

**REGULAMENTO (UE) N.º 1306/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO,
DE 17 DE DEZEMBRO**

CONTROLO EX POST

Norma: AC/FEAGA-1/2019

Aprovada em janeiro de 2010

1ª Revisão em junho de 2019

**NORMA DE PROCEDIMENTOS
DO
CONTROLO EX POST**

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS	3
A. OBJETIVO	4
B. PROGRAMA DE CONTROLOS	5
C. ENTIDADES COMPETENTES PARA O CONTROLO	5
D. ORGANIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTROLOS.....	6
E. OBJETIVOS DO CONTROLO	7
F. FASE PREPARATÓRIA DA EXECUÇÃO DOS CONTROLOS	8
G. EXECUÇÃO DOS CONTROLOS.....	9
<i>G.1. FASE DE PLANEAMENTO</i>	<i>9</i>
G.1.1. FASE PREPARATÓRIA	9
G.1.2. AVALIAÇÃO DO RISCO.....	11
G.1.3. LISTAS DE CONTROLO (CHECKLISTS).....	12
G.1.4. AMOSTRAS PARA CONTROLO.....	13
G.1.5. PROGRAMA DE TRABALHO.....	14
G.1.6. COMUNICAÇÕES.....	14
<i>G.2. FASE DE EXECUÇÃO.....</i>	<i>15</i>
G.2.1. RECOLHA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO	15
G.2.2. DOCUMENTOS (PAPÉIS) DE TRABALHO.....	17
G.2.3. AVALIAÇÃO DAS PROVAS.....	18
G.2.4. IRREGULARIDADES.....	18
G.2.5. ACESSO À INFORMAÇÃO	20
<i>G.3. FASE DE RELATO.....</i>	<i>20</i>
G.3.1. ELABORAÇÃO DO RELATO	20
G.3.2. ENCAMINHAMENTO DO RELATO	21
G.4. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES DE MELHORIA	21

SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AC	-	Auditoria e Controlo de Apoios Nacionais e Europeus
AT	-	Autoridade Tributária e Aduaneira
CEM	-	Chefe de Equipa Multidisciplinar
CIFG	-	Comissão Interministerial de Coordenação e Controlo de Aplicação do Sistema de Financiamento do FEAGA e FEADER
DGAIEC	-	Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
EC	-	Entidade Competente
EM	-	Estado-Membro
FEAGA	-	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
IFAP	-	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGAMAOT	-	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGAP	-	Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas
OLAF	-	Organismo Europeu de Luta Antifraude
PAM	-	Pedido de Assistência Mútua
PC	-	Programa de Controlos
PCC	-	Planeamento e Coordenação dos Controlos <i>Ex Post</i>
POSEI	-	Programa de Opções Específicas relativas ao Afastamento e à Insularidade das Regiões Ultraperiféricas
POSEIMA	-	Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade da Madeira e Açores
SCI	-	Sistema de controlo interno
SE	-	Serviço Específico
UE	-	União Europeia

A. OBJETIVO

- (1) A presente norma tem como objetivo identificar os principais procedimentos instituídos pela equipa multidisciplinar de Auditoria e Controlo de Apoios Nacionais e Europeus (AC) da IGAMAOT, para dar cumprimento às obrigações de execução do controlo *ex post* aos beneficiários do FEAGA¹, previsto no artigo 80.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.
- (2) O controlo *ex post* visa confirmar a realidade e a regularidade das operações que justificaram a atribuição dos apoios. Neste contexto, as fases relevantes do controlo compreendem o planeamento e a execução das verificações junto do beneficiário, das entidades competentes (EC) e de terceiros e o relato das principais conclusões.

O delineamento e a profundidade das verificações têm em conta a avaliação de risco determinado pelas características das operações apoiadas, pelo sistema de gestão e controlo implementado pelas EC, pela natureza do setor e do beneficiário e pelo controlo interno implementado por este.

O relato incluirá sugestões e/ou recomendações de melhoria de procedimentos ao beneficiário ou às EC, tendo em vista, respetivamente, a eficaz realização dos controlos e o aperfeiçoamento do sistema de controlo da ajuda.

- (3) O presente normativo não dispensa a consulta da legislação da União Europeia (UE) e nacional aplicável, bem como das normas, a seguir identificadas:
- Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro;
 - Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014 da Comissão, de 6 de agosto de 2014;
 - Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro;
 - Regulamento Delegado (UE) 2015/1971 da Comissão, de 8 de julho;
 - RCM n.º 101/2007, de 1 de agosto;
 - Decreto-Lei n.º 60/2008, de 27 de março;

¹ O controlo *ex post* incide sobre as despesas e receitas do FEAGA, que se traduzem, respetivamente, em subsídios atribuídos (despesa) e pagamentos ao FEAGA (receitas). As pessoas individuais ou coletivas envolvidas, também designadas “empresas” na aceção do artigo 79.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2008, de 27 março, são, respetivamente, os beneficiários e os devedores. Os beneficiários são mais comuns do que os devedores, justificando-se, assim, a sua sistemática referência.

- “Pacote de controlo *ex post*” da Comissão/ DG-AGRI, de 7 de agosto de 2008;
- Norma AC/FEAGA-2/2019 – Norma de procedimentos do Serviço Específico.
- Norma AC/FEAGA-3/2019 – Processos de contraordenação;
- Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, anexo ao Despacho n.º 10466/2017, de 30 de novembro de 2017.

Também não dispensa a consulta dos documentos tipo referenciados na presente norma, disponíveis na rede informática interna da IGAMAOT.

B. PROGRAMA DE CONTROLOS

- (4) Os controlos *ex post* encontram-se integrados num Programa de Controlos (PC) anual, delineado pelo Serviço Específico (SE)² de acordo com os critérios previstos no artigo 84.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 e no artigo 42.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014.

O Programa é submetido à apreciação da Comissão Europeia, até 15 de abril, tornando-se definitivo no prazo de oito semanas, se esta não tiver apresentado observações.

A respetiva execução deve decorrer de 1 de julho do ano *n* a 30 de junho do ano *n+1* e incide sobre o exercício financeiro que encerrou em 15 de outubro do ano *n-1*.

C. ENTIDADES COMPETENTES PARA O CONTROLO

- (5) Em Portugal, os organismos competentes para a execução dos controlos são a IGAMAOT, que reúne igualmente as atribuições de SE, e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no tocante aos apoios *Restituições à exportação* e *POSEI – Regime de Abastecimento*.

² As competências do SE, definidas no artigo 85.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, são desempenhadas pela equipa de Planeamento e Coordenação dos Controlos *Ex Post* (PCC), que integra a AC.

- (6) Os dois organismos articulam-se com vista à realização de controlos concomitantes às empresas que recebem ajudas mistas, i.e., ajudas de mercado e *Restituições à exportação / POSEI – Regime de Abastecimento*.

D. ORGANIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTROLOS

- (7) A execução dos controlos *ex post* do FEAGA, que integram um PC, decorre no âmbito do Plano de Atividades anual da IGAMAOT.
- (8) Os controlos são executados, por norma, por dois inspetores, sob a coordenação de um Chefe de Equipa Multidisciplinar (CEM).

Os inspetores são designados para o controlo através de despacho do Inspetor Diretor, mediante proposta do CEM que os coordena.

Os inspetores e o CEM constituem um grupo coeso, com responsabilidade solidária na eficácia, eficiência e qualidade do controlo. O CEM intervém em todas as fases, com particular ênfase nas de análise de risco e planeamento, validação das verificações realizadas, e de estruturação e revisão do relato.

- (9) Por seu turno, o SE, responsável pelo acompanhamento da execução dos controlos, presta o seu contributo, neste âmbito, nas fases de análise de risco e de delineamento das verificações, bem assim como na análise das irregularidades identificadas nos controlos.
- (10) Os controlos articulados e concomitantes a executar pela IGAMAOT e pela AT, seguem as regras gerais estabelecidas em Memorando, de 14/10/2009 (*vide anexo*).
- (11) As presentes noções serão concretizadas nos pontos seguintes.

E. OBJETIVOS DO CONTROLO

- (12) O controlo *ex post* visa aferir da realidade e a regularidade das operações que fazem direta ou indiretamente parte do sistema de financiamento do FEAGA, tendo como objetivo formar uma opinião sobre as suposições de risco formuladas (em relação a um grupo de transações, à empresa e/ou às medidas de mercado), aferindo da respetiva veracidade ou falsidade face aos elementos de prova relevantes e fiáveis.

O controlo *ex post* é realizado em complemento aos controlos já realizados pelas EC, prévios ou posteriores à concessão da ajuda.

Para tal, as verificações, delineadas segundo as hipóteses de risco formuladas, incidem sobre os *documentos comerciais* do beneficiário e também de terceiros, a montante e a jusante das operações financiadas.

Os *documentos* abrangem registos, livros, notas e documentos comprovativos, a contabilidade, os registos de produção, de existências e de qualidade, bem como a correspondência e os dados comerciais relativos à atividade da empresa, qualquer que seja a sua forma, incluindo em suporte eletrónico.

- (13) O período em análise é, por princípio, o que respeita aos subsídios atribuídos no exercício FEAGA³ anterior ao do PC.
- (14) A indicação da(s) medida(s) a controlar e respetivos montantes consta da *ficha individual de beneficiário*. Esta inclui ainda informações úteis, sobre os montantes de subsídios recebidos a título dos dois exercícios anteriores, bem como a pontuação dos critérios de risco subjacente à seleção do beneficiário.

A ficha de beneficiário é acompanhada da respetiva *Nota explicativa*, de extrato do *Quadro dos X*, referente aos pedidos de ajuda, do *Quadro 104* do exercício em análise, de informação respeitante ao histórico de controlos *ex post* realizados, aos respetivos resultados e ao *follow up* das sugestões de melhoria e das irregularidades, bem como de informação sobre a existência de controlo pelo IFAP relativamente ao exercício financeiro em análise.

³ O exercício FEAGA do ano n decorre de 16 de outubro de n-1 a 15 de outubro de n.

(15) No caso de ajudas mistas, poderá haver lugar a controlo articulado e concomitante, sob proposta prévia do SE, após auscultação dos organismos de controlo, ou sob proposta do inspetor, no decorrer da execução de um controlo *ex post*, em função da avaliação do risco do sistema de controlo interno (SCI) do beneficiário.

F. FASE PREPARATÓRIA DA EXECUÇÃO DOS CONTROLOS

(16) Previamente à execução dos controlos previstos no PC, cabe ao SE proceder à/ao(s):

- Levantamento/atualização da legislação da UE e nacional e dos normativos aplicáveis e à elaboração/atualização dos documentos intitulados “Legislação Aplicável” e “Diagrama da Ajuda”, que constituem anexos do relatório.
- Levantamento das conclusões e sugestões de melhoria / recomendações emanadas em anteriores controlos *ex post* e auditorias realizadas por esta Inspeção-Geral, bem como dos resultados dos respetivos acompanhamentos.
- Levantamento das conclusões e recomendações emanadas em relatórios de missões da Comissão Europeia / Tribunal de Contas Europeu.
- Levantamento das conclusões e recomendações emanadas em relatórios de certificação de contas do IFAP pela Inspeção-Geral de Finanças.
- Elaboração/ajustamento do Programa de Trabalho, das Hipóteses de Risco e seus testes e das *checklists* do beneficiário e das EC, tendo presente a legislação e normas aplicáveis, os resultados de controlos de anteriores PC e a implementação das sugestões de melhoria pelas EC, se aplicáveis.

O SE deve fornecer esta informação ao CEM, ficando a mesma disponível para os inspetores na rede informática interna da IGAMAOT.

A introdução de ajustamentos nas metodologias relacionados com o projeto em análise é efetuada pelos inspetores, em articulação com o respetivo CEM, na fase de planeamento do controlo (*vide* ponto G.1).

- (17) O CEM comunica ao IFAP o início da realização de cada controlo, com especificação do beneficiário e medida(s) a controlar, e respetivo(s) montante(s)⁴, e solicita a disponibilização do respetivo processo para consulta, no prazo que indica na comunicação.

G. EXECUÇÃO DOS CONTROLOS

G.1. FASE DE PLANEAMENTO

G.1.1. Fase Preparatória

- (18) O objetivo desta fase é identificar as questões potencialmente relevantes que exijam um exame específico no beneficiário, ou em terceiros, quer a montante quer a jusante.

As informações recolhidas servem de base para uma orientação preliminar do controlo, designadamente, com a seleção das áreas de risco mais relevantes e dos testes a realizar, tendo em vista a confirmação da elegibilidade das operações e do beneficiário e do cumprimento dos compromissos atinentes a este e às EC.

- (19) No âmbito dos controlos articulados com a AT, cabe aos respetivos coordenadores decidir a articulação entre si, nomeadamente, o *timing* e os procedimentos concretos a adotar com vista ao planeamento dos controlos.

- (20) Nesta fase, os inspetores devem proceder à/ao:

- a) Estudo da legislação da UE e nacional, incluindo atos da Administração (Despachos, Avisos e outros) aplicável ao setor e à medida.
- b) Levantamento/atualização do sistema nacional de gestão e controlo da ajuda, incluindo a análise de normativos ou outra documentação das EC e do *diagrama da ajuda* elaborado/atualizado pelo SE, o qual integrará o *relatório*.

⁴ O PC é previamente comunicado pelo Inspetor Diretor da AC ao IFAP, informando-o acerca dos beneficiários selecionados para controlo e das medidas e respetivos montantes envolvidos.

c) Consulta das conclusões e recomendações emitidas pela Comissão Europeia e pela IGAMAOT em anteriores missões/auditorias ao sistema de gestão e controlo, bem como dos resultados dos respetivos acompanhamentos.

d) Estudo e caracterização do beneficiário/empresa, nomeadamente por recurso à informação disponibilizada por serviços especializados, quanto à constituição e atividade⁵.

Devem identificar-se as relações relevantes com terceiros, em especial fornecedores e clientes e eventuais participações e/ou integração em outras empresas da mesma fileira.

e) Levantamento de outra informação relevante de enquadramento, nomeadamente posicionamento no setor, participação nos órgãos sociais das Associações relevantes do setor, estratégias de comercialização e produtos.

f) Análise, se aplicável, da informação obtida em anteriores controlos *ex post* relativa, nomeadamente, à caracterização do beneficiário e dos respetivos SCI implementados⁶.

g) Análise dos relatórios de controlo ao beneficiário, quer prévios ao pagamento, quer no âmbito de anteriores Programas de controlo *ex post*⁷, atendendo-se, em especial, à avaliação da fiabilidade do SCI e às conclusões e sugestões de melhoria / recomendações emitidas.

h) Estudo sumário do(s) processo(s) de pedido de ajuda constante no organismo gestor, identificados no *Quadro dos X*, com sistematização dos principais dados quantitativos agregados e identificação, se possível, das principais relações com terceiros.

Os inspetores devem preferencialmente obter a informação em suporte informático, de forma a permitir a celeridade da análise e a evitar eventuais erros de registo.

(21) Quanto possível, a equipa procederá também ao estudo do setor, em especial nas áreas das operações subsidiadas (dimensão e dinâmicas, fileiras de produção/comercialização, abertura ao mercado externo, características técnicas e tecnológicas das operações, controlo de qualidade, entre outras), tendo por base informação especializada.

⁵ Atualmente, consulta-se a informação coligida pela Iberinform que, em síntese, abrange a atividade económica, o capital social e a distribuição do capital, os órgãos de gestão, as entidades relacionadas e informação financeira.

⁶ Por exemplo, circuitos e controlo da produção e controlo de existências.

⁷ Na folha "Controlos e irregularidades" da *ficha de beneficiário* encontram-se identificados os controlos *ex post* realizados ao beneficiário nos sete PC anteriores.

G.1.2. Avaliação do Risco

(22) A abordagem do controlo exige que os inspetores identifiquem explicitamente os principais riscos de irregularidade ou fraude no acesso à ajuda, associadas a operações, ao beneficiário/empresa ou às medidas em análise, mediante:

a) Identificação dos riscos e seleção dos mais relevantes, formulando-os sob a forma de *hipóteses de risco*.

Na ponderação da relevância dos riscos deverão ser considerados, nomeadamente, os controlos já efetuados pelas EC. As áreas objeto de controlo por estas entidades - o qual é muitas vezes exaustivo - poderão ser consideradas menos prioritárias na graduação do risco. Por outro lado, os resultados das respetivas verificações, considerados fiáveis, devem constituir o ponto de partida para o controlo *ex post*.

b) Sistematização dos testes a realizar com vista à efetiva confirmação da validade de cada hipótese, os quais consistem em controlos cruzados a realizar no beneficiário/empresa ou em terceiros relevantes.

Estes controlos incidem, por norma, sobre as áreas a montante e a jusante das operações subsidiadas, designadamente:

- Aquisição de bens (incluindo matérias-primas) e serviços;
- Produção (ou transformação) e armazenagem;
- Qualidade dos produtos (requisitos regulamentares);
- Comercialização e transporte de bens/produtos;
- Controlo de existências.

Crítérios pertinentes para a seleção dos testes consistem, entre outros, na sua facilidade de execução, na fiabilidade dos registos/documentos de base e, quanto possível, na consistente mas indireta relação destes com a operação objeto de ajuda⁸.

⁸ A relação indireta com o objeto/operação subsidiado reduz a probabilidade de estes registos/documentos terem sido modificados/forjados.

c) Ajustamento das hipóteses de risco formuladas no decurso do controlo, sempre que as condições encontradas no beneficiário ou em terceiros e/ou o resultado das verificações o justifiquem. À luz deste reexame, os inspetores identificam a(s) nova(s) hipótese(s) de risco e/ou o(s) novo(s) teste(s) a realizar.

(23) Os testes formulados, sistematizados por entidade, integram as *listas de controlo* e a respetiva aplicação ocorre na fase de *execução das verificações*. Nesse âmbito, a profundidade dos testes deve ser a suficiente para os inspetores formarem uma opinião sobre a validade das *hipóteses* que estão a testar.

Os resultados obtidos em cada teste bem como as conclusões extraídas quanto às diversas *hipóteses de risco* são expressos de forma sumária no *relatório*.

G.1.3. Listas de Controlo (*Checklists*)

(24) As *listas de controlo* constituem um instrumento destinado a auxiliar os inspetores no exame das questões relativas ao controlo *ex post*. Assim, as *listas de controlo* são preparadas relativamente a cada entidade a auditar e reúnem as verificações e testes a efetuar, em relação aos aspetos jurídicos, organizacionais, administrativos, de gestão, comerciais e contabilísticos do beneficiário e de terceiros, bem como às obrigações das EC.

(25) O formato das *listas de controlo* encontra-se normalizado e disponível na rede informática interna. Encontram-se também disponíveis as *listas de controlo* das medidas controladas em Programas anteriores. Neste caso, os inspetores devem proceder ao respetivo estudo e à sua atualização, se pertinente.

(26) As *listas* incidem, nomeadamente, sobre:

- Elegibilidade do beneficiário e das operações e/ou dos produtos objeto de ajuda;
- Cumprimento dos compromissos por parte do beneficiário;
- Cumprimento das obrigações cometidas às EC;
- Exaustividade e resultados dos controlos efetuados pelas EC;
- Fiabilidade do sistema de gestão e controlo da ajuda;
- Fiabilidade do SCI do beneficiário e de terceiros, se aplicável.

- (27) A *lista* possui a identificação de todas as fontes a consultar com vista à realização das verificações e dos testes. Constitui um ficheiro de trabalho, onde são também registados os resultados das verificações.
- (28) A organização da *lista* serve de referência ao arquivo dos papéis de trabalho e documentos colhidos no decurso da execução do controlo.

G.1.4. Amostras para Controlo

(29) A análise do processo de concessão de ajuda, complementada pela recolha de elementos do beneficiário, deverá permitir a formulação de *amostras das operações subsidiadas*, bem como das que ocorreram *a montante e a jusante* destas, para efeitos de verificação documental. Neste âmbito, importa proceder à:

- a) Sistematização dos dados relativos ao universo das operações subsidiadas, estudo do respetivo comportamento ao longo do período em análise e relativamente a períodos anteriores homólogos, se aplicável, e seleção de uma amostra significativa.

A seleção da amostra deve incidir somente sobre despesas consideradas elegíveis pelo IFAP e que foram financiadas pelo FEAGA, de acordo com os artigos 79º⁹ e 80º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 e o artigo 42º do Regulamento de Execução (UE) n.º 908/2014. Excecionalmente e desde que devidamente justificado, poderão ser selecionadas outras despesas.

O montante da ajuda correspondente à despesa selecionada para análise não pode ser inferior a 40 000 €¹⁰.

- b) Análise da representatividade das operações a montante e a jusante e seleção dos terceiros mais relevantes.

⁹ "...controlo da realidade e da regularidade das transações que façam direta ou indiretamente parte do sistema de financiamento pelo FEAGA com base nos documentos comerciais dos beneficiários...".

¹⁰ Este valor corresponde ao limiar estabelecido no Regulamento (UE) n.º 1306/2013 para definição do universo de beneficiários que receberam ajuda FEAGA e que está sujeito a controlo *ex post*, pelo que se considera adequado aplicá-lo na amostragem efetuada em sede de controlo.

- c) Elaboração de um quadro-resumo, sistematizando a representatividade das amostras selecionadas e os critérios de seleção. A seleção das amostras deverá ser articulada entre si¹¹, bem assim como com os testes às hipóteses de risco a realizar¹².

As amostras poderão ser ajustadas no decurso do controlo, em função da fiabilidade constatada ao nível global do SCI e/ou dos registos e documentos do beneficiário.

G.1.5. Programa de Trabalho

(30) A realização das tarefas de planeamento abordadas deverá permitir a consolidação do *Programa de trabalho*, enquanto instrumento orientador das diversas fases do controlo. Em função da dimensão e complexidade esperadas para o controlo, o CEM poderá propor superiormente o ajustamento da dotação de recursos prevista.

(31) Tendo por base o *Programa*, deverão os inspetores submeter a autorização do CEM a calendarização das ações a realizar, designadamente das visitas às EC, ao beneficiário ou a terceiros.

G.1.6. Comunicações

(32) Em momento posterior à consulta do processo pela equipa e à avaliação do risco e delimitação da amostra para controlo (*vide* pontos G.1.2 e G.1.4), o CEM comunica a realização do controlo:

- Ao beneficiário, com especificação da(s) medida(s) a controlar e do(s) respetivo(s) montante(s), e solicita o envio / disponibilização para consulta da informação e documentação necessária à execução do controlo, indicando um prazo para a remessa dos elementos pedidos.
- A outras EC intervenientes no sistema de gestão e controlo da ajuda, se aplicável, identificando o beneficiário, a(s) medida(s) a controlar e o respetivo(s) montante(s), e solicita o envio da informação/documentação necessária à execução do controlo, indicando um prazo para o efeito.

¹¹ A seleção do período para análise da operação objeto de ajuda deve, quanto possível, condicionar a seleção dos terceiros cujos fornecimentos/aquisições relevam no mesmo período.

¹² O risco acrescido pelo facto de um terceiro ser simultaneamente fornecedor e cliente no âmbito da operação subsidiada, por exemplo, deve relevar na respetiva seleção.

- (33) Os inspetores, por seu turno, notificam os terceiros selecionados para controlo cruzado / circularização do objetivo e âmbito do controlo e do tipo de informação a disponibilizar (*vide* alínea c) do parágrafo (38)).

G.2. FASE DE EXECUÇÃO

G.2.1. Recolha e Análise de Informação

- (34) Após a definição das verificações e testes a efetuar no âmbito das *hipóteses de risco* formuladas, o objetivo da fase de execução do controlo *ex post* consiste em obter e cruzar informações credíveis de molde a retirar conclusões sustentadas sobre a correta concessão da ajuda.
- (35) As informações a recolher, baseadas em registos e/ou documentos, são obtidas junto do organismo gestor e outras entidades oficiais, do beneficiário e dos terceiros selecionados.
- (36) A avaliação da fiabilidade da informação do beneficiário exige, designadamente, o exame dos sistemas e procedimentos operacionais, de controlo da qualidade e das práticas de gestão significativas, bem como dos aspetos estruturais e organizacionais. Esta avaliação pode determinar o ajustamento dos testes programados e/ou das amostras definidas.
- (37) As informações de terceiros visam a confirmação da mesma informação, no tocante às operações a montante e a jusante do objeto de ajuda. No âmbito do mercado aberto, é frequente encontrar-se entidades terceiras relevantes situadas noutro Estado-Membro (EM) da UE. Nessa circunstância, deve solicitar-se às EC desses EM a realização das verificações, ao abrigo da assistência mútua prevista no artigo 83.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.
- (38) Os procedimentos e diligências nesta fase, devem incluir, designadamente:

a) No organismo gestor

- Análise pormenorizada do processo de pedido de ajuda e organização do ficheiro-base detalhado dos dados relativos à operação subsidiada.

Preferencialmente, este ficheiro (ou conjunto de ficheiros) deve corresponder ao utilizado por este serviço para controlo administrativo do(s) pedido(s) e processamento da ajuda. Os

inspetores procederão à confirmação, por amostragem, da correção dos dados constantes do ficheiro tendo por base os documentos existentes no processo.

- Realização das verificações atinentes aos prazos legais (candidatura, análise, pagamento), instrução e controlo do(s) pedido(s), processamento e pagamento da ajuda.

b) No beneficiário

- Levantamento dos circuitos e procedimentos atinentes às operações subsidiadas, incluindo a montante e a jusante destas, e apreciação do respetivo SCI implementado, mediante a realização de testes de percurso sobre um processo/transação.
- Comparação, mediante testes substantivos, dos dados do(s) pedido(s) de ajuda com os registos contabilísticos gerais e específicos, registos de existências, de produção, de controlo de qualidade e outros diretamente relacionados com a operação subsidiada.
- Ajustamento dos testes e/ou das amostras a aplicar, em função da avaliação da fiabilidade do SCI ou dos resultados dos testes substantivos.

A ausência/deficiência de determinados registos/controlos deve originar a substituição dos testes inicialmente planeados por testes alternativos, de similar validade.

As incoerências detetadas nas verificações, no âmbito da amostra programada, devem determinar a extensão desta, ponderando o respetivo custo e o benefício em termos da confiança daí resultante. No limite, em caso de irregularidade, poderá justificar-se o abandono da amostra e a realização exaustiva das verificações.

- Repercussão das eventuais alterações introduzidas no plano de trabalho, com inerente adaptação dos *testes das hipóteses de risco* e das *listas de controlo*.
- No caso de o cumprimento das sugestões de melhoria formuladas em anteriores controlos *ex post* não se encontrar cabalmente demonstrado, pedido dos elementos necessários à comprovação do mesmo.

c) Em terceiros

- Comparação, mediante testes substantivos, dos dados recolhidos no beneficiário com os registos e documentos específicos, de natureza contabilística e extra-contabilística, de fornecedores e clientes a montante e a jusante das operações subsidiadas.

A realização destes controlos cruzados poderá ser realizada no local ou mediante circularização. Nesta última opção, os inspetores devem, quanto possível, restringir o pedido às

peças essenciais para a confirmação dos dados colhidos no beneficiário¹³ e facilitar o envio em formato eletrónico. Caso se verifiquem inconsistências, justificar-se-á então o pedido posterior de informação com maior detalhe ou, eventualmente, a visita no local.

Quando as empresas terceiras se situem noutra EM, os inspetores deverão preparar o *pedido de assistência mútua* (PAM), sob a coordenação do CEM, e encaminhá-lo para o SE, a fim de ser submetido às autoridades de controlo do EM. O PAM, com formulário normalizado, deverá explicitar de forma clara os respetivos objetivos e ser instruído com todos os elementos a sujeitar a verificação.

d) Em entidades oficiais

- Comparação, mediante testes substantivos, dos dados recolhidos no beneficiário com os registos existentes nos organismos oficiais com competências de regulação e/ou controlo.

A realização de controlos cruzados junto de terceiros e entidades oficiais poderá ser realizada no local ou mediante circularização. Caso o volume de informação a consultar seja vasto, e não seja possível a respetiva transmissão em formato eletrónico, os inspetores deverão optar pela realização das verificações junto da entidade.

G.2.2. Documentos (papéis) de Trabalho

(39) Os *papéis de trabalho* preparados pelos inspetores devem apoiar as conclusões expressas no *relatório* e representar elementos de prova bastantes, em quantidade e qualidade. O respetivo arquivo deve ser cuidado e articulado com o *relatório*. Nesse âmbito, deverão os inspetores:

- a) Manter as notas pormenorizadas das entrevistas/reuniões realizadas, incluindo a referência da data e do nome e função do participante.
- b) Preparar quadros detalhados, em formato eletrónico, que sistematizem as comparações realizadas a título de cada teste, com referência à(s) fonte(s).

A justificação das eventuais inconsistências/imperfeições pontuais dos dados deverá constar de observações rigorosas e referenciadas, de forma a possibilitar a sua posterior consulta.

¹³ Deve evitar-se sobrecarregar os auditados e, em especial, as entidades terceiras, com o envio de elevado volume de cópias de registos e documentos. Os inspetores devem, quanto possível, basear as verificações em registos de síntese (contas-correntes, mapas de existências, por exemplo), de forma a potenciar o alcance do controlo.

A representação sob a forma de gráfico, quando viável, facilita a visualização.

Estes apuramentos deverão dar origem, mediante agregação dos dados (mensal, anual, por pedido de ajuda), aos anexos do *relatório*.

- c) Recolher cópia dos documentos relevantes e, a título de exemplo, dos que apoiaram a realização dos testes.

A preparação e arquivo de um exaustivo volume de cópias de registos ou documentos apenas se poderá justificar – se não puder ser suportado em formato eletrónico – como comprovativo de uma irregularidade.

- d) Manter o registo da documentação consultada, com referência à fonte, data e local de disponibilização, atualizando, se necessário, as *listas de controlo*.

- e) Proceder ao arquivo dos *papéis de trabalho*, referenciando-os aos pontos do *relatório*.

- f) Submeter o arquivo dos *papéis de trabalho* à apreciação do CEM, o qual os visará, em reconhecimento da validade dos elementos que estiveram na base das análises efetuadas.

G.2.3. Avaliação das Provas

- (40) Ao longo da execução do controlo, em especial da análise e cruzamento da informação, os inspetores avaliam permanentemente se os elementos de prova obtidos são suficientes para tirar conclusões sobre as *hipóteses de risco* e procedem às pertinentes adaptações, em articulação com o CEM, em função do grau de risco associado.

G.2.4. Irregularidades

- (41) A identificação de irregularidade(s) obriga à realização das verificações necessárias à respetiva compreensão (causa eventual, intencional) e avaliação da extensão (deficiência pontual, sistemática), as quais são definidas em articulação com o CEM e com o SE e, sempre que se justifique, com a Direção superior.

- (42) Nestas circunstâncias, a documentação/registos a recolher no beneficiário e, eventualmente, em terceiros, devem permitir a adequada fundamentação da(s) irregularidade(s).

- (43) Os inspetores preparam quadros detalhados que permitam a visualização inequívoca das inconsistências detetadas, por referência às fontes de informação¹⁴, evidenciando o cálculo dos desvios e respetiva repercussão no montante de ajuda, os quais constituem anexos do *relatório*.

A explicitação das diferenças e respetivo suporte, bem como da metodologia de recálculo da ajuda, se for o caso, deverá ser clara e rigorosa. A identificação do montante a recuperar consta de um ponto específico do *relatório*.

- (44) No âmbito do Regulamento Delegado (UE) 2015/1971 da Comissão, de 8 de julho, a irregularidade de montante igual ou superior a 10 000 €, respeitante à componente FEAGA, é comunicada à Comissão Europeia/OLAF¹⁵, através da CIFG¹⁶.

Nos casos aplicáveis, e após o despacho superior do relatório, os inspetores preparam a comunicação, sob a coordenação do CEM, mediante a utilização do ficheiro formatado, e procedem ao respetivo encaminhamento para o SE.

- (45) À luz do direito nacional, a irregularidade que consubstancie uma suspeita da prática de crime, designadamente de crime de fraude na obtenção de subsídio, é obrigatoriamente comunicada ao Ministério Público¹⁷.

Nesse âmbito, os inspetores procedem à preparação da comunicação, sob a coordenação do CEM, instruindo-a com todos os elementos de prova relevantes.

Para a avaliação dos factos, poderá ser proporcionado internamente o adequado *apoio técnico jurídico*.

- (46) O SE acompanha o processo de recuperação de verbas e transmite essa informação ao competente CEM para seu conhecimento e da equipa respetiva.

¹⁴ Por exemplo, “quantidades declaradas” vs. “quantidades existentes, segundo registos de existências”.

¹⁵ Organismo Europeu de Luta Antifraude.

¹⁶ Comissão Interministerial de Coordenação e Controlo da Aplicação do Sistema de Financiamento do FEAGA e do FEADER, instituída pela RCM n.º 101/2007.

¹⁷ Código do Processo Penal (artigo 242.º), instituído pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

G.2.5. Acesso à Informação

(47) De acordo com o artigo 4.º do DL n.º 60/2008, o beneficiário e os terceiros encontram-se obrigados à manutenção da documentação nos cinco anos seguintes ao da respetiva emissão e à respetiva disponibilização no âmbito do controlo *ex post*. Quando tal não aconteça ou a informação contenha insuficiências que prejudicam a boa execução do controlo, os inspetores deverão adotar os procedimentos previstos na Norma n.º AC/FEAGA-2/2019.

G.3. FASE DE RELATO

(48) Depois de concluída a execução do controlo *ex post*, é elaborado o correspondente *relatório* que sistematiza os aspetos essenciais observados, sobre a concessão da ajuda, e respetivas conclusões.

(49) Tendo em conta os objetivos do controlo, o *relatório* deve ser especialmente orientado para os resultados da avaliação das *hipóteses de risco*. Conterá também sugestões de melhoria da organização e/ou do SCI do beneficiário, relevantes no contexto do acesso à ajuda.

(50) No quadro da missão da IGAMAOT, visando contribuir para o bom desempenho das entidades competentes/intervenientes, o *relatório* poderá conter sugestões de melhoria do sistema de gestão e controlo da medida.

G.3.1. Elaboração do Relato

(51) Tomadas as decisões sobre os conteúdos e anexos a incluir no *relatório*, a respetiva elaboração, a partir do ficheiro normalizado, deverá obedecer às seguintes ações:

- a) Redação, numa linguagem simples e clara, dos conteúdos dos diversos pontos e, a par, preparação dos respetivos anexos. Esta elaboração sequencial permitirá testar da adequação do anexo às afirmações/conclusões expostas.
- b) Reapreciação do texto e anexos, antes da entrega ao CEM, de molde a simplificar a exposição e a aferir da coerência global do relato e, nomeadamente, entre as conclusões e as sugestões de melhoria.

G.3.2. Encaminhamento do Relato

(52) Após aprovação pela Direção superior, o *relatório* é remetido ao SE, ao organismo pagador e, caso se justifique, às outras EC, para conhecimento e implementação de eventuais sugestões de melhoria. Nas circunstâncias previstas no parágrafo (45), é igualmente remetido ao Ministério Público.

G.4. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES DE MELHORIA

(53) Anualmente, o SE divulga o resultado do acompanhamento efetuado, por controlo, à implementação das recomendações e sugestões de melhoria inseridas no respetivo relatório.

(54) No caso de não terem sido apresentadas a esta Inspeção-Geral as evidências da implementação efetiva de medidas pelos beneficiários para o cumprimento das sugestões de melhoria, o SE solicita o ponto de situação diretamente aos beneficiários, preferencialmente no prazo de um ano após a notificação pelo IFAP.

ANEXO**MEMORANDO¹⁸**

14 de outubro de 2009

CONTROLOS ARTICULADOS E CONCOMITANTES

1. A Comissão Europeia, no âmbito da auditoria sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 485/2008¹⁹, realizada entre 16 e 18 de junho de 2009, recomendou às autoridades nacionais que “A cooperação entre a IGAP e a DGAIEC seja organizada de modo a incluir no processo de controlo os pagamentos efetuados no âmbito de outras medidas que não as de princípio. Isto aplica-se sobretudo à situação em que são recebidas subvenções mistas ao abrigo de medidas internas e de restituições à exportação/POSEIMA. Deve ser preparado pelo serviço específico e comunicado aos serviços da Comissão um plano para resolver esta situação”.²⁰
2. Neste contexto, os representantes de ambos os organismos foram consensuais em considerar que a solução à questão suscitada passa pela realização de ações articuladas e concomitantes, cuja metodologia de planeamento e execução se resume nos parágrafos 3 e 4.
3. No âmbito do estabelecimento do PC, o SE dispõe de informação financeira que permite identificar a natureza e o montante das ajudas recebidas pelas empresas e, conseqüentemente, determinar os beneficiários passíveis de controlo por parte da IGAP e da DGAIEC, isto é, as empresas que, em dado exercício financeiro, receberam ajudas de mercado e restituições à exportação/POSEIMA abastecimento (ajudas “mistas”). A seleção das empresas decorrerá da aplicação de critérios de risco, nomeadamente das medidas, que venham a ser previamente estabelecidos para o efeito, os quais incluirão critérios de relevância financeira.

¹⁸ Extrato.

¹⁹ Diploma respeitante aos controlos pelos EM das operações financiadas pelo FEAGA, revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

²⁰ A IGAMAOT e a AT vieram posteriormente a prosseguir, em matéria de controlo *ex post*, as competências da Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas (IGAP) e da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), respetivamente.

O POSEIMA (Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e Insularidade da Madeira e Açores) antecedeu o POSEI.

Assinale-se, porém, que a seleção das empresas²¹ não envolve o conhecimento aprofundado das mesmas, designadamente ao nível de controlo interno, pelo que a informação obtida pelo inspetor junto dos beneficiários poderá revelar situações de risco que aconselhem a verificação de outra(s) ajudas. Sempre que estejam em causa ajudas “mistas”, o controlador, em função do risco inerente ao SCI da empresa, pode igualmente propor um controlo conjunto.

4. Aos coordenadores das equipas de ambos os organismos cabe decidir a articulação entre si, nomeadamente, o *timing* e os procedimentos concretos a adotar com vista à execução dos controlos. Essa articulação deverá contemplar a/o:

- Identificação dos dados comuns sobre a empresa, de modo a evitar a análise de informação divergente e a duplicação de pedidos de informação;
- Troca de informações, nos limites legalmente permitidos, sobre hipóteses de risco da empresa e das operações, a fim de potenciar o resultado do controlo;
- Realização da primeira reunião na empresa com a presença de ambas as equipas, com vista a apresentar o objetivo e âmbito do controlo;
- Planeamento conjunto de eventuais controlos cruzados a terceiros;
- Reunião entre equipas de trabalho sobre resultados obtidos, em especial sempre que se detetem irregularidades, embora a finalização das ações possa não coincidir no tempo.

A experiência entretanto adquirida poderá determinar a revisão/pormenorização dos procedimentos atrás enunciados.

Concluiu-se que em termos organizativos, não será necessário introduzir alterações ao conteúdo das credenciais, bem como das comunicações com a empresa, organismos oficiais e terceiros.

Foi ainda decidido dar início à aplicação desta metodologia no programa em curso (2009/10).

* * * * *

²¹ Independentemente de serem objeto de controlo articulado e concomitante ou não.