade ao OLAF) informações precisas relativas às irregularidades detectadas cujo impacto financeiro exceda 4 000 euros (artigo 3.º) e actualizar estas informações também trimestralmente (artigo 5.º).

18. Nos termos do artigo 8.º, a Comissão deverá manter contactos com os Estados-Membros, a fim de divulgar informações no que diz respeito aos ensinamentos a tirar e aos casos em que há o risco de ocorrerem irregularidades semelhantes.

**OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97**

19. Os Estados-Membros devem efectuar controlos por amostragem adequados a fim de verificarem a eficácia dos sistemas de gestão e controlo e, com base na análise de risco, examinarem as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis. A ocorrência de erros pode traduzir-se em perdas para o orçamento comunitário, lesando, portanto, os interesses do contribuinte europeu. Por conseguinte, os objectivos do regulamento e a eficácia teórica e prática dos procedimentos de controlo nele previstos revestem uma importância primordial.

20. A forma como os controlos previstos pelo Regulamento (CE) n.º 2064/97 deverão ser aplicados não foi claramente definida quando o regulamento foi adoptado. Foram posteriormente dadas orientações nos anexos 2 e 5 do Manual de Auditoria dos Fundos Estruturais elaborado pela Comissão. De acordo com o regulamento, estes controlos devem ser efectuados com base numa amostra representativa e seleccionada após uma análise de risco. Esta disposição tem dado origem a práticas discutíveis nos Estados-Membros.

21. Uma das abordagens possíveis seria combinar os dois métodos num quadro lógico no âmbito do qual fosse efectuada uma análise de risco que seleccionasse as despesas a submeter a um controlo exaustivo, permitindo, por conseguinte, detectar os erros e corrigi-los. Este método seria então completado por controlos de uma amostra representativa da restante população que permitam determinar se esta constitui um baixo risco e não está afectada por uma taxa significativa de erros. A Comissão deverá dar orientações adicionais aos Estados-Membros quanto ao método de selecção e à forma como os resultados dos trabalhos deverão ser utilizados, nomeadamente no que diz respeito às declarações de encerramento.

#### **PAPEL DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97**

22. A principal função da Comissão é garantir que o regulamento é correctamente aplicado em todos os Estados-Membros e em relação a todos os fundos, por forma a que as declarações de encerramento sejam elaboradas com base em constatações resultantes de auditorias rigorosas e fiáveis.

23. Até Julho de 2000, a DG Controlo Financeiro era responsável pela coordenação das questões ligadas a este regulamento. No período compreendido entre Janeiro de 1998 e Junho de 2000, a DG Controlo Financeiro adoptou o resto dos acordos administrativos bilaterais (os protocolos assinados com os Estados-Membros) aos quais o artigo 10.º fornece uma base jurídica, analisou os relatórios elaborados nos termos do artigo 9.º e organizou as reuniões bilaterais com os Estados-Membros. Simultaneamente, a DG Controlo Financeiro efectuou apenas um número reduzido de controlos no local sobre a aplicação de determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97 pelos Estados-Membros. Esta actividade era, contudo, insuficiente para avaliar a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 pelos Estados-Membros. Por outro lado, até meados de 2000, as quatro DG operacionais envolvidas [DG Política Regional (regio), DG Emprego e Assuntos Sociais (EMPL), DG Agricultura (AGRI) e DG Pesca (FISH)] consideravam que não era da sua responsabilidade verificar se o regulamento era ou não aplicado.

24. A partir de Julho de 2000, a DG REGIO passou a assegurar a coordenação, embora as outras três DG operacionais sejam responsáveis pela aplicação do regulamento no que diz respeito aos fundos de que se ocupam.

#### **Manual de Auditoria da Comissão**

25. Em 19 de Abril de 1999 (cerca de 18 meses após a entrada em vigor do regulamento), a Comissão lançou um manual de auditoria intitulado Manual de Auditoria dos sistemas de gestão e controlo dos Fundos Estruturais-controlos financeiros nos Estados-Membros (MAFE). Embora o manual não seja juridicamente vinculativo para os Estados-Membros, a introdução do anexo 2 (que se destina directamente aos Estados-Membros e diz respeito à aplicação do regulamento por parte destes) sublinha que o seu objectivo é definir os critérios dos controlos a efectuar pelos Estados-Membros e apresentar directrizes quanto à forma como tais critérios deverão ser interpretados e verificados pelos serviços da Comissão. O Tribunal considera que este anexo constitui uma base útil para aplicação do regulamento.

26. Todavia, as várias versões linguísticas do manual só foram enviadas às autoridades nacionais em Outubro de 1999, ou seja, na prática, demasiado tarde para terem um impacto significativo nas modalidades de aplicação do regulamento em alguns dos Estados-Membros auditados pelo Tribunal. Por exemplo, nenhum Estado-Membro efectuou análises de risco para identificar os riscos inerentes e de controlo relevantes, como prevê o manual. Além disso, as auditorias realizadas pelo Tribunal nos Estados-Membros em 2000 revelaram que alguns organismos responsáveis pela aplicação do regulamento e coordenação da mesma, bem como os próprios responsáveis pelos controlos, ignoravam a existência do manual, em larga medida devido a problemas de coordenação nos próprios Estados-Membros (1).

27. Apesar da difusão do manual, a interpretação de alguns aspectos do regulamento continuava pouco clara para os Estados-Membros, nomeadamente a possibilidade de reduzir proporcionalmente os 5 % de controlos a efectuar (ver pontos 75-79). Até ao final de 2000, a Comissão não tinha dado orientações comuns aos Estados-Membros sobre uma questão tão importante como esta.

28. O manual prevê que a Comissão avalie o cumprimento das condições impostas pelo regulamento, nomeadamente no que diz respeito ao planeamento e evolução dos controlos dos Estados-Membros, a fim de se assegurar que estes controlos são apropriados e suficientes e respeitam o objectivo de 5 %. Não é possível efectuar essa avaliação de forma satisfatória com base apenas nos relatórios previstos no artigo 9.º e nas informações comunicadas nas reuniões bilaterais anuais com os Estados-Membros. É, portanto, necessário recorrer a outras medidas, nomeadamente a nível central e regional nos Estados-Membros, que permitam à Comissão obter informações suficientes no que diz respeito à qualidade e quantidade dos controlos efectuados.

#### **Avaliação da aplicação do regulamento efectuada pela Comissão**

29. A DG Controlo Financeiro efectuou um número reduzido de controlos de determinados aspectos do regulamento. A análise dos relatórios da DG EMPL e da DG AGRI relativos às missões efectuadas nos Estados-Membros em 1999 e 2000 mostrou que as referências feitas ao regulamento se limitavam a observações e descrições *ad hoc* sobre os sistemas utilizados pelos Estados-Membros. A análise da conformidade destes sistemas com o regulamento não fazia parte dos objectivos da auditoria. Até ao final de 2000, a DG REGIO tinha efectuado muito poucas auditorias sobre a aplicação deste regulamento.

30. Nem a DG REGIO nem a DG EMPL dispõem de recursos que lhes permitam avaliar plenamente a aplicação do regulamento, devido à existência de inúmeras formas de intervenção, sobretudo porque as unidades de controlo de cada DG responsável pelos Fundos Estruturais também têm de efectuar, em 2001, um importante trabalho de verificação da conformidade das acções com as regras aplicáveis no novo período de programação 2000-2006. A DG EMPL informou o Tribunal que a sua unidade de auditoria e

(1) França: CICC, DATAR, *Ministère de l'Intérieur* (Ministério do Interior) e DGEFP. Reino Unido: *Department of Trade & Industry* (Ministério do Comércio e da Indústria) e GOWM.

controlo dispõe de recursos humanos muito escassos e que o seu nível de actividade em 2001 poderá vir a ser afectado.

31. Em Outubro de 2000, a DG FISH efectuou uma auditoria no local depois de ter recebido uma declaração de encerramento relativa a um programa operacional. O relatório avaliava a conformidade do sistema nacional com o disposto no artigo 2.º do regulamento (o correcto funcionamento de sistemas de gestão e controlo apropriados) mas não a qualidade dos controlos previstos no artigo 3.º (qualidade e conteúdo dos controlos, acompanhamento das constatações, realização do objectivo de 5 %, controlo de projectos de natureza e dimensão suficientemente variados, etc.). Embora o facto de a DG ter efectuado uma auditoria no local em relação ao encerramento deste programa seja encorajador, é necessário que todas as auditorias deste tipo analisem os aspectos acima referidos, dando conta dos seus resultados.

32. As quatro DG operacionais prevêem efectuar em 2001 uma série de missões com o objectivo de avaliar a aplicação do regulamento. Na opinião do Tribunal, não há tempo suficiente para avaliar de forma adequada o trabalho de um tão grande número de controladores, bem como das autoridades que apresentam as declarações de encerramento. Além disso, em Junho de 2002, poderá ser demasiado tarde para corrigir certas deficiências graves, como a qualidade dos controlos, a composição das amostras ou a validade do trabalho efectuado pelas autoridades responsáveis pela declaração de encerramento.

33. Ao nível dos Estados-Membros, verificaram-se igualmente atrasos na realização dos 5 % de controlos. Por exemplo, em Itália, até 30 de Junho de 2000, apenas quatro dos 36 ministérios/regiões tinham dado início a esses controlos e, em alguns casos, no final de 2000 o organismo de controlo nem sequer tinha sido seleccionado. Como todos os controlos têm de estar terminados até 30 de Junho de 2002 (data-limite para o encerramento), é possível que os Estados-Membros não consigam efectuar controlos de qualidade suficiente no tempo que ainda resta, o que é preocupante. A Comissão deverá verificar em que Estados-Membros há atrasos no começo dos controlos e acompanhar urgentemente a situação.

34. Como a Comissão não efectuou uma avaliação no local da aplicação deste regulamento pelos Estados-Membros, só numa fase tardia tomou consciência dos problemas de interpretação existentes. Isto significa que os Estados-Membros efectuaram controlos que não estão em conformidade com o regulamento. Se a Comissão tivesse efectuado essa avaliação mais cedo, teria sido possível não só abranger um maior número de regiões e formas de intervenção mas também detectar rapidamente mal-entendidos e interpretações incorrectas, bem como comunicar em tempo oportuno a interpretação correcta a todos os Estados-Membros.

#### **Coordenação a nível da Comissão**

35. As DG da Comissão devem coordenar as suas posições no que diz respeito à interpretação do regulamento. Os Estados-Membros dirigem as suas questões principalmente à DG responsável pelo fundo em questão. Porém, receberam muitas vezes pareceres e interpretações contraditórias, como aconteceu no caso da redução da percentagem (5 %) de controlos a realizar (ver pontos 75-79).

36. Outro exemplo de diferença de interpretação ocorreu quando a DG FISH informou as autoridades italianas que a declaração de encerramento tinha de ser assinada por um funcionário público. Nenhuma das outras orientações da Comissão nesta matéria estabelece esta condição. Para evitar estas discrepâncias, as respostas a enviar aos Estados-Membros deverão ser submetidas à aprovação da DG REGIO, responsável pela coordenação neste domínio, devendo ser enviada uma cópia de todas as orientações de carácter geral a um serviço central de contacto em cada Estado-Membro.

#### **NORMAS APLICÁVEIS**

37. O artigo 3.º do regulamento não estabelece de forma detalhada as modalidades de execução dos controlos pelos Estados-Membros. A auditoria do Tribunal avaliou o procedimento aplicável e os controlos efectuados pelos Estados-Membros, com base no manual de auditoria da Comissão e nas normas de auditoria geralmente aceites. Segundo o Tribunal, estes critérios devem ser considerados os requisitos mínimos a observar na realização dos controlos previstos no artigo 3.º, embora a natureza do trabalho específico a realizar no terreno pelos Estados-Membros deva depender de cada tipo de apoio. Nos pontos seguintes são apresentadas as modalidades segundo as quais, de acordo com o Tribunal, os controlos poderão ser organizados.

38. Os responsáveis pela realização dos controlos devem ser independentes dos que executam o projecto. Deverão ser elaboradas listas de controlo que cubram os principais objectivos desses controlos e que possam ser adaptadas a cada tipo de projecto, em função dos diferentes riscos que cada um apresenta. O controlo deve verificar no local a realidade física do projecto e analisar todos os elementos da declaração de despesas, incluindo os documentos comprovativos. Neste contexto, deve verificar-se a veracidade das operações, os seus aspectos financeiros e a conformidade das despesas com a regulamentação. O Tribunal considera que apenas as despesas que tenham sido objecto destes controlos podem ser tidas em conta para o objectivo de 5 %. A equipa de controlo poderá eventualmente incluir um perito (por exemplo, um engenheiro) e um técnico financeiro/auditor.

39. O n.º 1, alínea a), do artigo 3.º do regulamento prevê que se verifique a eficácia dos sistemas de gestão e controlo existentes. Este trabalho deverá ser efectuado por um organismo independente, como o que elabora a declaração de encerramento. Neste contexto, os gestores dos projectos não deverão verificar a eficácia dos seus próprios sistemas de gestão e controlo.

40. Os controlos deverão ser documentados exaustivamente, devendo ser elaborado um relatório escrito com os respectivos resultados. O relatório deverá especificar como foi seleccionado o projecto e como decorreram os trabalhos de auditoria efectuados e identificar as despesas elegíveis controladas. O impacto financeiro dos erros/irregularidades detectadas deverá igualmente constar do relatório de modo a permitir à pessoa ou organização que elabora a declaração de encerramento pronunciar-se sobre o seu carácter material, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do regulamento.

41. Se não for possível controlar 100 % das despesas de um projecto, e de acordo com as práticas de auditoria normalmente aceites, pode-se seleccionar uma amostra representativa de dimensão adequada a fim de chegar a uma conclusão quanto à elegibilidade do conjunto das despesas. No âmbito do regulamento, considera-se que o conjunto das despesas de um projecto num determinado momento foi controlado sempre que for possível demonstrar o carácter representativo da amostra analisada. É possível recorrer a outros procedimentos substantivos, como a auditoria analítica, para verificar a legalidade e a regularidade de um projecto. Por conseguinte, se os controlos não incidirem sobre a totalidade das despesas, o relatório deverá mencionar as características da amostra e apresentar elementos que permitam comprovar que a mesma é representativa e tem uma dimensão suficiente.

#### APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS

42. As conclusões das auditorias efectuadas nos Estados-Membros constam dos pontos seguintes. É, no entanto, de salientar que a verificação da aplicação correcta do regulamento é, em última instância, da responsabilidade da Comissão.

#### Procedimentos aplicáveis

43. Em França, no que diz respeito ao FEDER, ao FEOGA-Orientação e ao IFOP, os controlos previstos no artigo 3.º são efectuados por funcionários do serviço responsável pela gestão das despesas, sob a autoridade do *Préfet* da região. Os controlos relativos ao FSE são efectuados por um serviço de controlo regional distinto.

44. A declaração de encerramento é elaborada pela *Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles* (CICC). Este organismo é composto por representantes da *Inspection Générale des Finances* e da *Inspection Générale* de cada ministério responsável por um fundo. Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do regulamento, este organismo é funcionalmente independente dos organismos que executam as despesas co-financiadas.

45. No Reino Unido, no que respeita ao FEDER, os controlos previstos no artigo 3.º são efectuados por funcionários dos serviços regionais (nos casos da Escócia e do País de Gales, por funcionários do *Scottish Executive* e da *Welsh Assembly*, respectivamente), que gerem os projectos. Para assegurar a sua independência, os controlos são efectuados por uma unidade distinta das finanças. O mesmo acontece no que diz respeito ao FSE, embora exista também uma unidade central independente que efectua alguns dos controlos. Em relação ao FEOGA-Garantia, recorre-se a um outro grupo de controladores. Em todos estes casos, as declarações de encerramento são elaboradas pelo serviço de auditoria interna do ministério nacional competente, o que garante a sua independência nos termos do n.º 1 do artigo 8.º

46. Em Espanha, a responsabilidade pela realização dos controlos previstos no artigo 3.º é partilhada pela *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), no que diz respeito às medidas geridas a nível nacional, e pelas 17 *Intervenciones Generales* das

Comunidades Autónomas, no que respeita às medidas geridas por estas últimas. As declarações de encerramento são elaboradas para todos os fundos por estes mesmos organismos, que são funcionalmente independentes do serviço responsável pela execução.

47. Em Itália, quando da realização da auditoria do Tribunal em Outubro de 2000 ainda não havia um sistema definitivo. Os ministérios e as regiões responsáveis pela execução das várias formas de intervenção podem adoptar as suas próprias disposições. Os controlos previstos no artigo 3.º serão efectuados por um comité interno criado pelo ministério/região ou por auditores externos privados. Em princípio, será o organismo de controlo a elaborar também a declaração de encerramento, o que garante portanto a respectiva independência.

48. Na Alemanha, os *Länder* também têm autonomia e os controlos previstos no artigo 3.º são, na sua grande maioria, efectuados pelos serviços operacionais dos ministérios dos *Länder* que gerem os fundos, sendo as declarações de encerramento elaboradas por serviços independentes, tais como o *Beaufragte für den Haushalt* (responsável pelos assuntos orçamentais) do ministério da tutela.

49. As autoridades alemãs solicitaram o acordo prévio da Comissão sobre a conformidade dos seus procedimentos administrativos com as disposições do regulamento. Em 1998, a DG Controlo Financeiro celebrou um acordo com representantes dos ministérios federais, que confirmava que os sistemas utilizados tanto ao nível federal como dos *Länder*, cuja descrição já tinha sido apresentada pelas autoridades alemãs, estavam em conformidade com o regulamento. O reduzido número de controlos efectuado pela Comissão em relação ao sistema de gestão e controlo alemão deu azo a algumas reservas quanto a questões importantes, como a independência da pessoa/organização responsável pela elaboração da declaração de encerramento. Todavia, a Comissão acabou por dar o seu acordo sem reservas às autoridades alemãs. Assim, os critérios que levaram a Comissão a concluir que o sistema de gestão e controlo alemão estava em conformidade com o regulamento não são claros. Além disso, a auditoria do Tribunal mostrou que o sistema utilizado para o FEDER não obedecia às exigências do regulamento.

50. Em Portugal, os controlos são efectuados em parte por organismos de controlo independentes dos serviços gestores e, em parte, pela entidade que elabora a declaração de encerramento, a qual pertence ao Ministério das Finanças. Existem portanto, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, garantias de independência.

#### Coordenação ao nível dos Estados-Membros

51. Nos Estados-Membros, são vários os organismos responsáveis pela realização dos controlos. O Tribunal considera, portanto, que a criação de um organismo de coordenação, que constitua um ponto de contacto com a Comissão e seja responsável pela definição de linhas directrizes e boas práticas e pela prestação de assessoria, facilitaria a aplicação do regulamento. Uma das particularidades da execução das medidas do FEDER pelos Estados-Membros é a intervenção de um grande número de organismos. Daí a dificuldade, mas também a importância, de harmonizar os procedimentos e de elaborar instruções comuns.



52. Em *França*, a CICC desempenhou um papel muito activo, recomendando às regiões as melhores práticas para a realização dos controlos previstos no artigo 3.º A CICC realiza missões em todas as regiões e avalia a pertinência (conformidade da amostra com o n.º 3 do artigo 3.º), a quantidade (cobertura mínima exigida) e a qualidade dos controlos previstos no artigo 3.º, tendo uma visão global de todas as formas de intervenção em França. Verifica igualmente se os sistemas de gestão e controlo são adequados. Numa segunda visita, a CICC certifica-se que as regiões colocaram em prática as suas recomendações.

53. Em *Portugal*, a Inspeção-Geral de Finanças tem uma visão global semelhante de todas as formas de intervenção no país e do trabalho efectuado nos termos dos artigos 2.º e 3.º do regulamento. Além disso, efectua os seus próprios controlos. No Reino Unido, o organismo de controlo interno de cada ministério desempenha um papel semelhante ao da CICC em França, embora cada um deles seja responsável por apenas um dos fundos (1).

54. Em *Itália*, não existe um organismo único responsável pelas declarações de encerramento, mas há um organismo de coordenação do Ministério do Tesouro, o *Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea* (IGRUE). O IGRUE exerce uma coordenação limitada no que diz respeito aos métodos de auditoria e não existem orientações práticas pormenorizadas em relação, por exemplo, às modalidades dos controlos previstos no artigo 3.º ou ao trabalho que deverá ser desenvolvido pela pessoa/organização que elabora a declaração de encerramento. Por outro lado, não foram elaboradas, a nível central, listas de controlo que assegurem uma coerência básica e normas mínimas comuns aos ministérios e regiões que tenham o mesmo tipo de despesas. O IGRUE autoriza cada organismo de gestão a determinar a pessoa/organização responsável pela elaboração da declaração de encerramento. Dada a autonomia das regiões, cada um dos organismos é responsável pelo seu próprio trabalho, podendo escolher livremente a metodologia a seguir. Não há, portanto, garantias de que exista coerência entre as normas de auditoria ou no tratamento dos erros de organismo para organismo ou ao nível do mesmo fundo.

55. Em *Itália*, o IGRUE não é o único interlocutor da Comissão no que diz respeito a este regulamento; com efeito, muitas vezes, o ministério ou a região envia directamente os pedidos de informação à DG responsável pelo fundo em questão. O IGRUE nem sempre é informado dessa correspondência e das respostas da Comissão.

56. Na *Alemanha*, os 16 *Länder* são responsáveis pela aplicação do regulamento e o Ministério Federal das Finanças (BMF) coordena a aplicação do mesmo no que diz respeito a todos os Fundos Estruturais. Todavia, não há uma visão de conjunto ou um controlo da qualidade da sua aplicação. As autoridades federais não são informadas acerca das decisões tomadas pelos *Länder* em matéria de organização relativas à aplicação dos controlos previstos no artigo 3.º ou à designação da entidade responsável pela elaboração da declaração de encerramento.

57. Em *Espanha*, as regiões são igualmente independentes das autoridades nacionais. Contudo, o sistema espanhol apresenta vantagens na medida em que a entidade que elabora a declaração de encerramento é também responsável pela realização dos controlos previstos no artigo 3.º, o que permite ter uma visão global da qualidade destes controlos em todos os fundos. Embora a IGAE tenha elaborado instruções e listas de controlo comuns para todas as comunidades autónomas, não se certifica que essas instruções são respeitadas e interpretadas de forma coerente pelas regiões, no que diz respeito às formas de intervenção que são da competência exclusiva de uma comunidade autónoma (2), nos termos da organização constitucional espanhola.

58. Por conseguinte, nestes três últimos Estados-Membros, que dispõem de estruturas constitucionais e administrativas descentralizadas, a autoridade central responsável não examina o trabalho das autoridades regionais nem estabelece, excepto em Espanha, regras sobre a forma como os controlos devem ser efectuados, uma vez que estes são da exclusiva responsabilidade dessas autoridades regionais. Como existem apenas contactos esporádicos entre as autoridades regionais para analisar a metodologia a seguir e o tratamento dos casos detectados, não há garantias de coerência tanto no que diz respeito a esse tratamento como à aplicação de normas mínimas de controlo idênticas por parte das autoridades regionais. A Comissão, em parceria com os Estados-Membros em questão, deverá tomar as medidas necessárias para suprir esta lacuna, por exemplo, através da criação de comités de coordenação.

59. A elaboração de uma declaração de encerramento conjunta exige um trabalho de coordenação considerável entre os organismos responsáveis a nível nacional e regional. Todavia, sempre que uma determinada forma de intervenção envolver despesas nacionais e regionais e os organismos nacionais e regionais efectuem controlos separados, deve ser apresentada apenas uma declaração de encerramento. Isto porque, por um lado, o regulamento apenas exige uma única declaração para cada forma de intervenção e porque, por outro, seria impossível a Comissão gerir várias declarações de encerramento, provavelmente com conclusões diferentes.

60. Em alguns dos Estados-Membros visitados, o Tribunal verificou que, a nível nacional, não foi efectuado um acompanhamento suficiente do cumprimento da regra dos 5 % de controlos prevista no artigo 3.º do regulamento. Com efeito, apenas a Espanha e a Itália efectuaram um acompanhamento adequado. Em França, o ministério nacional competente apenas verifica continuamente a evolução dos controlos no que diz respeito ao FSE. Recomenda-se que esta prática seja seguida pelas autoridades nacionais de todos os Estados-Membros em relação a todos os fundos. As informações recolhidas, que indicarão também as irregularidades detectadas, deverão ser comunicadas à Comissão em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 1681/94.

(1) Todavia, o organismo de auditoria interna do *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação do Reino Unido) é responsável tanto pelo FEOGA-Orientação como pelo IFOP.

(2) Espanha: a IGAE não está habilitada a analisar ou a impor alterações ao trabalho das 17 *Intervenciones Generales*.

### **Responsabilidade pela execução dos controlos**

61. A Comissão considera que uma clara separação de funções entre as autoridades de gestão e de pagamento, por um lado, e os organismos de controlo, por outro, é indispensável para a realização dos objectivos previstos no artigo 3.º do regulamento (1). Porém, em Outubro de 2000 e em Março de 2001, a Comissão ainda debatia com os Estados-Membros a questão da independência das entidades que efectuam os controlos previstos pelo artigo 3.º no período 1994-1999. A Comissão deveria ter resolvido esta questão quando o regulamento entrou em vigor. Embora o artigo 3.º não exija explicitamente essa separação de funções, o novo regulamento (2), aplicável ao período de programação 2000-2006, estabelece o princípio da clara separação de funções entre o responsável pelo controlo e o responsável pela gestão.

62. No Brandeburgo, os responsáveis pela gestão dos projectos no âmbito do FEDER, incluindo a aprovação para pagamento, efectuam também os controlos previstos no artigo 3.º Em França (Nord-Pas-de-Calais), nem sempre foi possível garantir que os controlos não eram efectuados pelo gestor do projecto. Ambas as regiões informaram o Tribunal que, após a sua auditoria, tomaram medidas com vista a garantir uma adequada separação de funções. Num outro caso, a Comissão aceitou que as unidades de auditoria interna de duas empresas privadas (que eram organismos de execução) fossem autorizadas a efectuar os controlos previstos no artigo 3.º e a elaborar as declarações de encerramento previstas no artigo 8.º Essas empresas eram também beneficiários finais de uma série de medidas, o que compromete a sua independência. Nestes casos, na ausência de uma supervisão externa efectuada por um organismo público, a independência dos controlos pode ficar comprometida,

### **Seleção da amostra**

63. A auditoria permitiu detectar problemas graves nos procedimentos de amostragem em três Estados-Membros, no que diz respeito à representatividade da amostra e à falta de análise de risco, duas exigências do regulamento.

64. Na Alemanha (Brandeburgo), não havia um mecanismo que permitisse garantir a representatividade da amostra (projectos de natureza e dimensão suficientemente variados). Também na Alemanha, a nível federal e no que diz respeito ao FSE, foram seleccionados apenas projectos com um montante total de despesas elegíveis superior a 500 000 euros; no Brandeburgo, a amostra de 5 % a controlar baseava-se em 5 % dos projectos FEDER co-financiados e não em 5 % das despesas totais elegíveis, como exige o regulamento. Além disso, no Reino Unido, os projectos encerrados do FEDER e do FEOGA foram excluídos do processo de selecção.

65. Em Itália (no que diz respeito ao FSE) e na Alemanha (Brandeburgo, quanto ao FSE e ao FEOGA-Orientação), a amostra foi seleccionada sem ter em conta o critério da análise de risco, ao passo que noutras casos foi seleccionada apenas com base nesse critério, tendo em conta erros já detectados em projectos conexos. Este último processo de selecção não é representativo, uma vez que não dá uma imagem fiel da taxa de erro global e não está conforme com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º

### **Conteúdo dos controlos**

66. No Reino Unido (Escócia), o Tribunal verificou que em relação ao FEDER foram efectuados controlos do funcionamento dos sistemas em vez de testes substantivos das declarações de despesas relativas a cada projecto. Assim, o Estado-Membro cumpriu o disposto no n.º 1, alínea a), do artigo 3.º relativo à verificação dos sistemas de gestão e controlo, mas não o n.º 1, alínea b), do mesmo artigo, que prevê a verificação das declarações de despesas. Também no Reino Unido, os controlos relativos às despesas do FSE apenas verificaram se os sistemas existentes asseguravam a elaboração de declarações de despesas correctas e, por conseguinte, os relatórios analisados pelos auditores do Tribunal forneciam poucas informações resultantes de testes substantivos dos projectos.

67. Verificou-se o oposto na Alemanha, em relação às acções do FSE, tanto a nível nacional como regional, uma vez que os controlos não incidiram sobre a eficiência dos sistemas de gestão e controlo existentes. Como não foram efectuados outros controlos dos sistemas, o disposto no n.º 1, alínea a), do artigo 3.º não foi cumprido.

68. Em França, as instruções elaboradas a nível central relativas aos controlos a efectuar a nível regional respeitaram as disposições previstas pelo artigo 3.º. Todavia, na região de Nord-Pas-de-Calais, em relação a todos os fundos, excepto o FSE, muitos dos controlos incluídos nos 5 % exigidos eram controlos de rotina efectuados antes do pagamento final e que já estavam previstos antes da entrada em vigor deste regulamento. Como tal, normalmente não incluíam uma auditoria financeira rigorosa das despesas. Assim, quando da realização da auditoria em Fevereiro de 2000, a exigência de controlar 5 % das despesas não estava a ser cumprida. Entretanto, as autoridades francesas informaram o Tribunal que já resolveram este problema.

69. Os relatórios de auditoria continham lacunas. De uma maneira geral, os relatórios raramente incluíam os resultados quantitativos dos controlos, embora estas informações fossem necessárias para elaborar a declaração de encerramento. Em França (Nord-Pas-de-Calais), os relatórios analisados em relação ao FEDER e ao FEOGA consistiam numa certificação do trabalho efectuado de apenas uma linha, recomendando a execução do pagamento final ao promotor do projecto. Após a auditoria do Tribunal, foram dadas novas instruções para corrigir esta situação. Na Alemanha, na região de Brandeburgo (FSE e FEOGA-Orientação) e a nível nacional (FSE), os relatórios não continham informações sobre o objecto dos controlos, o método de selecção ou a representatividade das amostras.

(1) Carta enviada pela Comissão ao Reino Unido em 28 de Setembro de 2000.

(2) JO L 63 de 3.3.2001 — Regulamento (CE) n.º 438/2001.

### **Despesas elegíveis controladas**

70. O n.º 1, alínea b) do artigo 3.º e as alíneas d) e e) do artigo 4.º do regulamento, bem como o MAFE da Comissão <sup>(1)</sup>, prevêem que as despesas subjacentes sejam verificadas <sup>(2)</sup>. Apenas as despesas que tenham sido pagas, declaradas e objecto de testes substantivos podem ser consideradas como controladas nos termos do regulamento. No entanto, na maior parte dos casos examinados, esses testes não foram efectuados.

71. No Reino Unido, despesas do FSE dadas como tendo sido controladas incluíam pedidos de contribuição relativos a anos anteriores e posteriores ao ano efectivamente controlado, sem que a documentação subjacente tenha sido efectivamente examinada. Num outro caso, em que foi efectuada uma auditoria do sistema financeiro, considerou-se que os projectos tinham sido objecto de testes substantivos <sup>(3)</sup>.

72. Uma deficiência várias vezes assinalada durante a auditoria foi a inclusão de despesas que ainda não tinham sido incorridas à data do controlo, em particular no que se refere a despesas do FEDER, cujos projectos são controlados numa fase intermédia. Nestes casos, os Estados-Membros consideraram que a totalidade das despesas elegíveis autorizadas tinham sido controladas. Num determinado caso, ocorrido na Alemanha, as despesas relativas a um projecto que foi controlado duas vezes foram incluídas em duplicado nos 5 % a controlar.

73. As autoridades espanholas e britânicas comunicaram que, em relação a determinadas formas de intervenção, tinham atingido a percentagem a efectuar, em certos casos logo em 1998. Nos próximos anos deverão ser controladas outras despesas, a fim de garantir a cobertura da totalidade do período, uma vez que o regulamento prevê uma repartição uniforme dos controlos durante o período em questão.

74. Embora alguns Estados-Membros pensem o contrário, as auditorias efectuadas pelo Tribunal e pela Comissão não podem ser incluídas no total de 5 %, uma vez que o regulamento prevê que «os Estados-Membros organizarão... controlos a projectos...» (artigo 3.º). De qualquer forma, os métodos de selecção dos projectos a controlar e os objectivos dos testes efectuados pelos audi-

tores comunitários podem não respeitar critérios idênticos. No entanto, as normas internacionais de auditoria exigem que a pessoa/organismo que emite a declaração de encerramento tenha em conta os resultados das auditorias efectuadas pelas instâncias comunitárias.

### **Redução da percentagem de 5 %**

75. A Comissão não explicou claramente a disposição que prevê a redução da percentagem de 5 %, pelo que a sua aplicação nos Estados-Membros foi confusa. Além disso, o MAFE não dá quaisquer indicações sobre este aspecto, limitando-se a afirmar que a redução é calculada com base na data final para realização dos pagamentos (31 de Dezembro de 2001).

76. A interpretação da DG EMPL é que a amostra de 5 % deve incluir apenas as despesas do período 1998-2001 (ou seja, a partir da entrada em vigor do regulamento), não sendo necessário controlar quaisquer despesas do período 1994-1997. A interpretação defendida pela DG AUDIT <sup>(4)</sup> prevê que seja controlada uma percentagem reduzida das despesas para cada ano do período 1994-2001 <sup>(5)</sup>.

77. Dado que os resultados destes controlos constituem um elemento-chave das conclusões da declaração de encerramento, o Tribunal considera que, tal como as declarações finais de despesas, estes controlos deverão cobrir a totalidade do período de programação. No entanto, seria preferível que o cálculo se baseasse numa percentagem de despesas por ano, como recomenda a DG Controlo Financeiro, em vez de basear-se num período de referência.

78. Em Fevereiro de 2001, durante a primeira visita de controlo efectuada pela Comissão (DG REGIO) no âmbito deste regulamento verificou-se que as autoridades irlandesas não controlavam as despesas efectuadas antes da sua entrada em vigor. O próprio Tribunal, no âmbito da sua auditoria financeira relativa ao exercício de 2000, constatou uma situação semelhante em Itália e na Suécia. Se a Comissão tivesse controlado a aplicação do regulamento numa fase menos avançada, ter-se-ia apercebido das diferentes interpretações. Assim, é fundamental que a Comissão dê urgentemente orientações nesta matéria a todos os Estados-Membros.

79. O Regulamento (CE) n.º 2406/98 aplica-se apenas à elaboração da declaração de encerramento. A disposição que prevê o controlo de 5 % (ou uma percentagem reduzida) das despesas totais elegíveis é válida para todas as formas de intervenção, o que inclui, por exemplo, o objectivo 2 em 1994-1996. No entanto, a auditoria revelou que nenhum Estado-Membro atingiu a percentagem de 5 % de controlo no período de programação 1994-1996. A Comissão deverá tomar medidas para que os Estados-Membros apliquem o regulamento na íntegra ou propor a sua alteração.

<sup>(1)</sup> O MAFE faz referência a um controlo no local aprofundado de todos os aspectos da declaração de despesas baseado nos documentos que constituem a fonte, bem como em outros documentos justificativos na posse dos beneficiários finais das ajudas dos Fundos Estruturais, referindo ainda testes substantivos para determinar se as operações estão correctas (secção B do anexo 2). Prevê ainda que os controlos que cobrem 5 % da despesa total elegível devem incluir controlos no local de todas as declarações de despesas. Finalmente, a secção A estipula que a verificação das declarações de despesas permite obter garantias apenas sobre as declarações efectivamente verificadas.

<sup>(2)</sup> O n.º 1, alínea b) do artigo 3.º prevê que os Estados-Membros examinem selectivamente, com base numa análise de risco, as declarações de despesas efectuadas aos vários níveis em questão.

<sup>(3)</sup> Por exemplo, em 1998, só foram controladas as despesas finais relativas a dois cursos co-financiados pelo FSE. No entanto, os 28 cursos co-financiados pelo FSE foram considerados como tendo sido controlados, com base no argumento de que tinham sido aplicados os mesmos sistemas. No entanto, a elegibilidade e a realidade dos outros 26 pedidos não foram verificadas. As autoridades aplicaram correctamente as conclusões dos resultados relativos aos dois cursos de formação aos restantes 26 cursos. No entanto, o facto de uma auditoria não revelar deficiências dos sistemas ou erros substantivos não justifica que essa ausência de erros seja extrapolada aos restantes pedidos que não foram examinados.

<sup>(4)</sup> Cartas enviadas à Dinamarca e à Finlândia.

<sup>(5)</sup> Por exemplo, no caso de um programa operacional relativo a 1994-1999, os pagamentos podiam ser efectuados durante um período de oito anos. O regulamento entrou em vigor em Novembro de 1997 (aproximadamente 4/8 do período restante) e, por conseguinte, a percentagem a controlar deveria corresponder a 4/8 de 5 %. Assim, deveria ser controlada uma percentagem mínima de 2,5% das despesas de cada ano (1994-2001).

### **Declaração de encerramento**

80. Até à data em que foi realizada a auditoria do Tribunal, o número de formas de intervenção encerradas era reduzido. A auditoria não assinalou quaisquer casos em que a pessoa/organização que elaborou a declaração de encerramento não tivesse a independência necessária (excepto nos casos referidos no ponto 62). Contudo, durante uma auditoria posterior efectuada na Grécia, no âmbito do FEDER, os auditores do Tribunal constataram que o responsável pela declaração não revira o trabalho efectuado pelos responsáveis pelo controlo, o que compromete a fiabilidade da declaração de encerramento emitida.

81. A auditoria revelou a preocupação dos Estados-Membros de serem penalizados através de uma redução do co-financiamento da UE se efectuarem controlos aprofundados e auditorias dos sistemas e comunicarem um número elevado de irregularidades<sup>(1)</sup>. Uma atitude desse tipo poderia levar os Estados-Membros a não apresentarem declarações de natureza crítica. A Comissão afirmou ao Tribunal que apenas as irregularidades que se saiba serem mantidas na declaração final de despesas serão excluídas do co-financiamento comunitário. Além disso, só nos casos em que o regulamento não tenha sido correctamente aplicado, a Comissão efectuará uma extrapolação das irregularidades e aplicará correcções financeiras. O Tribunal não vê qual o fundamento jurídico para semelhante actuação da Comissão.

82. Não é possível ignorar o elevado número de irregularidades detectadas na população controlada, mesmo que os erros detectados sejam corrigidos. A amostra deverá ser representativa, embora deva igualmente ter em conta quaisquer factores de risco. Assim, se a amostra revela um elevado número de irregularidades, isso significa que o nível de irregularidades na percentagem da população ainda não controlada será significativo. Se as irregularidades identificadas durante os controlos são de natureza sistémica, o artigo 7.º prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para corrigir todos os casos que não tenham sido identificados individualmente pelos controlos. É importante que a Comissão decida rapidamente que utilização tenciona dar às declarações de encerramento e que a comunique aos Estados-Membros, em particular no que se refere às irregularidades não sistémicas verificadas.

83. A Comissão não forneceu quaisquer orientações sobre o que considera uma frequência de irregularidades elevada ou baixa. Por conseguinte, pode suceder que o que uns Estados-Membros consideram «elevado», seja tido como «suficientemente baixo» noutros Estados-Membros. A Comissão deve verificar quais os critérios utilizados pelos Estados-Membros na matéria e divulgar as suas próprias orientações. A Comissão deve igualmente definir uma política comum que deverá ser seguida pelas DG operacionais quando recebem as declarações de encerramento, a fim de garantir um tratamento equitativo a nível dos Estados-Membros e dos Fundos Estruturais.

84. Além disso, o termo «frequência» não chega para avaliar a incidência das irregularidades numa declaração de despesas. As irregularidades podem ser frequentes (e nesse caso as suas causas devem ser investigadas) e terem uma incidência mínima sobre a

declaração de despesas. A frequência das irregularidades não permite quantificar o impacto financeiro das mesmas e, sem esse elemento, é difícil efectuar uma avaliação precisa da fiabilidade de uma declaração de despesas. Por conseguinte, é também necessário quantificar as irregularidades para conhecer a sua real incidência sobre as despesas subjacentes.

### **Pista de auditoria**

85. Uma pista de auditoria consiste nos registos de cada despesa, bem como nos documentos comprovativos existentes tanto a nível administrativo como dos beneficiários. A Comissão contratou uma firma de consultores para efectuar um estudo dos sistemas de controlo e de gestão das despesas dos Fundos Estruturais em determinados Estados-Membros. Desse estudo resultaram diversos diagramas e descrições de sistemas para os vários fundos nos Estados-Membros seleccionados. Foram obtidas informações idênticas para os restantes Estados-Membros com base num modelo elaborado pelos consultores. O estudo, na sua totalidade, deverá ser regularmente actualizado.

86. O n.º 2 do artigo 2.º e o anexo I do regulamento descrevem os vários elementos que devem compor uma pista de auditoria suficiente. As pistas de auditoria resultantes do estudo encomendado pela Comissão definiam responsabilidades mas não permitiam efectuar um juízo sobre a adequação dos sistemas de gestão e de controlo em vigor, nem identificar os domínios de risco. Além disso, não foi possível comprovar a sua conformidade com o modelo indicado no anexo do regulamento.

87. Devido à grande diversidade de projectos e aos sistemas administrativos dos Estados-Membros para a gestão e controlo dos Fundos Estruturais (em particular do FEDER), só raramente a mesma pista de auditoria será aplicável a todas as formas de intervenção de um determinado fundo num Estado-Membro. Na verdade, os benefícios tirados do referido estudo<sup>(2)</sup> são duvidosos, já que o Tribunal não encontrou quaisquer elementos que comprovem a utilização dessas pistas de auditoria, nem, aliás, a sua actualização, quer pelos agentes da Comissão, que preferem basear-se no seu próprio conhecimento dos sistemas, quer pelos Estados-Membros.

### **OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94**

88. O principal objectivo deste regulamento é proporcionar à Comissão uma melhor informação sobre as disposições jurídicas e administrativas aplicadas nos Estados-Membros, bem como sobre a natureza e nível das irregularidades ocorridas nos Fundos Estruturais, os seus efeitos financeiros e as medidas correctivas e preventivas tomadas pelas autoridades nacionais neste domínio, nos termos do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho. Neste sentido, o regulamento prevê a organização de um sistema de informações relativas às irregularidades e a recuperação dos montantes indevidamente pagos.

<sup>(1)</sup> O artigo 8.º do regulamento faz referência apenas à expressão «irregularidade». O Tribunal considera que, neste contexto, o termo deveria incluir igualmente a noção de erro.

<sup>(2)</sup> O montante do contrato eleva-se a 300 000 euros.

89. O regulamento não define como os Estados-Membros devem interpretar o termo «irregularidade» [o que só foi efectuado com a adopção do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 <sup>(1)</sup>], nem indica quais os objectivos da Comissão ao exigir a criação desse sistema de informação. Em particular, o regulamento não refere qual a utilização que poderá ser dada às referidas informações, como, por exemplo, o recurso à análise de riscos e o acompanhamento da recuperação dos montantes indevidamente pagos.

## PAPEL DO OLAF E DE OUTROS SERVIÇOS DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94

### Sistemas de gestão

90. Em Dezembro de 1993, foi criada a UCLAF, ficando incluída no Secretariado-Geral da Comissão. Uma das suas responsabilidades consistia em aplicar o Regulamento (CE) n.º 1681/94, incluindo a recepção e a gestão das irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros. Contudo, as Direcções-Gerais (DG) da Comissão competentes pela aplicação das acções dos Fundos Estruturais continuaram a assumir as responsabilidades de gestão financeira que normalmente competem à Comissão, segundo as disposições do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho.

91. Desde 1997 que o sistema do UCLAF (posteriormente substituído pelo OLAF) para gestão e registo das irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros na área dos Fundos Estruturais se tem deparado com dificuldades resultantes de problemas técnicos e de uma insuficiência de recursos humanos. A partir de finais de 1997, a UCLAF deixou de registar as irregularidades comunicadas na sua base de dados <sup>(2)</sup> situada no Luxemburgo, uma vez que esta foi encerrada e os seus dados transferidos para o sistema central IRENE <sup>(3)</sup>, situado em Bruxelas. Por falta de *software*, os dados não foram processados e as novas informações não foram registadas no referido sistema. Com o encerramento da base de dados as DG deixaram de ter acesso à mesma. Assim, embora a UCLAF continuasse a receber relatórios de irregularidades trimestrais dos Estados-Membros, a partir de 1997 não comunicou essas irregularidades de forma regular ou sistemática aos outros serviços da Comissão <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> O n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho (JO L 312 de 23.12.1995) estipula que «constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto 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 cobrados directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida».

<sup>(2)</sup> No que se refere às comunicações efectuadas pelos Estados-Membros, o relatório do OLAF sobre as actividades operacionais (1 de Junho de 1999 a 31 de Maio de 2000) de 23 de Maio de 2000, refere que todas as informações comunicadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94 foram introduzidas na sua base de dados IRENE (ponto 1.1.1).

<sup>(3)</sup> A base de dados IRENE (*Irregularities, Enquiries, Exploitation*) está operacional desde 1 de Dezembro de 1992.

<sup>(4)</sup> Por exemplo, dos 14 casos comunicados pelos Estados-Membros ao OLAF durante o período 1997-1999 relativos ao IFOP, só quatro tinham sido comunicados à DG FISH antes de esta solicitar ao OLAF informações actualizadas em Maio de 1999.

92. Apenas a DG REGIO e a DG FISH dispunham de um sistema próprio para a gestão, registo e acompanhamento das irregularidades comunicadas, e mesmo estes apresentavam deficiências. Todas as questões relacionadas com a gestão financeira dos Fundos Estruturais eram registadas em *dossiers* financeiros individuais, o que tornava difícil controlar e utilizar essas informações. Na sequência da auditoria do Tribunal, os serviços da Comissão declararam ter envidado esforços para melhorar a situação nesta área.

93. Conjuntamente com a criação do OLAF em 1 de Junho de 1999 <sup>(5)</sup>, está a ser concebido um novo sistema de bases de dados para ter em conta as inúmeras necessidades em matéria de informação da nova organização. Este sistema deverá estar operacional em 2001. Foi comunicado ao Tribunal que o novo sistema permitirá a comunicação e a consulta de irregularidades por via electrónica entre os Estados-Membros e as Direcções-Gerais da Comissão.

94. Em conformidade com o Livro Branco sobre a reforma da Comissão <sup>(6)</sup> de Março de 2000, e no âmbito do actual reforço e reorganização da função de auditoria interna da Comissão, esta última pretende assegurar uma melhor coordenação e interacção entre o OLAF e as DG da Comissão, uma utilização optimizada do sistema central de alerta rápido relativo aos beneficiários de fundos comunitários (que permita ao sistema contabilístico da Comissão identificar os beneficiários de alto risco antes de serem efectuados os pagamentos), bem como uma gestão mais eficaz da recuperação dos montantes indevidamente pagos. Neste sentido, o OLAF e os outros serviços da Comissão deveriam ponderar a possibilidade de as DG responsáveis pelos Fundos Estruturais efectuarem uma verificação inicial dos relatórios de irregularidades. Esta medida permitiria facilitar um acompanhamento oportuno e directo das irregularidades com as autoridades dos Estados-Membros, bem como garantir que a Comissão introduziria as correcções necessárias aos pagamentos a efectuar posteriormente.

### Orientações da Comissão

95. A noção de irregularidade é definida pelo n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, o regulamento relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Segundo este regulamento:

«constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral... por uma despesa indevida».

96. Uma vez que o Regulamento (CE) n.º 1681/94 não inclui qualquer definição de irregularidade, o OLAF indicou a definição supracitada nas suas orientações dadas aos Estados-Membros sobre a detecção e comunicação de irregularidades. Em termos

<sup>(5)</sup> Em 28 de Abril de 1999, a Comissão adoptou a Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom que institui o Organismo Europeu da Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999).

<sup>(6)</sup> Livro Branco sobre a reforma da Comissão, COM(2000) 200 final, de 1 de Março de 2000 e COM(2000) final/2 de 5 de Abril de 2000.

gerais, a distinção entre fraude e irregularidade é que a fraude é um acto intencional e um crime, enquanto que a irregularidade constitui uma infracção da legislação comunitária resultante de um acto ou omissão.

97. A função do OLAF tem consistido em fornecer informação e orientações sobre a interpretação e as normas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Este objectivo tem sido concretizado através de seminários organizados nos Estados-Membros, de encontros bilaterais com autoridades nacionais e de reuniões do Comité Consultivo de Coordenação da Luta Antifraude [Cocolaf<sup>(1)</sup>]. Embora estas iniciativas tenham, nalguns casos, tido efeitos positivos sobre o número de casos comunicados e a qualidade das respectivas informações, a auditoria revelou que o OLAF<sup>(2)</sup> não dispunha de informações pormenorizadas que lhe permitissem determinar em que medida os diferentes Estados-Membros respeitavam as disposições do regulamento, em particular no que se refere à definição de irregularidade adoptada, de forma a poder efectuar uma avaliação qualitativa e quantitativa das informações comunicadas.

98. Na ausência de orientações claras dadas pelos serviços da Comissão e pelas autoridades nacionais responsáveis pela coordenação<sup>(3)</sup>, surgiram várias interpretações diferentes formuladas pelos Estados-Membros e pelas regiões e até pelas autoridades responsáveis pela gestão de cada Fundo Estrutural. Por exemplo, em Itália, as orientações contraditórias dadas pelos serviços da Comissão limitaram inicialmente as irregularidades a comunicar aos casos passíveis de sanções, passando posteriormente a incluir até casos que não eram lesivos para o orçamento comunitário<sup>(4)</sup>. Em Itália (Lácio), a auditoria revelou que as autoridades regionais competentes não recebiam quaisquer instruções ou orientações desde 1995.

99. O problema da definição e interpretação de uma irregularidade susceptível de ser comunicada pelos Estados-Membros fora já abordado pela Comissão no seu relatório anual de 1999 sobre a luta contra a fraude. Este relatório, que incluía os resultados de um estudo<sup>(5)</sup> baseado nas irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros no período compreendido entre 1993 e 1997, concluía que os relatórios apresentados pelos vários Estados-Membros eram diferentes entre si e, por conseguinte, a prática actual dos Estados-Membros não era coerente com o objectivo de garantir uma protecção equivalente dos interesses financeiros na União Europeia.

<sup>(1)</sup> O «Comité Consultivo de Coordenação da Luta Antifraude» (Cocolaf), criado em 1994, é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo OLAF.

<sup>(2)</sup> Contudo, o OLAF declarou no seu relatório sobre as actividades operacionais (1 de Junho de 1999 a 31 de Maio de 2000), de 23 de Maio de 2000, que foram harmonizados os procedimentos relativos às comunicações por parte dos Estados-Membros e que foi imposta uma apresentação uniforme dessas comunicações para facilitar o tratamento informático, no que se refere às comunicações previstas pelo Regulamento (CE) n.º 1681/94 (ponto 1.1.1).

<sup>(3)</sup> Itália: o serviço responsável pelas políticas comunitárias junto do Gabinete do Primeiro Ministro não definiu as irregularidades que devem ser comunicadas, pelo que cada administração as interpretou de forma diferente.

<sup>(4)</sup> Carta da DG Emprego de Abril de 1995, actualizada pela carta 1319 de 16 de Janeiro de 2000 dirigida ao Ministério do Trabalho italiano.

<sup>(5)</sup> Estudo efectuado pelo Centro Comum de Investigação 1993-1997.

100. Algumas autoridades responsáveis pela comunicação de irregularidades consideraram indevidamente (talvez porque a principal função da UCLAF/OLAF é a prevenção das fraudes) que a sua obrigação de comunicar irregularidades se restringia a casos de fraude ou de suspeita de fraude, embora o Cocolaf, na sua reunião de 4 de Outubro de 1995, tenha decidido que esta interpretação restritiva da noção de irregularidade era contrária às disposições do Regulamento (CE) n.º 1681/94.

101. Nos casos em que irregularidades não fraudulentas foram consideradas como devendo ser comunicadas nos termos do regulamento, existiam ainda dúvidas sobre se era necessário um pagamento ou um pedido de pagamento para que a irregularidade pudesse ser reconhecida. No Reino Unido, foram aplicadas três interpretações diferentes para três Fundos Estruturais, na Alemanha (Brandeburgo), o mesmo órgão executivo responsável pela gestão de dois Fundos Estruturais utilizava uma interpretação diferente para cada um deles, sem razão aparente, enquanto que em Espanha só foram comunicados os casos em que tinha sido iniciado um processo de recuperação.

102. O critério segundo o qual deveriam ser comunicadas todas as irregularidades que tivessem já sido objecto de um inquérito administrativo ou judicial foi também objecto de diferentes interpretações por parte das autoridades nacionais. Em muitos casos, as autoridades consideraram que a emissão de uma ordem de recuperação ou um processo judicial constituíam uma condição prévia para que uma irregularidade fosse comunicada, não bastando a sua detecção ou análise. Por este motivo, em França e em Itália, um número considerável de fraudes presumíveis que estavam a ser investigadas não foram comunicadas ao OLAF nem aos outros serviços da Comissão.

103. Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do regulamento, quando a legislação nacional o prevê, a comunicação das irregularidades fica sujeita à autorização do tribunal competente. A aplicação desta disposição, deu origem a atrasos que, em alguns casos<sup>(6)</sup>, foram de dois anos, enquanto as autoridades aguardavam o resultado dos processos administrativos e judiciais. Em contrapartida, os processos aplicados em Espanha e no Reino Unido permitiram muitas vezes uma comunicação mais rápida das irregularidades.

104. Tanto na Alemanha (Baviera) como em Itália, o regulamento foi interpretado como não sendo aplicável a casos de irregularidades praticadas pelos organismos responsáveis pela gestão dos fundos. Esta interpretação é particularmente importante quando o organismo gestor, devido ao seu estatuto jurídico independente, não é objecto de controlos por parte das autoridades responsáveis pela certificação do financiamento, o que implica um risco acrescido para as operações financiadas pela UE pelas quais é responsável.

105. Em muitos casos<sup>(7)</sup>, as autoridades responsáveis pela gestão corrigiram as irregularidades detectadas reduzindo a subvenção paga, mas não comunicaram essas irregularidades. No caso de alguns organismos de gestão, esta prática, acrescida dos problemas de interpretação acima referidos, contribuiu para o número relativamente reduzido de irregularidades comunicadas na

<sup>(6)</sup> França, Bélgica, Países Baixos e Itália.

<sup>(7)</sup> Países Baixos, Alemanha, Reino Unido e Itália.

Bélgica, em França e nos Países Baixos. No que se refere a determinados Fundos Estruturais, em alguns casos <sup>(1)</sup>, não foram comunicadas quaisquer irregularidades. Um dos organismos de gestão visitados <sup>(2)</sup> considera que uma aplicação rigorosa da definição de irregularidade implicaria actualmente a comunicação anual de milhares de irregularidades. O *anexo 1* indica o número de casos de irregularidades comunicados no período 1994-2000, bem como os respectivos montantes, repartidos por Fundo Estrutural e por Estado-Membro.

106. Uma vez que as autoridades dos Estados-Membros têm diferentes definições da noção de irregularidade e que não mantêm actualizadas as suas informações, os dados que comunicam são incompletos, não fiáveis, enganadores, desactualizados e de reduzida importância em termos de gestão financeira. Embora tenham sido organizados seminários de informação comuns entre as autoridades nacionais e o OLAF, a Comissão e os Estados-Membros deverão desenvolver novos esforços para superar os obstáculos administrativos e legais a nível nacional, a fim de garantir uma abordagem mais coerente em matéria de comunicação de irregularidades. O *anexo 2* apresenta um resumo dos sistemas utilizados pelos Estados-Membros visitados para aplicação do regulamento.

#### **Controlo da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão**

107. Enquanto que os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo tratamento das irregularidades detectadas e pela aplicação das correcções financeiras, a responsabilidade pelo controlo do sistema e pela comunicação das irregularidades a nível comunitário é partilhada pelo OLAF, a DG Controlo Financeiro e as Direcções-Gerais operacionais da Comissão. O controlo efectuado pela Comissão da aplicação do referido regulamento foi deficiente em vários domínios. Em primeiro lugar, o Tribunal não encontrou indícios de que a Comissão tenha analisado e avaliado as diferentes informações fornecidas pelos Estados-Membros sobre os seus sistemas de gestão e de controlo, bem como os seus dispositivos para detecção e comunicação de irregularidades. O OLAF é a principal autoridade em matéria de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 e recebe as comunicações dos Estados-Membros previstas pelos artigos 3.º e 5.º A DG Controlo Financeiro (enquanto auditor dos sistemas financeiros dos Estados-Membros), recebe os relatórios sobre as disposições administrativas e legislativas dos Estados-Membros previstos pelo artigo 2.º do referido regulamento e pelo n.º 1 do artigo 23.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88. Contrariamente ao que era intenção do regulamento, esta informação não inclui quaisquer pormenores específicos sobre os sistemas de informação utilizados pelos Estados-Membros para detectar e comunicar as irregularidades. Além disso, nem o OLAF nem as DG da Comissão dis-

põem de pormenores específicos ou análises sobre os procedimentos ou sistemas de comunicação das irregularidades em vigor nos Estados-Membros.

108. Em segundo lugar, nenhum dos serviços da Comissão tinha efectuado controlos no local para analisar especificamente os sistemas dos Estados-Membros aplicados neste domínio. A necessidade destes controlos é demonstrada pelos resultados da auditoria do Tribunal que revelou inúmeras deficiências nos sistemas de detecção, registo e comunicação de irregularidades, tanto a nível das autoridades centrais como das que intervêm anteriormente. Nem o OLAF nem os outros serviços da Comissão tinham consciência destes problemas.

109. Assim, as autoridades responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais a nível nacional e regional não dispunham de instruções ou procedimentos escritos para verificarem a interpretação ou a qualidade das informações recebidas relativas a irregularidades. Apesar da falta de controlo a nível comunitário e nacional <sup>(3)</sup> sobre a interpretação da noção de «irregularidade» por parte de cada uma destas autoridades, as informações recebidas não foram objecto de qualquer processo de validação pelos Estados-Membros, limitando-se a ser comunicadas à Comissão sem qualquer verificação.

110. Na maior parte dos casos, as autoridades nacionais de coordenação não dispunham de registos que lhes permitissem ter uma perspectiva global de todos os casos comunicados e da sua situação actual. Essas autoridades também não efectuaram controlos de exaustividade ou testes de razoabilidade analisando o número de irregularidades comunicadas pelos diferentes organismos ou regiões competentes. Assim, o Ministério do Interior francês não conservava registos das comunicações de irregularidades recebidas e, no Reino Unido, um determinado ministério não pôde fornecer uma lista de todos os casos relativos ao período 1994-1999 porque todos os casos encerrados eram apagados da sua base de dados. O Tribunal considera que essas informações deveriam ser conservadas para permitir a realização de análises de risco previstas pelo Regulamento (CE) n.º 2064/97, bem como de outras auditorias.

111. Nos termos do artigo 5.º do regulamento, os Estados-Membros devem apresentar trimestralmente informação actualizada sobre os processos administrativos ou judiciais tomados em relação a irregularidades comunicadas anteriormente. No entanto, esta disposição geralmente não é respeitada, principalmente porque os inquéritos são bastante demorados. Esses atrasos prejudicam a eficiência e a transparência dos processos de acompanhamento. Da mesma forma, os Estados-Membros ignoram muitas vezes a obrigação de confirmar trimestralmente os casos em que não são detectadas quaisquer irregularidades.

112. A auditoria revelou que a qualidade dos registos relativos às irregularidades mantidos pelas autoridades de gestão era deficiente, e que os registos mantidos pelas várias autoridades a todos os níveis apresentavam um número significativo de erros e inexactidões. Por exemplo, o OLAF recusou todos os casos de irregularidades comunicados pela França durante o período 1997-1998, alegando que as informações estavam incompletas. Em muitos casos <sup>(4)</sup>, as fichas relativas às irregularidades enviadas ao

<sup>(1)</sup> Reino Unido: IFOP; França: FEDER, IFOP e FEOGA.

<sup>(2)</sup> Alemanha: MASGF. Devido à interpretação muito restritiva aplicada até agora da noção de irregularidade em todos os *Länder*, prevê-se que a aplicação geral dos critérios definidos pelo BMF leve o BMA a declarar vários milhares de casos todos os trimestres, o que dará origem a uma situação muito diferente da verificada no passado, em que foram comunicadas apenas 42 irregularidades nos cinco anos e meio decorridos até 31 de Dezembro de 1999.

<sup>(3)</sup> Reino Unido: *Department of Trade and Industry* — DTI (Ministério do Comércio e da Indústria); França: CICC; Itália.

<sup>(4)</sup> França: MI (Ministério do Interior); Reino Unido: DTI, *Department for Environment, Transport and the Regions* — DETR (Ministério do Ambiente, Transporte e Regiões); Espanha; Itália: Ministério da Indústria.

OLAF não indicavam pormenores importantes, tais como o nome do projecto, o montante das irregularidades ou um número de referência único. Estes casos, acrescidos da utilização de fichas não normalizadas, tornam difícil efectuar uma análise válida das informações.

113. A comunicação em alguns casos de dados sem qualquer sentido, bem como a sua aceitação sem que fossem tomadas medidas de acompanhamento, revelam que é necessário definir de forma clara e funcional o teor das informações a comunicar. Além disso, deverão ser conservados registos, sob a forma de ficheiros informáticos, que permitam verificar rapidamente as comunicações de irregularidades recebidas, as que se encontram pendentes, o teor geral dos *dossiers*, bem como o seu acompanhamento e a correspondência trocada em cada caso. Estes *dossiers* deverão ser validados periodicamente, através de um controlo cruzado com os *dossiers* de outras autoridades que participam no sistema de comunicação de irregularidades, a fim de eliminar eventuais erros que possam surgir na sua fase de elaboração.

114. Finalmente, na maioria dos Estados-Membros visitados, o sistema de comunicação de irregularidades não permitia garantir que todas as irregularidades detectadas fossem finalmente comunicadas ao OLAF de forma correcta <sup>(1)</sup>. Em muitos casos, os registos das autoridades de gestão a nível central relativos aos casos de irregularidades pendentes ou já encerrados não correspondiam exactamente aos registos dos organismos responsáveis pelos Fundos Estruturais, tendo-se verificado igualmente interrupções, inexactidões e atrasos no processo de comunicação das irregularidades. Em Itália <sup>(2)</sup>, eram utilizados vários canais de comunicação paralelos para participar as irregularidades, o que levou a que algumas irregularidades não fossem comunicadas ao OLAF e a que as autoridades intermédias fossem ignoradas e, por conseguinte, impedidas de tomar as medidas necessárias para salvar guardar os fundos.

#### **Acompanhamento das irregularidades por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão**

115. Nos termos dos regulamentos aplicáveis aos Fundos Estruturais, quando as autoridades dos Estados-Membros comunicam uma irregularidade detectada antes da data-limite para as autorizações financeiras prevista pelo programa operacional, podem afectar os montantes não elegíveis a despesas de outros projectos. Se a irregularidade não for comunicada e o OLAF e os outros serviços da Comissão só posteriormente tomarem conhecimento da mesma, poderá ser aplicado o procedimento de redução, suspensão ou anulação da ajuda comunitária previsto pelo artigo 24.º do

<sup>(1)</sup> Por exemplo, numa determinada região, seis casos de irregularidades registados pelas autoridades de gestão regionais não foram comunicados nem às autoridades nacionais nem ao OLAF.

<sup>(2)</sup> Em Itália, embora tenham sido dadas instruções aos diferentes organismos de gestão para que comunicassem as irregularidades detectadas ao serviço responsável pelas políticas comunitárias, alguns organismos comunicaram-nas directamente ao Ministério do Tesouro, enquanto que outros as comunicaram directamente aos seus ministérios da tutela e às DG da Comissão.

Regulamento (CEE) n.º 2082/93 do Conselho. Por exemplo, em 1999 foram emitidas cerca de 75 ordens de cobrança, num montante de 82 milhões de euros <sup>(3)</sup>, nos termos do artigo 24.º

116. São poucas as investigações do OLAF que resultam de comunicações dos Estados-Membros, o que se deve ao facto de os serviços da Comissão partirem do princípio que os Estados-Membros efectuem o acompanhamento das irregularidades que detectam e que corrigem, recuperam e/ou reafectam automaticamente os montantes em questão. Por conseguinte, o OLAF dá prioridade aos seus próprios inquéritos e às áreas de elevado risco, enquanto que as DG responsáveis pela gestão se ocupam principalmente do registo e do acompanhamento de casos de irregularidades detectados em auditorias da Comissão ou do Tribunal de Contas, bem como durante os inquéritos efectuados pelo OLAF.

117. Muitas vezes as comunicações dos Estados-Membros <sup>(4)</sup> não são consideradas prioritárias devido ao seu carácter incompleto e à sua reduzida importância do ponto de vista da análise de risco. Assim, no seu relatório anual relativo a 1999-2000 <sup>(5)</sup>, o OLAF declarou que não se podia contentar com as informações recebidas das fontes tradicionais e que devia ainda efectuar uma análise para determinar se as irregularidades detectadas constituíam o grosso das irregularidades efectivamente praticadas ou apenas uma pequena parte.

118. Segundo os dados fornecidos pelo OLAF relativos <sup>(6)</sup> ao período compreendido entre 30 de Junho de 1994 e 31 de Dezembro de 2000 os Estados-Membros comunicaram um total de 3 244 irregularidades, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Esses casos abrangiam os quatro Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEOGA e IFOP) e correspondiam a um montante de 43 3,9 milhões de euros. No final de 2000, o montante total ainda por recuperar no âmbito destes casos elevava-se a 317,3 milhões de euros. Assim, o montante efectivamente recuperado na sequência dessas comunicações foi de 116,6 milhões de euros, ou seja pouco mais de um quarto dos montantes declarados como estando sujeitos a irregularidades.

119. O quadro apresenta o número de casos de irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros em 2000 e os montantes correspondentes. Em 2000, verifica-se um aumento superior a

| Fundo Estrutural | N.º de ordens de cobrança | Montante   |
|------------------|---------------------------|------------|
| FEDER            | 22                        | 63 303 281 |
| FEOGA            | 33                        | 12 224 957 |
| FSE              | 12                        | 1 557 709  |
| IFOP             | 8                         | 5 172 100  |
| Total            | 75                        | 82 258 047 |

Fonte: Comissão.

<sup>(4)</sup> Além disso, as comunicações dos Estados-Membros eram apresentadas segundo diferentes modelos, uma vez que o regulamento não dava quaisquer indicações nesta matéria. Esta situação criava ainda dificuldades adicionais a nível do processamento e análise das informações.

<sup>(5)</sup> Relatório do OLAF sobre as actividades operacionais (1 de Junho de 1999 a 31 de Maio de 2000), de 23 de Maio de 2000, ponto 5.1.2.

<sup>(6)</sup> Convém salientar que esta informação diverge da que consta em «Protecção dos interesses financeiros da Comunidade e luta contra a fraude», relatório anual de 1999 [COM(2000) 718 final de 8 de Novembro de 2000 devido à actualização das informações.



74 % do número de casos comunicados relativamente aos anos anteriores. A maior parte dos casos comunicados (55 % dos casos e 51 % do montante total) dizem respeito ao Fundo Social Europeu. Embora o aumento significativo do número de casos comu-

nicados traduza os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para comunicarem as irregularidades, os números escondem ainda as grandes disparidades existentes tanto a nível dos Estados-Membros como das regiões.

Quadro

**Fraudes e irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1681/94 (2000)**

(1 000 euros)

| ESTADO-MEMBRO | FEDER  |          | FEOGA-Orientação |          | IFOP   |          | FSE    |          | Total geral |          |
|---------------|--------|----------|------------------|----------|--------|----------|--------|----------|-------------|----------|
|               | Número | Montante | Número           | Montante | Número | Montante | Número | Montante | Número      | Montante |
| Bélgica       | 0      | 0        | 0                | 0        | 0      | 0        | 0      | 0        | 0           | 0        |
| Dinamarca     | 8      | 123      | 4                | 173      | 0      | 0        | 0      | 0        | 12          | 296      |
| Alemanha      | 40     | 12 034   | 83               | 3 070    | 0      | 0        | 20     | 2 173    | 143         | 17 277   |
| Grécia        | 2      | 2 359    | 3                | 165      | 0      | 0        | 9      | 130      | 14          | 2 654    |
| Espanha       | 11     | 985      | 27               | 799      | 4      | 207      | 141    | 9 282    | 183         | 11 273   |
| França        | 69     | 2 387    | 9                | 113      | 1      | 445      | 207    | 7 018    | 286         | 9 963    |
| Irlanda       | 75     | 8 170    | 8                | 82       | 0      | 0        | 5      | 505      | 88          | 8 757    |
| Itália        | 21     | 8 895    | 51               | 4 902    | 16     | 2 824    | 29     | 6 305    | 117         | 22 926   |
| Luxemburgo    | 0      | 0        | 0                | 0        | 0      | 0        | 0      | 0        | 0           | 0        |
| Países Baixos | 0      | 0        | 0                | 0        | 0      | 0        | 223    | 23 736   | 223         | 23 736   |
| Áustria       | 0      | 0        | 44               | 1 363    | 0      | 0        | 0      | 0        | 44          | 1 363    |
| Portugal      | 10     | 786      | 23               | 576      | 2      | 296      | 15     | 1 835    | 50          | 3 493    |
| Finlândia     | 2      | 271      | 5                | 32       | 0      | 0        | 6      | 56       | 13          | 359      |
| Suécia        | 3      | 87       | 2                | 25       | 1      | 0        | 13     | 1 152    | 19          | 1 264    |
| Reino Unido   | 51     | 4 461    | 0                | 0        | 0      | 0        | 28     | 6 196    | 79          | 10 657   |
| TOTAL         | 292    | 40 558   | 259              | 11 300   | 24     | 3 772    | 696    | 58 388   | 1 271       | 114 018  |

120. Dado que o principal objectivo da comunicação das irregularidades é permitir que estas informações sejam tidas em conta pela Comissão quando autoriza os pagamentos dos diferentes programas dos Fundos Estruturais, a exactidão e a oportunidade dessas informações são da maior importância. No entanto, a inexistência de um sistema documentado e que tenha sido objecto de um acordo tanto a nível das DG responsáveis pelos Fundos Estruturais como entre o OLAF e estas últimas, para acompanhamento das irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros, dificulta uma utilização correcta e eficiente dessas informações.

121. Por exemplo, em Fevereiro de 1997, o OLAF enviou às DG responsáveis pelos Fundos Estruturais uma lista de todas as irregularidades comunicadas até à data. Contudo, em muitos desses casos, as DG competentes não puderam efectuar o seu acompanhamento devido à insuficiências das informações fornecidas pelos Estados-Membros <sup>(1)</sup>. Além disso, a DG EMPL, embora tenha recebido três *dossiers* com cópias das comunicações enviadas em 1998, não efectuou qualquer análise ou acompanhamento dessa documentação. Também na DG REGIO se verificou que 17 casos que foram comunicados às unidades geográficas competentes para efeitos de acompanhamento estavam ainda pendentes dois anos depois.

122. Em muitos casos, a troca de informações entre o OLAF e os outros serviços da Comissão revelou-se extremamente tortuosa. A DG REGIO enviou questionários aos Estados-Membros através do OLAF, embora o contacto directo com as autoridades dos Estados-Membros tivesse permitido obter resultados mais rápidos. Assim, foi necessária uma troca de correspondência volumosa, por vezes inútil, que se revelou pouco eficiente.

123. A realidade e a exactidão de todas as despesas significativas para as quais foi solicitado um subsídio deverão ser verificadas, de forma independente ou directa, através de documentos comprovativos. Além disso, as autoridades responsáveis pela gestão deverão prever a realização de uma análise horizontal dos pedidos «excessivos» (ou seja, comparar os montantes solicitados com o montante final aprovado), a fim de identificar despesas não elegíveis e irregularidades que excedam 4 000 euros, para as incluírem em perfis de risco.

124. Embora alguns Estados-Membros tenham comunicado um grande número de irregularidades todos os trimestres, muitos desses casos continuaram por resolver durante muito tempo. Por exemplo, num determinado caso <sup>(2)</sup>, as medidas foram iniciadas com um atraso de 16 meses e durante cinco anos o beneficiário

<sup>(1)</sup> DG REGIO — em 35 casos (33 % de 107 casos) a DG não pôde finalmente identificar o beneficiário, a medida, o PO, etc.

<sup>(2)</sup> Alemanha (Brandeburgo): ILB (Investition Landesbank).

ignorou os vários pedidos de reembolso da ajuda que lhe fora concedida. Apesar de os relatórios trimestrais enviados ao organismo coordenador indicarem este caso como pendente por este organismo, não foram tomadas quaisquer medidas de acompanhamento pelo OLAF ou pelos outros serviços da Comissão.

125. Nem o OLAF nem os outros serviços da Comissão analisaram sistematicamente a natureza, a tendência ou a frequência das irregularidades comunicadas para efeitos de realização de uma análise de riscos (por exemplo, a identificação de áreas de elevado risco a serem especificamente tidas em conta durante a auditoria), ou como uma fonte de informações para melhorar ou direccionar os controlos financeiros. Além disso, a base de dados do OLAF, IRENÉ, devido à sua configuração e à sua concepção não permitia efectuar relatórios analíticos das irregularidades por área geográfica ou por sector e, de uma maneira geral, não foi utilizada como um instrumento de análise de risco. Na realidade, esta base de dados não esteve operacional entre Setembro de 1997 e o final de 2000. A ausência de um acompanhamento sistemático e a falta de uma análise das irregularidades ao nível dos programas operacionais e dos Estados-Membros reduz a eficácia da gestão financeira e põe seriamente em dúvida a utilidade do mecanismo de comunicação de irregularidades existente.

126. De uma maneira geral, os próprios Estados-Membros não utilizavam plenamente as informações, uma vez que não eram efectuadas análises estatísticas a fim de comparar o historial das irregularidades verificadas nos diferentes sectores. Verificou-se igualmente que as constatações das auditorias efectuadas pelo Tribunal e pela Comissão não eram incluídas no sistema de comunicação de irregularidades examinado. Para que a comunicação de irregularidades seja útil, os casos assinalados deverão ser rapidamente acompanhados para garantir a protecção do financiamento comunitário, sendo igualmente necessário efectuar uma análise de todos os resultados de auditorias pertinentes, para que se possam tirar conclusões susceptíveis de serem utilizadas a nível dos sistemas de controlo e da análise de riscos.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

127. A entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2064/97 constitui uma medida benéfica para a melhoria do controlo financeiro efectuado pelos Estados-Membros, uma vez que os controlos realizados e as declarações de encerramento emitidas permitirão contribuir para uma redução do nível de erros verificados nas despesas co-financiadas pela Comunidade. A Comissão deverá dar maior importância à elaboração de orientações, bem como à avaliação da aplicação do regulamento, melhorando assim a verificação da legalidade e regularidade das despesas declaradas elegíveis pelos Estados-Membros, quer nas fases intermédias quer no encerramento das intervenções (pontos 22-36). As auditorias do Tribunal mostraram várias vezes que as declarações finais de despesas apresentam um número significativo de erros, após o pagamento do saldo final e o encerramento da forma de intervenção em causa (ponto 1).

128. A auditoria do Tribunal revelou que os Estados-Membros têm efectuado um bom trabalho de auditoria, embora a sua qualidade seja variável, mesmo ao nível das regiões (pontos 42-84). É fundamental que a Comissão garanta um nível de controlo satisfatório em todo o território comunitário.

129. A auditoria assinalou atrasos na aplicação do regulamento (ponto 33), bem como numerosos casos de aplicação incorrecta por parte das administrações nacionais e regionais de aspectos fundamentais da sua execução (por exemplo, ponto 78), devido, em parte, à insuficiência das orientações dadas pela Comissão (pontos 22-36). A auditoria revelou que nenhum dos Estados-Membros visitados respeitava plenamente a regulamentação. De uma maneira geral, os Estados-Membros visitados no âmbito desta auditoria manifestaram aos auditores do Tribunal a intenção de reverem os seus procedimentos e de os melhorarem. Tendo em conta a diversidade das organizações competentes em matéria de Fundos Estruturais nos Estados-Membros, todos estes deverão rever a forma como aplicam o regulamento e a Comissão deverá urgentemente efectuar uma avaliação aprofundada dos sistemas utilizados e, quando necessário, fornecer orientações.

130. A auditoria da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 revelou que as irregularidades detectadas não eram comunicadas nem eram dadas informações sobre a evolução dos casos anteriores, o que provocava diferenças no número e no tipo de casos comunicados pelos Estados-Membros (ver pontos 98-106 e 111-114). O facto de o OLAF não ter assegurado o bom funcionamento de uma base de dados adequada durante um período considerável (ver pontos 91 e 125) e a falta de um acompanhamento sistemático por parte das DG da Comissão responsáveis pelos Fundos Estruturais (ver pontos 92 e 121) diminuíram a utilidade do regulamento. Uma vez que, no que se refere ao regulamento em causa, o OLAF tem funcionado como um intermediário no sistema de comunicação, o OLAF e os outros serviços da Comissão deverão rever os procedimentos em vigor para que as DG responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais possam garantir um exame e um acompanhamento imediato das comunicações (ver ponto 94).

131. O Tribunal verifica que o número de irregularidades comunicadas em 2000 continuou a aumentar. A Comissão deverá efectuar uma série de controlos no local aprofundados a nível dos Estados-Membros. Estes controlos permitirão identificar lacunas nos sistemas nacionais de detecção, comunicação e acompanhamento de despesas irregulares. A Comissão deverá dar aos Estados-Membros instruções escritas claras sobre a natureza dos sistemas de controlo e de comunicação exigidos e ainda sobre o calendário e o modelo dos relatórios relativos às irregularidades. Deverá ainda efectuar recomendações e solicitar medidas correctivas, conforme prevê o novo Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho sobre os Fundos Estruturais <sup>(1)</sup> (ver pontos 107-108).

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (JO L 161 de 26.6.1999).

132. Os dois regulamentos deverão constituir um meio para que o OLAF, os outros serviços da Comissão e os Estados-Membros possam identificar e corrigir as deficiências verificadas em matéria de gestão e de controlo. Além disso, a Comissão deverá formular

propostas que combinem os vários aspectos destes dois regulamentos, relativas a sistemas de controlo e de informação eficazes e coerentes, que sejam aplicados de uma forma clara e uniforme em toda a UE.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de Julho de 2001.

*Pelo Tribunal de Contas*

Jan O. KARLSSON

*President*

---

## ANEXO 1

## COMUNICAÇÕES EFECTUADAS NOS TERMOS DO ARTIGO 3.º DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94

(Período: 30.6.1994 a 31.12.2000)

## Número de casos

| Fundo           | FEOGA-<br>-Orientação | FSE   | FEDER | IFOP | Total |
|-----------------|-----------------------|-------|-------|------|-------|
| Estados-Membros |                       |       |       |      |       |
| Áustria         | 44                    | 1     | 0     | 0    | 45    |
| Bélgica         | 5                     | 14    | 7     | 0    | 26    |
| Dinamarca       | 10                    | 14    | 14    | 1    | 39    |
| Alemanha        | 258                   | 62    | 93    | 3    | 416   |
| Grécia          | 19                    | 198   | 8     | 1    | 226   |
| Espanha         | 91                    | 416   | 88    | 9    | 604   |
| Finlândia       | 7                     | 12    | 3     | 1    | 23    |
| França          | 10                    | 407   | 80    | 1    | 498   |
| Irlanda         | 16                    | 8     | 128   | 3    | 155   |
| Itália          | 100                   | 128   | 40    | 21   | 289   |
| Luxemburgo      | 0                     | 0     | 0     | 0    | 0     |
| Países Baixos   | 0                     | 258   | 3     | 0    | 261   |
| Portugal        | 211                   | 103   | 65    | 7    | 386   |
| Suécia          | 17                    | 42    | 5     | 2    | 66    |
| Reino Unido     | 7                     | 69    | 134   | 0    | 210   |
| Total           | 795                   | 1 732 | 668   | 49   | 3 244 |

0: não foram comunicados casos de irregularidades.

Fonte: OLAF.

## Montante declarado por Estado-Membro

(Euros)

| Fundo           | FEOGA-<br>-Orientação | FSE         | FEDER       | IFOP      | Total       |
|-----------------|-----------------------|-------------|-------------|-----------|-------------|
| Estados-Membros |                       |             |             |           |             |
| Áustria         | 1 363 000             | 0           | 0           | 0         | 1 363 000   |
| Bélgica         | 273 725               | 233 969     | 745 503     | 0         | 1 253 197   |
| Dinamarca       | 225 213               | 363 251     | 418 823     | 104 719   | 1 112 006   |
| Alemanha        | 13 113 144            | 23 760 810  | 29 275 297  | 137 548   | 66 286 799  |
| Grécia          | 4 742 229             | 9 340 305   | 2 906 187   | 15 258    | 17 003 979  |
| Espanha         | 4 543 382             | 18 928 581  | 30 280 447  | 921 081   | 54 673 491  |
| Finlândia       | 51 424                | 157 530     | 301 819     | 37 541    | 548 314     |
| França          | 122 681               | 10 978 239  | 4 718 833   | 445 000   | 16 264 753  |
| Irlanda         | 202 160               | 590 549     | 14 012 838  | 179 244   | 14 984 791  |
| Itália          | 19 211 671            | 49 149 226  | 29 639 564  | 3 360 807 | 101 361 268 |
| Luxemburgo      | 0                     | 0           | 0           | 0         | 0           |
| Países Baixos   | 0                     | 25 691 540  | 49 371      | 0         | 25 740 911  |
| Portugal        | 10 111 667            | 15 141 298  | 23 743 101  | 1 733 509 | 50 729 575  |
| Suécia          | 68 959                | 2 256 557   | 202 936     | 4 954     | 2 533 406   |
| Reino Unido     | 791 778               | 37 034 596  | 42 329 768  | 0         | 80 156 142  |
| Total           | 54 821 033            | 193 626 451 | 178 624 487 | 6 939 661 | 434 011 632 |

0: não foram comunicados casos de irregularidades.

Fonte: Comissão.

## ANEXO 2

**QUADRO RELATIVO AO CUMPRIMENTO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94 NOS ESTADOS- MEMBROS QUE FORAM OBJECTO DE VISITAS DE AUDITORIA**

| Estado-Membro | Definição da irregularidade «não cumprimento do regulamento»   | Sistemas de controlo e de comunicação   | Análise da coordenação a nível central, pista de auditoria  |
|---------------|--|---|---|
| Alemanha      | <p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— só foram comunicadas as irregularidades graves</li> <li>— uma correcta definição da noção de irregularidade teria levado a que fossem comunicados milhares de casos de irregularidades</li> <li>— a comunicação obrigatória de irregularidades está limitada aos casos de fraude e de suspeita de fraude</li> <li>— o mesmo órgão de execução, responsável por dois fundos estruturais, utilizou duas definições diferentes da noção de irregularidade</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>— As autoridades nacionais de coordenação não dispunham de informações que lhes permitissem ter uma perspectiva global de todos os casos comunicados e da sua situação actual. Não efectuaram igualmente controlos de exaustividade ou testes de razoabilidade, analisando o número de irregularidades comunicadas por cada órgão ou região competente na matéria. Contudo, a autoridade federal responsável pelo FEOGA registou e compilou todos os relatórios de irregularidades recebidos de todos os <i>Länder</i></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ausência de coordenação entre os três ministérios federais responsáveis pela execução dos Fundos Estruturais e o ministério federal responsável pela coordenação</li> <li>— Grande parte dos casos de irregularidades comunicados ficaram por resolver durante muito tempo. Por exemplo, num determinado caso, as primeiras medidas foram tomadas com um atraso de 16 meses e nos cinco anos seguintes o beneficiário ignorou os vários pedidos de restituição da ajuda que lhe fora concedida. Embora o caso esteja identificado como pendente nos relatórios trimestrais enviados ao organismo de coordenação, não foram tomadas quaisquer medidas de acompanhamento nem por este organismo nem pelo OLAF</li> </ul> |
| Espanha       | <p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— as irregularidades só foram comunicadas nos casos em que foi iniciado um processo de recuperação</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— As fichas de irregularidade enviadas ao OLAF não dão informações importantes como, por exemplo, o nome do beneficiário</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de coordenação entre as autoridades centrais e regionais responsáveis pela comunicação das informações</li> </ul>  |
| França        | <p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— as autoridades aguardam a conclusão dos processos administrativos e judiciais</li> <li>— as irregularidades detectadas que são objecto de uma correcção não são comunicadas (ausência total de irregularidades comunicadas no que se refere ao FEDER, ao IFOP e ao FEOGA)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— O Ministério do Interior não conservou quaisquer <i>dossiers</i> relativos às irregularidades que lhe foram comunicadas</li> <li>— Deficiente qualidade dos <i>dossiers</i> de irregularidades conservados pelas autoridades responsáveis pela gestão (os casos registados no período 1997-1998 foram recusados pelo OLAF)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de controlo a nível nacional da interpretação da noção de irregularidade</li> </ul>  |
| Itália        | <p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— as interpretações variam consoante as administrações</li> <li>— a comunicação de uma irregularidade está sujeita à existência de uma ordem de cobrança ou de um processo judicial</li> <li>— as autoridades devem aguardar a conclusão dos processos administrativos e judiciais</li> <li>— as irregularidades sujeitas a correcção não são comunicadas</li> <li>— o regulamento não é aplicado às irregularidades praticadas pelos organismos responsáveis pela gestão dos fundos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Uma determinada autoridade nacional de coordenação não dispunha de informações que lhe permitissem ter uma perspectiva global de todos os casos comunicados e da sua situação actual. Além disso, não efectuava controlos de exaustividade ou testes de razoabilidade, analisando o número de irregularidades comunicadas por cada órgão ou região competentes na matéria</li> <li>— Ausência de informações importantes nas fichas de irregularidade comunicadas ao OLAF, como, por exemplo, o nome do projecto, o montante das irregularidades ou um número de referência único, bem como a utilização de modelos não normalizados de fichas, dificultaram a realização de uma análise válida das informações</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de controlo a nível nacional da interpretação da noção de irregularidade por cada um dos órgãos responsáveis pela comunicação das mesmas</li> <li>— Devido à existência de vários canais paralelos de comunicação das irregularidades, algumas não foram comunicadas ao OLAF e as autoridades que se situam a nível intermédio não tiveram conhecimento das mesmas e, por conseguinte, não puderam tomar as medidas necessárias para salvaguarda dos fundos</li> </ul>   |
| Portugal      | <p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— As autoridades portuguesas não informam sistematicamente a Comissão das actualizações das comunicações efectuadas no âmbito do artigo 3.º Mais exactamente, as informações relativas às recuperações efectuadas nem sempre são comunicadas à Comissão</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Na fase preliminar da auditoria não foram verificados quaisquer casos significativos de não cumprimento</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Na fase preliminar da auditoria não foram verificados quaisquer casos significativos de não cumprimento</li> </ul>   |
| Reino Unido   | <p><i>Prova de não cumprimento do regulamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— foi dada uma definição diferente para os três Fundos Estruturais (FEDER, FEOGA e IFOP)</li> <li>— as irregularidades comunicadas limitaram-se às ajudas pagas</li> <li>— as irregularidades sujeitas a correcção não foram comunicadas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— A autoridade responsável pelo FEDER em Inglaterra não pôde fornecer uma lista completa de todos os casos de irregularidades ocorridos no período 1994-1999, uma vez que os casos encerrados são apagados da sua base de dados à medida que são resolvidos</li> <li>— A ausência de informações importantes nas fichas de irregularidade comunicadas ao OLAF, como o nome do projecto, os montantes das irregularidades ou o número de referência único, bem como a utilização de fichas não normalizadas, dificultam a realização de uma análise válida das informações</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Falta de controlo a nível nacional (Reino Unido) da interpretação da noção de irregularidade por cada um dos órgãos responsáveis pela comunicação das mesmas</li> <li>— O organismo de coordenação não efectuou controlos de exaustividade ou outras análises para determinar quais os ministérios ou regiões que comunicam as irregularidades</li> <li>— Falta de controlo ou de acompanhamento da forma como cada serviço governamental interpreta o regulamento</li> </ul>  |

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### RESUMO

Ambos os regulamentos se integram num processo que tem por objectivo aperfeiçoar o controlo financeiro da despesa dos Fundos estruturais pelos Estados-Membros. Este processo implicou muitas alterações nas disposições administrativas dos Estados-Membros, assim como uma necessidade de recursos, de modo a satisfazer as novas exigências. Muitas dessas alterações ocorreram gradualmente nos últimos três anos e algumas questões específicas estão a tornar-se mais visíveis à medida que os programas se aproximam do seu termo e são encerrados.

A experiência obtida contribuirá para aumentar a eficácia dos sistemas de controlo no período de programação de 2000-2006.

III. A adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97 no final de 1997 representou o culminar de um longo processo que incluiu discussões pormenorizadas com Estados-Membros nos comités dos Fundos estruturais que tinham de ser consultados sobre uma proposta da Comissão. As implicações das principais obrigações estabelecidas foram, por conseguinte, sujeitas a exame minucioso e explicação antes mesmo da adopção do regulamento.

Desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a Comissão tem feito grandes esforços para proporcionar aos Estados-Membros uma orientação pormenorizada sobre a aplicação das suas disposições, nomeadamente através do manual de auditoria dos Fundos estruturais, apresentado pela primeira vez em Junho de 1998, e do tratamento sistemático de perguntas relacionadas com o regulamento, no âmbito de reuniões de coordenação bilaterais com os Estados-Membros, na reunião anual dos controladores financeiros da UE em 1998, 1999 e 2000, e noutras ocasiões.

No que se refere à avaliação da aplicação do regulamento, os serviços dos Fundos estruturais têm realizado, desde 1999, várias missões de auditoria que abrangem o cumprimento de determinados aspectos do regulamento. Como preparação para o encerramento dos programas do período de 1994-1999, foi encetado, no início de 2001, um inquérito completo à aplicação do regulamento por todos os Estados-Membros. Se forem detectados problemas no decurso deste inquérito, as autoridades nacionais serão informadas para que possam tomar medidas correctivas.

A acção continuada para aumentar a quantidade e a qualidade das informações recebidas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94 tem sido bem sucedida, como o demonstra o número acrescido de comunicações recebidas dos Estados-Membros. O OLAF trabalha estreitamente com outros serviços da Comissão e com os Estados-Membros para corrigir deficiências persistentes. O OLAF tem estado a utilizar, desde Dezembro de 2000, novo suporte lógico criado para comunicação no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1681/94. O novo suporte lógico foi testado por alguns Estados-Membros e está pronto para instalação em todos os Estados-Membros.

O Livro Branco sobre a reforma da Comissão expõe em pormenor uma série de medidas de «Protecção dos interesses financeiros comunitários» e teve por objectivo aperfeiçoar os sistemas de detecção e cooperação. Além disso, a cooperação entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros, especialmente na área dos Fundos estruturais, necessitará de ser mais bem definida para assegurar que seja tomada uma medida mais eficaz no sentido de melhorar a prevenção e a detecção de irregularidades, fraude e corrupção. Este objectivo no domínio dos Fundos estruturais encontra-se, assim, traduzido na Acção 97: «Reforço da gestão financeira e do controlo dos Fundos estruturais» do plano de acção do Livro Branco. Encontra-se em fase final de adopção uma comunicação da Comissão sobre este assunto.

No que diz respeito à cooperação entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, o recentemente adoptado plano de acção 2001-2003 da Comissão para a «protecção dos interesses financeiros das Comunidades — Luta contra a fraude» reconhece claramente necessidade de clarificar as responsabilidades dos diferentes serviços no que se refere ao seguimento das irregularidades comunicadas e dos casos de fraude e à recuperação dos montantes pagos indevidamente. O plano de acção prevê a elaboração de celebração de protocolos entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais no que diz respeito às irregularidades notificadas pelos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Está previsto que esses protocolos sejam celebrados antes do final de 2001.

A coordenação entre o OLAF, os Estados-Membros e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais tem sido igualmente assegurada nas reuniões anuais de coordenação do controlo realizadas anteriormente sob a responsabilidade da DG Controlo Financeiro e, a partir de Julho de 2000, sob a responsabilidade da DG Política Regional. Essas reuniões incluem sempre a discussão de casos de irregularidade comunicados pelos Estados-Membros.

Está a ser actualmente efectuada em todos os Estados-Membros uma auditoria aos sistemas sobre a aplicação das disposições relativas aos controlos do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a qual inclui uma avaliação do cumprimento do artigo 7.º deste regulamento, respeitante ao tratamento das irregularidades.

O n.º 5, alínea b), do artigo 2.º da Decisão 1999/352/CE da Comissão, estabelece que incumbe ao OLAF assegurar a recolha e a conservação dos relatórios dos Estados-Membros sobre irregularidades. É importante que qualquer base de dados que contenha informações sobre irregularidades permita uma perspectiva global. As bases de dados descentralizadas mantidas pelos serviços que efectuam as despesas não podem concretizar aquele objectivo. Contudo, desde Março de 2001, os serviços operacionais têm podido novamente dispor de acesso em linha às comunicações dos Estados-Membros no registo das comunicações electrónicas (*Electronic Communications Registry, RCE*).

Os procedimentos de comunicação pelos Estados-Membros foram harmonizados pela Comissão para todos os sectores. Exige-se uma apresentação uniforme com o objectivo de facilitar o processamento informático. Todas as informações notificadas no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94 são incluídas na base de dados do OLAF. Este último poderá assim obter o máximo de benefícios da utilização do novo *software* nos vários Estados-Membros. O novo Regulamento (CE) n.º 448/2001 associa a aplicação de correcções financeiras aos relatórios disponibilizados no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Não se considera, pois, necessário combinar ambos os regulamentos.

## INTRODUÇÃO

1. O encerramento de um programa com base na declaração final de despesas pelas autoridades nacionais constitui um procedimento formal. Caso se estabeleça que a declaração de despesas se encontra incorrecta, é excluído o montante não elegível. A legislação aplicável ao período de programação 2000-2006, nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.ºs 438/2001 e 448/2001 da Comissão, reforçam de forma significativa as medidas de controlo financeiro.

## ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR

### **Regulamento (CE) n.º 2064/97**

9. O artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 4253/88 do Conselho exige a realização de controlos às operações co-financiadas. Os Estados-Membros têm sido objecto de auditorias efectuadas pela Comissão durante os períodos de aplicação plurianuais. A Comis-

são não concentra a sua actividade de auditoria na fase de encerramento dos programas. Na sequência da transferência, em Julho de 2000, das unidades de controlo da Comissão da DG Controlo Financeiro para as DG responsáveis pelos Fundos estruturais, bem como da subsequente atribuição de postos adicionais a determinados serviços, registou-se um aumento da capacidade de auditoria ligada aos Fundos estruturais.

14. No seu último relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97, elaborado em Junho de 2000, a Comissão apresentou directrizes sobre as informações mínimas a incluir nos relatórios.

### **OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) n.º 2064/97**

21. Atendendo à necessidade de reforçar a orientação, a Comissão revê actualmente o seu manual de auditoria e debaterá com os Estados-Membros a metodologia pormenorizada.

**PAPEL DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 2064/97**

23. A Comissão considerou que seria prematuro efectuar uma auditoria da aplicação do regulamento antes do final de 1999. A referida auditoria foi iniciada no início de 2001. Todavia, a aplicação do regulamento foi debatida nas reuniões anuais dos controladores financeiros em 1998, 1999 e 2000, com base em comunicações da Comissão e dos Estados-Membros; os relatórios no âmbito do artigo 9.º e a aplicação do regulamento foram também abordados pelo grupo de alto nível de representantes pessoais dos ministros das Finanças.

24. O papel de coordenação da DG Política Regional foi retomado em Julho de 2000 na sequência da decisão da Comissão de transferir da DG Controlo Financeiro para a DG Política Regional as duas unidades responsáveis, respectivamente, pelo controlo das despesas regionais e pela coordenação dos controlos dos Fundos estruturais.

**Manual de auditoria da Comissão**

25-26. O manual de auditoria dos Fundos estruturais foi apresentado aos organismos de controlo financeiro dos Estados-Membros num seminário realizado em Londres em 2 e 3 de Junho de 1998 e, de novo, num seminário realizado em Budapeste em 15 e 16 de Outubro de 1998, destinado a controladores financeiros dos Estados-Membros e dos países candidatos. Deste modo, os organismos competentes dos Estados-Membros deveriam ter pleno conhecimento das orientações contidas no manual, embora a distribuição do mesmo em todas as línguas comunitárias apenas tenha ocorrido em Outubro de 1999. Pelo menos um Estado-Membro encarregou-se do processo de tradução. Mesmo atendendo à data de distribuição do manual em todas as línguas comunitárias, os Estados-Membros teriam podido adaptar os seus procedimentos, nomeadamente no que respeita aos métodos de análise de riscos, mais de dois anos antes do encerramento da maioria dos programas.

27. O regulamento permite a aplicação da redução proporcional de diversos modos, não especificando se a mesma deve ser efectuada *pro rata* em relação às despesas ou *pro rata temporis*. Do mesmo modo, a Comissão não pode impor um critério uniforme para a aplicação da redução. A Comissão apresentou directrizes sobre a abordagem que preconiza aos Estados-Membros que colocaram a questão da redução proporcional dos 5 % de controlos a efectuar.

28. Os relatórios no contexto do artigo 9.º e as informações obtidas nas reuniões bilaterais de coordenação constituem uma base útil para o controlo da aplicação do regulamento; a Comissão adoptou medidas destinadas a completar a sua avaliação mediante a realização em todos os Estados-Membros, em 2001, de auditorias aos sistemas de aplicação das disposições do regulamento em matéria de controlo.

**Avaliação da aplicação do regulamento efectuada pela Comissão**

30. A principal responsabilidade do controlo da legitimidade das despesas incumbe aos Estados-Membros. Através das auditorias que realiza a uma selecção de programas durante o período de programação, a Comissão procura fornecer garantias quanto à adequação dos sistemas nacionais de controlo. As disposições do artigo 8.º do regulamento reforçam as obrigações dos Estados-Membros neste contexto, através da exigência de uma declaração de encerramento.

A unidade «Auditoria e Controlo» da DG Emprego e Assuntos Sociais regista actualmente uma importante escassez de recursos humanos, procurando contudo preencher as vagas de que dispõe de modo a garantir o prosseguimento do programa de trabalho para 2001.

31. O relatório de auditoria da DG Pesca refere claramente que tanto o sistema de controlo financeiro estabelecido como os controlos efectuados pelas autoridades austríacas estão em conformidade com as exigências do Regulamento (CE) n.º 2064/97.

Como é evidente, todas as exigências em causa (conteúdo dos sistemas, realização do objectivo de 5 %, distribuição adequada dos controlos e respeito dos eventuais factores de risco, conteúdo e qualidade dos controlos, acompanhamento das constatações) foram verificadas no âmbito de debates com os funcionários responsáveis, tendo sido examinada a documentação de apoio (nomeadamente os relatórios de auditoria).

Uma vez que não foram detectadas deficiências, não pareceu necessário descrever pormenorizadamente as várias fases da auditoria e os respectivos resultados.

Todavia, a recomendação do Tribunal de Contas sobre a comunicação pormenorizada dos controlos efectuados no âmbito do artigo 3.º será seguida no futuro.

32. Realiza-se actualmente em todos os Estados-Membros uma auditoria dos sistemas de aplicação das disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97 em matéria de controlo. A Comissão considera que, com base nos trabalhos efectuados em 2001, será possível obter conclusões válidas sobre a conformidade com o regulamento. Uma vez que os Estados-Membros poderão efectuar os controlos até à data de encerramento do programa, poder-se-ão adoptar ainda algumas medidas correctivas. Sempre que, no decurso das suas actividades de auditoria, os serviços da Comissão identificarem deficiências no desempenho dos controlos, informarão as autoridades nacionais responsáveis de modo a que possam tomar-se medidas correctivas.

33. O facto de um determinado Estado-Membro não cumprir inequivocamente as exigências do regulamento constitui motivo de preocupação. Os Estados-Membros devem assegurar-se da conformidade com as disposições do regulamento em matéria de controlo antes do encerramento dos programas, devendo, se



necessário, solicitar um alargamento do prazo concedido para tal. Caso, no decurso de uma auditoria sobre a aplicação do regulamento, a Comissão observe atrasos, deverá sensibilizar as autoridades nacionais para as respectivas consequências no encerramento dos programas.

34. Além das posições adoptadas nas reuniões protocolares e das respostas aos inquéritos por escrito, a Comissão pronunciou-se sobre questões de interpretação decorrentes da sua actividade de auditoria.

O principal problema relativo aos controlos registado no âmbito das actividades de auditoria da Comissão parece residir na insuficiência dos controlos já efectuados e não na conformidade dos controlos em causa com a regulamentação.

### **Coordenação a nível da Comissão**

35-36. Em Julho de 2000, a Comissão decidiu que a DG Política Regional coordenaria a resposta a todas as questões ligadas à interpretação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 colocadas pelas autoridades nacionais, consultando o Serviço Jurídico sempre que necessário.

36. Na sua carta às autoridades italianas, a DG Pesca pretendeu salientar a responsabilidade subsidiária do Estado-Membro, bem como a independência do organismo de certificação.

No que respeita à pessoa ou organismo que deverá assinar a declaração prevista no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, as autoridades italianas foram informadas do carácter inexacto das informações transmitidas pela DG Pesca.

### **NORMAS APLICÁVEIS**

37-41. A Comissão reconhece que as normas indicadas pelo Tribunal com base no manual de auditoria dos Fundos estruturais representam as melhores práticas que deveriam ser adoptadas pelos organismos de controlo nacionais. Todavia, deve efectuar-se uma distinção entre as exigências juridicamente vinculativas do regulamento e as directrizes fornecidas no manual de auditoria.

A título de exemplo, seria difícil eliminar controlos tendo por único motivo o facto de não terem sido elaboradas listas de controlo.

Embora a Comissão reconheça a importância de assegurar a independência dos auditores, as possibilidades de independência devem atender às estruturas administrativas dos Estados-Membros, aos recursos disponíveis relativamente às dimensões do programa e aos riscos associados.

### **APLICAÇÃO PELOS ESTADOS-MEMBROS**

42-87. A Comissão apenas recebeu a totalidade das respostas dos Estados-Membros às cartas sectoriais do Tribunal em meados de Junho de 2001. De entre os Estados-Membros abrangidos pela auditoria do Tribunal, aos serviços da Comissão apenas visitaram, no âmbito da sua actividade de auditoria sobre o cumprimento da regulamentação, em 2001, a França, a Alemanha, a Espanha e Portugal. A Comissão atenderá às conclusões do Tribunal e acompanhará as deficiências detectadas, no âmbito das suas actividades de auditoria.

### **Procedimentos aplicáveis**

49. O acordo referiu-se à relação entre as autoridades federais e regionais, aceitando o princípio de que os controlos exigidos pela regulamentação poderiam ser efectuados no quadro das estruturas administrativas existentes. Devido às lacunas observadas pela Comissão nos sistemas de gestão e controlo, foi incluída no acordo uma disposição em cujos termos a Comissão, o Estado federal e os *Länder* acordam na resolução em parceria de quaisquer problemas decorrentes da aplicação do regulamento. Por consequência, o acordo não prejudicou os resultados das verificações da aplicação das disposições em matéria de controlo da regulamentação, com o objectivo de assegurar a conformidade com as exigências estabelecidas.

### **Coordenação ao nível dos Estados-Membros**

58. O Tribunal critica, nomeadamente, o facto de nos Estados-Membros com estrutura federal não existir uma entidade de coordenação central, nem um sistema central de controlo de qualidade na aplicação da regulamentação. A Comissão partilha a preocupação do Tribunal de que não existem garantias quanto à coerência do tratamento e à coerência da aplicação das mesmas normas mínimas de verificação por cada autoridade regional. A Comissão prosseguirá os seus esforços para persuadir os Estados-Membros em causa a criar uma entidade de coordenação central, prevendo, por exemplo, a representação das regiões nas reuniões de coordenação bilaterais.

59. Em geral, apresenta-se uma única declaração de encerramento por programa ou uma declaração de encerramento por cada componente financiada de um programa multifundos. Todavia, em determinados casos (por exemplo, programas Interreg), poderá ser necessário apresentar mais de uma declaração de encerramento.

### **Responsabilidade pela execução dos controlos**

61. A questão de quais as organizações que deverão efectuar controlos no período de programação 1994-1999 tem sido objecto de debate contínuo com os Estados-Membros desde a adopção do regulamento e será tida em conta como factor de risco aquando do encerramento dos programas.

62. Os dois organismos privados de execução foram considerados pela Comissão como adequados para efectuar os controlos no âmbito do artigo 3.º e a declaração de encerramento prevista no artigo 8.º Uma vez que estes organismos são também beneficiários finais de algumas medidas, o Tribunal questiona a sua independência. Na perspectiva da Comissão, uma vez que, na estrutura da empresa, as respectivas unidades de auditoria interna são totalmente independentes, tanto nos domínios funcional como hierárquico, das estruturas de gestão, incluindo a estrutura responsável pela certificação das despesas, o problema da separação de funções encontra-se resolvido de forma satisfatória.

Os referidos organismos são responsáveis pela aplicação quotidiana dos programas operacionais, enquanto que a responsabilidade global incumbe aos respectivos organismos públicos (ministérios); nas directrizes que comunicou por escrito aos Estados-Membros em causa, a Comissão sublinhou que as autoridades públicas devem exigir de forma inequívoca aos organismos do sector privado o recurso a uma metodologia de auditoria conforme aos Fundos estruturais, bem como a validação das conclusões desses organismos privados pelas autoridades públicas.

### **Redução da percentagem de 5 %**

75-77. O regulamento permite a aplicação da redução proporcional de vários modos e não especifica se a mesma deve ser efectuada *pro rata* em relação às despesas ou *prorata temporis*. Assim, a Comissão não pode impor uma base uniforme de aplicação da redução. O regulamento não permite, todavia, que as despesas anteriores a 1998 sejam excluídas de quaisquer formas de controlo. Tal é, na actualidade, a posição comum da Comissão, aplicável ao controlo em curso da aplicação das disposições do regulamento.

79. Embora seja correcto que o Regulamento (CE) n.º 2406/98 se refere apenas ao artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a aplicação das disposições do artigo 3.º refere-se aos programas do objectivo n.º 2 para 1994-1996, atendendo, por um lado, à possibilidade de redução da percentagem de despesas a verificar e, por outro, ao princípio da proporcionalidade. À data de entrada em vigor do regulamento, os programas em causa encontravam-se apenas a 12 meses do encerramento; alguns Estados-Membros necessitavam, porém, de um período consideravelmente mais longo para criar novas estruturas adequadas à realização dos controlos decorrentes das disposições do artigo 3.º Deste modo, a Comissão examinará a eventual necessidade de adoptar acções complementares.

### **Declaração de encerramento**

81. O organismo designado nos termos do artigo 8.º do regulamento deverá indicar na declaração de encerramento quaisquer irregularidades que não tenham sido corrigidas de forma satisfatória, bem como o montante das ajudas comunitárias afectadas. A Comissão terá, assim, uma base para a exclusão desses montantes do co-financiamento. Caso as irregularidades sejam sistémicas, os Estados-Membros deverão ampliar os controlos de

modo a abranger todas as operações susceptíveis de serem afectadas, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97. Todavia, a Comissão considera que o artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 fornece uma base legal para as extrapolações e as correcções financeiras a taxa fixa, como indicado nas directrizes internas aplicáveis às correcções financeiras, de 15 de Outubro de 1997.

82. O organismo que emite a declaração de encerramento deverá exprimir o seu parecer quanto à pertinência do pedido de financiamento final, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes, com base em todos os controlos efectuados e nas medidas correctivas adoptadas em conformidade com o artigo 7.º O n.º 2 do artigo 8.º do regulamento e o modelo indicativo de declaração de encerramento estipulam claramente que, caso a frequência dos erros detectados seja elevada, o organismo referido no artigo 8.º deverá indicar que não se encontra em posição de exprimir um parecer não qualificado, mesmo se os erros em causa tiverem sido supridos de forma satisfatória.

Em tais casos, os serviços da Comissão debaterão com as autoridades nacionais as medidas a adoptar. O n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 8.º prevê que a Comissão poderá exigir a realização de controlos complementares; incumbe à Comissão a responsabilidade de efectuar correcções financeiras.

83. O organismo que emite a declaração de encerramento deverá definir e indicar a sua abordagem atendendo às normas geralmente reconhecidas em matéria de auditoria. Os serviços da Comissão assegurarão a coerência da abordagem mediante a coordenação da sua posição relativamente aos diversos casos surtidos.

84. O regulamento utiliza o termo «frequência». De acordo com a Comissão, a frequência de erros constitui o principal indicador da fiabilidade do sistema. Em qualquer caso, o organismo referido no artigo 8.º deverá atender a todas as irregularidades e congratular-se com a aplicação de correcções adequadas.

### **Pista de auditoria**

85-87. O estudo referido, que abrangeu todos os Estados-Membros e fundos, teve por objectivo facilitar a verificação da conformidade com a exigência de uma pista de auditoria. O estudo propriamente dito não se destinava a tal verificação.

Os resultados do estudo encontram-se à disponibilidade dos auditores da Comissão, bem como das autoridades nacionais. Encontra-se em análise a possibilidade de actualizar o estudo no contexto da aplicação do n.º 1 do artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

**OBJECTIVOS DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94**

89. Dado que o Regulamento (CE) n.º 1681/94 não apresenta uma definição exacta do termo «irregularidade», o mesmo foi objecto de uma declaração incluída nas actas aquando da adopção do referido regulamento. A Comissão considera essencial assegurar que todas as partes apliquem uma definição uniforme do termo em causa, considerando que o mesmo deveria ter sido definido apenas uma vez, designadamente no Regulamento (CE) n.º 2988/95.

O novo sistema de comunicação em linha facilitará grandemente a realização de análises de riscos pormenorizadas, bem como a adopção de acções adequadas de gestão financeira.

**PAPEL DO OLAF E DE OUTROS SERVIÇOS DA COMISSÃO NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) N.º 1681/94****Sistemas de gestão**

90. Em Dezembro de 1993, a Comissão reorganizou e centralizou os seus serviços antifraude, criando uma unidade especial no âmbito da OLAF responsável pelos Fundos estruturais, as despesas directas e a luta anticorrupção.

91. Devido ao encerramento da estrutura principal do Centro de Cálculo do Luxemburgo, a base de dados IRENE, que incluía dados sobre todas as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros, teve de ser transferida para Bruxelas. Atendendo ao número crescente de casos comunicados pelos Estados-Membros, bem como à criação da nova base de dados relacional, foi alterado o modo de introdução na base de dados das informações recebidas dos Estados-Membros. Todavia, por motivos técnicos e de pessoal, o *software* que permite as comunicações em linha pelos Estados-Membros, em formato electrónico, não se encontra ainda disponível, prevendo-se a sua instalação nos Estados-Membros no segundo semestre de 2001. É correcto (e a Comissão lamenta tal facto) que, durante a fase de transição (1998-2000), os dados mais importantes incluídos nas comunicações dos Estados-Membros foram introduzidos numa base de dados separada, apenas acessível à OLAF e ao OLAF. Todavia, nesse período de transição, os serviços da Comissão puderam solicitar informações incluídas na base de dados em causa; esta possibilidade foi utilizada para debater as irregularidades comunicadas por ocasião das reuniões anuais de coordenação com os Estados-Membros. Desde o início de 2001, todas as comunicações recebidas dos Estados-Membros são armazenadas no registo electrónico de comunicações (*Electronic Communications Registry* — ECR) que substituiu a base IRENE, incluindo os casos referentes ao período 1998-2000 (os dados contidos na base de dados separada foram transferidos para o ECR). Os restantes serviços da Comissão encarregados da gestão ou controlo dos fundos têm acesso ao ECR desde Março de 2001.

92. O «Plano de acção para 2001–2003 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades — Luta contra a fraude»<sup>(1)</sup>, recentemente adoptado pela Comissão, reconhece a necessidade de clarificação da responsabilidade dos diversos serviços no respeitante ao acompanhamento das irregularidades comunicadas e dos casos de fraude, bem como à recuperação dos montantes pagos indevidamente. O plano de acção prevê a elaboração de protocolos entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais no respeitante ao acompanhamento das irregularidades notificadas pelos Estados-Membros no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Prevê-se a conclusão dos referidos protocolos antes do final de 2001.

Os serviços da Comissão pretendem examinar e acompanhar pormenorizadamente todos os casos de irregularidades de que tiverem conhecimento. As falhas no sistema de informação surgidas nos últimos anos, no referente ao acompanhamento das comunicações de irregularidades dos Estados-Membros, deverão ser supridas com a criação recente da nova base de dados que registará todas as comunicações dos Estados-Membros e à qual terão acesso todos os serviços da Comissão.

93. O OLAF utiliza desde Dezembro de 2000 o novo *software* desenvolvido para as comunicações no contexto do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Todas as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros referentes ao ano 2000 foram introduzidas no novo registo electrónico de comunicações (ECR). Os dados resumidos sobre as irregularidades comunicadas referentes ao ano anterior foram transferidos da *Excel Spreadsheet* para o ECR. O novo *software* foi já testado por alguns Estados-Membros e encontra-se pronto para acesso por todos os Estados-Membros. A comunicação de irregularidades pelos Estados-Membros será efectuada por recurso ao sistema Afis, para o qual foi desenvolvido um módulo especial, colocado à disposição dos Estados-Membros em Março de 2001. Todavia, a escassez de recursos do OLAF não permitiu a imediata promoção do sistema (formação dos utilizadores, apoio à instalação), tendo em vista a sua utilização pelos Estados-Membros, que deverá concretizar-se em pleno antes do final de 2001. O acesso ao ECR pelas restantes direcções-gerais da Comissão é tecnicamente possível desde Março de 2001.

94. No que se refere às direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, o Livro Branco sobre a reforma traduziu-se na Acção 97 «Reforço da Gestão Financeira e do Controlo dos Fundos estruturais» do plano de acção. Encontra-se na fase que precede a adopção uma comunicação da Comissão sobre o tema em causa. Os principais resultados preliminares da acção 97 consistiram na adopção dos Regulamentos (CE) n.ºs 438/2001 e 448/2001, relativos, respectivamente, aos sistemas de gestão e de controlo e à aplicação de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais, bem como na reorganização e no reforço da determinados serviços de controlo da Comissão responsáveis pelos Fundos estruturais.

Quanto à cooperação entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, vide a resposta ao ponto 92 no respeitante ao plano de acção 2001–2003 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades.

<sup>(1)</sup> COM (2001) 254 final, adoptado em 15 de Maio de 2001, nomeadamente o seu ponto 1.2.2.

Todas as irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros são introduzidas no ECR. É já tecnicamente possível o acesso ao ECR pelos serviços da Comissão responsáveis pela gestão e pelo controlo dos fundos.

### Orientações da Comissão

96. O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1681/94 define de forma inequívoca os dados a comunicar à Comissão pelos Estados-Membros. A definição de «irregularidade» encontra-se harmonizada no Regulamento (CE) n.º 2988/95 do Conselho, como especificado no relatório. Como referido no ponto 89, a Comissão preconiza uma definição uniforme do termo «irregularidade».

97. O OLAF acompanha a comunicação pelos Estados-Membros de quaisquer irregularidades, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1681/94. No âmbito das reuniões de coordenação com os Estados-Membros, nomeadamente, o OLAF insiste na recepção de informações pormenorizadas e precisas sobre cada caso, bem como sobre as acções de acompanhamento adoptadas. Estas informações deverão constituir a base para a decisão pelo OLAF da realização de actividades de investigação ou acompanhamento próprias, bem como para sugerir às direcções-gerais responsáveis pela gestão a aplicação de sanções financeiras, se for caso disso.

O OLAF aproveitou todas as oportunidades no contexto das reuniões com os Estados-Membros (seminários, Cocolaf, reunião bilateral) para reforçar a qualidade e a quantidade das informações. Esta acção contínua revestiu-se de um êxito reflectido no acréscimo do número de comunicações recebidas pelos Estados-Membros.

A Comissão pretende sublinhar que a gestão dos Fundos estruturais é efectuada em parceria com os Estados-Membros. De acordo com as directrizes da Comissão, a responsabilidade principal da comunicação de irregularidades incumbe aos Estados-Membros (*vide* também as observações do Tribunal de Contas no ponto 107). O OLAF promoverá uma norma uniforme para a comunicação das irregularidades.

98. Após a adopção do Regulamento (CE) n.º 1681/94, os serviços da Comissão (UCLAF) elaboraram um formulário de comunicação e um guia para o preenchimento do mesmo. Além disso, na sequência de pedidos de alguns Estados-Membros em 1997, a UCLAF elaborou um documento de trabalho <sup>(1)</sup> destinado a facilitar a aplicação e a clarificar o termo «irregularidade». Este documento refere-se às irregularidades detectadas na aplicação dos Regulamentos (CE) n.ºs 1681/94 e (CE) n.º 1831/94 da Comissão, tendo sido objecto de debate com os Estados-Membros no âmbito da reunião do Cocolaf realizada em 12 de Dezembro de 1997. No que respeita, nomeadamente, à Itália, a UCLAF organizou diversas reuniões bilaterais com o objectivo de fornecer orientações e clarificar a aplicação do regulamento supracitado.

<sup>(1)</sup> SEC(97) 9445.

99-100. Como referido pelo Tribunal, os problemas em causa foram comunicados em ocasiões diversas e em relatórios diferentes. A Comissão apresentou directrizes; todavia, a compreensão e aceitação do âmbito da responsabilidade dos Estados-Membros pelos mesmos revelou-se morosa — alguns Estados-Membros não deram qualquer seguimento aos pedidos regulares do OLAF.

101. O n.º 1 do artigo 3.º estipula claramente que os Estados-Membros deverão comunicar quaisquer irregularidades antes da realização dos pagamentos, excepto se os erros ou negligências detectados antes do pagamento não derem lugar a qualquer auto administrativo ou judicial. A Comissão tem conhecimento da existência de problemas de coordenação a nível nacional.

102. O n.º 1 do artigo 3.º estipula claramente que devem comunicar-se todas as irregularidades objecto de um primeiro auto administrativo ou judicial. O artigo 5.º reforça esta interpretação e impõe aos Estados-Membros a obrigação de comunicar «fazendo referência a todas as comunicações anteriormente feitas nos termos do artigo 3.º»:

- dos montantes das recuperações **efectuadas ou esperadas**;
- dos processos administrativos e judiciais instaurados com vista à recuperação dos montantes indevidamente pagos.

Torna-se, pois, claro que a emissão de ordens de recuperação ou processos judiciais não constituem requisitos prévios para a comunicação de irregularidades.

103. No âmbito da aplicação da disposição em causa, é possível comunicar alguns elementos do caso (número de referência do programa, montante implicado) sem necessidade de autorização e sem infringir o direito de confidencialidade garantido pelo n.º 3 do artigo 3.º Deve, contudo, respeitar-se a regulamentação nacional.

104. Aquando da adopção do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, que definiu o termo «irregularidade», foi incluída nas actas do Conselho a seguinte declaração:

«O Conselho declara que os Estados-Membros, no exercício de prerrogativas de autoridade pública, não poderão ser considerados como “operadores económicos” na acepção do presente regulamento».

A interpretação apresentada pelos dois Estados-Membros em causa não é adequada, uma vez que os organismos responsáveis pela gestão dos fundos não agem com prerrogativas de autoridade pública.

105. O OLAF organizou uma reunião bilateral com os três Estados-Membros em causa, de forma a facilitar a aplicação do regulamento.

Os três Estados-Membros registaram, de facto, alguns problemas na aplicação do regulamento.

A declaração efectuada por um organismo de gestão, na Alemanha, de que a aplicação estrita do Regulamento (CE) n.º 1681/94 resultaria na comunicação de milhares de irregularidades parece exagerada. Mesmo atendendo ao número relativamente elevado de beneficiários finais de ajudas do Fundo Social Europeu, apenas se prevê que uma fracção reduzida dos pagamentos sejam irregulares. Apenas devem ser comunicadas as irregularidades com impacto superior a 4 000 euros.

106. Desde o início da aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 tem-se observado uma cooperação e comunicação crescente entre os Estados-Membros e os serviços da Comissão, nomeadamente o OLAF, que se prevê sejam reforçadas.

#### **Controlo da execução do Regulamento (CE) n.º 1681/94 por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão**

107. De acordo com a DG Controlo Financeiro, os relatórios recebidos no âmbito do artigo 2.º do regulamento constituem um dos elementos de que dispõe para a avaliação dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. A Comissão considera que, no contexto da reforma, nomeadamente no que respeita ao reforço dos procedimentos de vigilância e controlo dos Fundos estruturais, se têm dado passos no sentido de garantir a informação da Comissão dos procedimentos aplicados pelos Estados-Membros. Quanto à cooperação entre o OLAF e as direcções-gerais operacionais, o recém-adoptado «Plano de acção 2001-2003» da Comissão para «Protecção dos interesses financeiros comunitários — Luta Anti-fraude» reconhece claramente a necessidade de clarificação da responsabilidade dos diversos serviços no respeitante ao acompanhamento das irregularidades e casos de fraude comunicados, bem como à recuperação dos montantes pagos indevidamente. Neste contexto, o plano de acção prevê a celebração entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais de protocolos relativos ao acompanhamento das irregularidades notificadas pelos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1681/94. Prevê-se que os protocolos em causa sejam firmados antes do final de 2001.

108. A DG Controlo Financeiro foi encarregada da análise do sistema dos Estados-Membros, tarefa já concluída. A auditoria dos sistemas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2064/97 actualmente efectuada pela DG Política Regional (que a retomou da DG Controlo Financeiro) inclui uma avaliação da conformidade com o artigo 7.º do regulamento respeitante ao tratamento das irregularidades. Além disso, as reuniões anuais de coordenação do controlo debateram os relatórios dos Estados-Membros sobre as irregularidades.

110. Os serviços da Comissão têm conhecimento da situação e, por tal motivo, o novo Regulamento (CE) n.º 448/2001 <sup>(1)</sup> associa a aplicação das correcções financeiras à apresentação dos relatórios em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1681/94.

111. O serviço da Comissão em causa (OLAF) concorda com as observações do Tribunal e chama a atenção dos Estados-Membros para a aplicação deficiente do artigo 5.º. Todavia, deve ter-se em conta que a maioria dos atrasos são devidos a procedimentos judiciais a nível nacional.

112. A qualidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros necessita ainda de melhoramentos. O OLAF aproveitou todas as oportunidades de diálogo com os Estados-Membros (seminários, Cocolaf, reuniões bilaterais, correspondência) para melhorar a qualidade da informação. O OLAF prevê que a criação de um novo *software* para a comunicação em linha, juntamente com a formação adequada, constitua um importante passo em frente.

113. O artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1681/94 define de forma bastante clara as informações a comunicar. Todavia, o novo sistema de comunicação em linha facilitará o tratamento das informações tendo em vista o acompanhamento adequado de cada caso.

114. Sempre que os serviços da Comissão foram informados da existência de uma irregularidade não comunicada, ou não comunicada devidamente, solicitaram aos Estados-Membros em causa o respeito do disposto no Regulamento (CE) n.º 1681/94.

#### **Acompanhamento das irregularidades por parte do OLAF e de outros serviços da Comissão**

116. No domínio dos Fundos estruturais, em que as operações de financiamento parcial são a norma comum, confere-se efectivamente prioridade aos casos com maior impacto económico, bem como aos casos que, de uma ou outra forma, constituam exemplos.

O acompanhamento dos casos será centralizado pelo OLAF, de forma a assegurar uma acção mais eficaz.

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 448/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que respeita ao procedimento para a realização de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais.

118. Os Estados-Membros que detectem irregularidades no decurso do programa operacional podem corrigir a situação financeira, o mais tardar, aquando do pagamento final (recuperação dos pagamentos indevidos já efectuado ou redução de um pagamento posterior) e, se ainda for possível, reatribuir os fundos a outro projecto não afectado por irregularidades. O OLAF foi reestruturado com o objectivo de melhorar o acompanhamento administrativo e financeiro.

120. Actualmente, é já possível o acesso ao ECR por parte dos restantes serviços da Comissão, que proporciona o «sistema documentado que tenha sido objecto de um acordo» referido. Este aspecto será reforçado pela elaboração de protocolos interserviços (*vide* resposta ao ponto 92).

Todavia, no respeitante ao passado, o papel dos diversos serviços da Comissão na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 e no acompanhamento dos casos comunicados foi acordado numa reunião interserviços sob a égide da UCLAF, realizada em 29 de Setembro de 1994. A coordenação do controlo ficou também assegurada no âmbito das respectivas reuniões anuais com os Estados-Membros.

121. Quanto aos 17 pedidos relativamente aos quais as unidades «geográficas» não responderam à unidade da DG Política Regional responsável pelo controlo financeiro, não foi enviada uma resposta final à UCLAF (actualmente OLAF) dado que, numa reunião entre a DG Política Regional (unidade responsável pelo controlo financeiro) e a UCLAF, realizada em 6 de Maio de 1998, foi determinado que a UCLAF receberá já as informações em causa directamente dos Estados-Membros. A DG Política Regional não solicitou quaisquer acções complementares.

122. Em função da urgência, da natureza e das estruturas nacionais, os serviços da Comissão contactam as autoridades nacionais competentes, directamente ou por intermédio do OLAF.

123. Os serviços da Comissão procedem actualmente a uma auditoria preventiva dos procedimentos de gestão, pagamento e controlo aplicados pelos Estados-Membros para o novo período de programação. Esta auditoria inclui a verificação dos procedimentos de controlo utilizados pelas autoridades responsáveis pela gestão e pelos pagamentos no respeitante aos pedidos de pagamento dos beneficiários finais das ajudas e das declarações de pagamento à Comissão.

124. Como referido no ponto 116, o acompanhamento será reforçado pela estrutura do OLAF recentemente criada.

125. *Vide* a resposta aos pontos 91 e 94.

126. De acordo com o recentemente adoptado Regulamento (CE) n.º 448/2001, serão aplicadas correcções financeiras em caso de ausência de comunicações em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1681/94 ou da ausência de acompanhamento por um Estado-Membro. Por tal facto, os Estados-Membros serão incentivados a utilizar ao máximo às informações disponíveis.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

127-129. Desde a adopção do regulamento em 1997, a Comissão conferiu elevada prioridade à aplicação correcta do mesmo pelos Estados-Membros. A Comissão atribuiu importantes recursos às diversas actividades de informação — elaboração, apresentação e difusão do manual de auditoria dos Fundos estruturais, organização anual de reuniões bilaterais com os Estados-Membros no âmbito de protocolos de controlo financeiro, organização de seminários e resposta às questões colocadas. O controlo da aplicação das disposições do regulamento foi progressivamente incluído como componente das missões de auditoria correntes dos serviços da Comissão. Estes últimos procedem actualmente a uma auditoria dos sistemas de aplicação das disposições do Regulamento (CE) n.º 2064/97 em matéria de controlo, com o objectivo de verificar a aplicação correcta do mesmo, assegurando assim um nível de controlo adequado em toda a Comunidade. Nos casos em que as referidas auditorias permitam detectar incumprimentos, são transmitidas recomendações aos Estados-Membros. A Comissão forneceu um número elevado de orientações e abordará eventuais questões complementares em função do seu surgimento.

Prevê-se a realização de auditorias de encerramento em 2002, focalizadas na verificação da exactidão das declarações de despesas finais e no acompanhamento das declarações de encerramento.

130. A Comissão considera que os protocolos interserviços a elaborar na esteira do plano de acção 2001-2003 sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades (ponto 92), juntamente com as acções adoptadas para reforçar a vigilância e o controlo dos Fundos estruturais para o novo período de programação 2000-2006 (ponto 107), determinarão melhorias na comunicação e no acompanhamento das irregularidades.

131. A Comissão forneceu por escrito instruções inequívocas sobre o calendário e o formato das comunicações de irregularidades. O facto de alguns Estados-Membros terem registado problemas na aplicação do Regulamento (CE) n.º 1681/94 não é, pois, imputável a tal. Durante o processo de adopção do Regulamento (CE) n.º 2064/97, a Comissão adoptou também directrizes internas para a aplicação do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 (correcções financeiras).

Todavia, no contexto dos protocolos entre o OLAF e as direcções-gerais responsáveis pelos Fundos estruturais, previstos no «Plano de acção 2001–2003» da Comissão para «Protecção dos interesses financeiros comunitários — Luta Antifraude», ficará também estabelecido de forma inequívoca quais os serviços responsáveis pelo controlo dos sistemas nacionais de detecção, comunicação e acompanhamento das irregularidades. Além disso, o OLAF prevê a adopção de medidas destinadas a minimizar a disparidade de interpretações do termo «irregularidade» nos diversos Estados-Membros.

Como sublinhado na resposta ao ponto 107, a Comissão considera que as acções adoptadas, no contexto da reforma da Comissão, para o novo período de programação estabelecem de forma

clara as directrizes para os Estados-Membros e asseguram a definição e descrição dos sistemas nacionais de comunicação das irregularidades.

*Vide* também a resposta aos pontos 127-129.

132. A questão da coerência foi abordada no âmbito da *Acção 97: «Reforço da gestão financeira e do controlo dos Fundos estruturais»*, que especifica as acções a adoptar, sobre a qual se encontra em preparação uma comunicação. Foram já dados importantes passos com a adopção dos Regulamentos (CE) n.º 438/2001 e (CE) n.º 448/2001 da Comissão [este último remete de forma clara para o Regulamento (CE) n.º 1681/94].