

1. Enquadramento

- 1.1)** CCDR abriram candidaturas para o programa +COESO em 2020 e 2021. Neste momento todos os programas já terminaram. Há várias situações de incumprimento nos reembolsos com beneficiários individuais.
- 1.2)** O aviso do programa e a legislação aplicável definiam as condições. Nele estava descrito que os Empresários em Nome Individual (ENI) podiam candidatar-se, nas condições definidas na legislação: ter contabilidade organizada, não ter dívidas à seg. social e finanças, não ter atividade aberta nos códigos excluídos do programa. (consultar **Portaria n.º 52/2020, de 28 de fevereiro**, link no documento - B.1, p. 7)
- 1.3)** O programa visava a criação de postos de trabalho e a criação do próprio emprego durante cerca de 30 meses.
- 1.4)** As candidaturas então aprovadas reuniram todas as condições definidas no aviso e implicaram a assinatura de um termo de aceitação (contrato), que definiu as condições do programa, assinado pelo beneficiário e pela CCDR.

2. Descrição do problema

- 2.1)** Desde o início deste programa todos estes ENIs ou viram o seu programa suspenso ou o valor reduzido, nalguns casos em menos 1 ano de apoio.
As CCDR mudaram as regras, já com os programas em execução e com reembolsos pagos. Nalguns casos fizeram-nos ao fim de 1 ano do programa. Exigiram que todos os ENIs mudassem a taxa contributiva da segurança social para 25,2%, exigiram que todos tivessem um valor mínimo de base de incidência contributiva (BIC) na segurança social, equivalente a 1 indexante dos apoios sociais (1 IAS em 2022 = 443,20€).
- 2.2)** Estas condições e critérios não estavam na abertura do concurso, nem no contrato que cada beneficiário assinou. As CCDR suspenderam os projetos a quem não teve condições para fazer esta mudança. Aos que conseguiram fazer a mudança retiraram o apoio dos meses anteriores.
- 2.3)** Depois dos contratos assinados passou a ser exigida, aos beneficiários, uma faturação mínima, a partir do mês 1, quando na divulgação do programa e no acordo assinado nunca foi feita referência a essa exigência.
O documento da CCDR Centro [FAQ +CO3SO V 21082020](#) (p. 32), sobre esta matéria, refere apenas 3 pontos:
*"G.7) Quais os documentos que um ENI deve entregar para comprovar o pagamento da sua remuneração?
Embora isso não decorra de exigências da legislação fiscal ou do regime contributivo, o apoio pelo +CO3SO exige que o ENI demonstre que auferiu uma remuneração base que não poderá ser inferior a 1 IAS.
Para o efeito, terá de:*
- efetuar o registo contabilístico das remunerações;
- deter conta bancária específica afeta exclusivamente à atividade e distinta de conta bancária pessoal;
- apresentar os comprovativos das despesas e respetiva quitação (recibo de remuneração, transferência bancária da remuneração e extrato bancário; guias de processamento das contribuições para a Segurança Social e comprovativo do respetivo pagamento, quando aplicável; processamento e pagamento da retenção de IRS, quando aplicável)."

2.4) Este programa incluía o apoio à criação do próprio emprego. Foram pontuados com valores de mais de 90 pontos em 100, projetos de criação de plataformas e de produtos, que necessitavam de tempo e investimento para poderem ser comercializados – 6 meses ou 1 ano, nalguns casos. Toda esta informação estava presente na memória descritiva do programa, que foi analisada pelas CCDR e pontuada. Num dos casos a CCDR Norte começou a exigir que o beneficiário tivesse valores de faturação mínimos de 1 IAS mensal, no decorrer do programa, para poder receber qualquer reembolso. No entanto, com este valor de 1 IAS de faturação, o apoio a receber é de metade ou menos do valor aprovado e contratualizado.

2.5) Para vários beneficiários o valor aprovado em candidatura é de 2 IAS ou 2,5 IAS por mês, mais 40% desse valor por mês, para despesas do posto de trabalho, mais 23,75% por mês de TSU para a Segurança Social.

Se seguirmos o raciocínio da Base de Incidência de Contribuição para a Segurança Social, como condição para receber o apoio, para estes beneficiários poderem receber os valores contratualizados com as CCDR teriam de faturar desde o mês 1:

1260€ mês para os Empresários em Nome Individual que vendem serviços,

4400 € por mês para os Empresários em Nome Individual que vendem produtos,

0 € para as os beneficiários Empresas,

Se todos eles têm pontuação, aprovação e contrato com as CCDR, como é possível que se possa tratar com tanta desigualdade estes 3 tipos de beneficiários?

2.6) A pedido das CCDR, como forma de contornar estas questões, alguns beneficiários mudaram a forma de ENI para empresa. Mesmo nestes casos, as CCDR não reembolsaram os meses anteriores à mudança, por não se verificarem as 2 condições indicadas acima. Estas condições nunca estiveram em qualquer contrato ou legislação do programa +CO3SO.

Em vários casos, devido à demora de resposta das CCDR, esta mudança aconteceu 12 meses depois do início do programa, o que implicou a redução desses 12 meses num programa de 30 meses, o equivalente a 40% do total.

As CCDR mostraram-se indisponíveis para encontrar soluções para esse montante.

2.7) Neste processo de exigências, as CCDR exigiram mudanças que não são permitidas na legislação. Exemplo disso: informaram os beneficiários que tinham de mudar a taxa na segurança social. Cada beneficiário descobriu, depois de muitos atendimentos, que a taxa não pode ser mudada pelo próprio; apenas a segurança social pode definir qual é a taxa. Os critérios que determinam se será aplicada a taxa de 21,4% ou 25,2% são do conhecimento exclusivo da Segurança Social. Não estão publicados em nenhuma norma. Não são explicados pela Segurança Social aos cidadãos. Logo não podem ser escolhidos, de forma intencional, por qualquer pessoa que abra atividade como empresário. Em muitos casos a própria segurança social emitiu declaração a comprovar que a taxa atribuída ao beneficiário estava corretamente enquadrada para a atividade exercida (sem explicar porquê). As CCDR desconsideraram essa declaração.

2.8) Na CCDR do Centro informaram os beneficiários de um parecer da AD&C (Agência para o Desenvolvimento & Coesão) que mais nenhuma CCDR partilhou:

"Tratando-se de um beneficiário com a natureza jurídica Empresário em Nome Individual, aufere rendimentos da atividade que desenvolve, os quais não constituem, pela sua natureza, uma despesa passível de reembolso, pelo que não podem ser considerados um custo, mas sim um proveito. O facto de ser permitido que estes empresários contribuam e beneficiem de um sistema de proteção social, não legitima que se possa ficcionar um conceito de "remuneração" ou de

“salário”, que não existe. Não havendo despesa efetivamente incorrida e paga a título de remuneração do titular do posto de trabalho criado, não pode haver lugar ao respetivo reembolso. Pelo exposto, atendendo à natureza jurídica do beneficiário e de acordo com o ponto nº 5 do parecer emitido pela AD&C em 30/11/2021, apenas podem ser reembolsadas eventuais despesas contributivas associadas à criação do seu próprio emprego, desde que, como o próprio regime de financiamento exige, sejam efetivamente incorridas e pagas.”

(...)

“Lamento, mas como o parecer não foi ainda divulgado na página da AD&C, não tenho autorização para lhe enviar o parecer completo.

O título do parecer é: Programa +CO3SO – Criação do Próprio Emprego, Empresário em Nome Individual (ENI), Trabalhador por Conta de Outrem (TPO) e titulares de Estabelecimentos Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRL) e a sua emissão foi no dia 30/11/2021.”

O entendimento que é possível ter desta comunicação é que o Ministério da Coesão Territorial através das CCDR criou um programa, aprovou candidaturas e assinou contratos e através da AD&C, no momento de processar os reembolsos, teve um entendimento diferente do que seria o programa. E com isto mudou as regras unilateralmente.

Importa aqui lembrar que todos os Empresários em Nome Individual fazem retenção de 25% de IRS sobre a totalidade do seu vencimento, que é igual à totalidade da sua faturação, e pagam 21,4% ou 25,2% de Segurança Social sobre 80% da sua faturação por ser considerada o seu vencimento.

- 2.9)** Em diversas candidaturas a aprovação das CCDR demorou mais de 3 meses. Por isso, houve beneficiários a pedir o adiamento da data de fim do projeto, uma vez que começaram o projeto mais tarde, depois de receberem a aprovação. As CCDR não permitiram que os beneficiários alterassem, a data de fim do projeto, ajustada ao adiamento do início. Retiram o apoio desses meses ao montante aprovado, sem qualquer fundamento legal.
- 2.10)** Há erros administrativos constantes. As CCDR enviam notificações de decisões vinculativas em correspondência sem registo, para moradas que não são as moradas de contacto dos beneficiários, assumindo as decisões como comunicadas e vinculativas, quando segundo a lei não é admissível a forma de notificação por correio simples. Enviam notificações trocadas – informam os beneficiários de decisões que são de outros problemas, explicando depois “foi engano a decisão não era para si”. Há discrepâncias nas exigências e modos de comunicação das CCDR. Por exemplo na CCDR Centro há beneficiários que nunca receberam a comunicação oficial por carta das decisões e das novas exigências. Apenas foi comunicado por telefone, por e-mail e em reuniões por videoconferência.
- 2.11)** É frequente as CCDR terem uma comunicação arrogante e prepotente para os beneficiários – chegam a fazer comparativos entre os beneficiários do +CO3So e os beneficiários do rendimento mínimo social, equiparando as situações.
- 2.12)** A CCDR de Lisboa afirma que hoje teria feito as coisas de forma diferente, mas não assume a responsabilidade por esses erros assumindo os reembolsos em dívida. A CCDR alega o risco de auditorias europeias aos reembolsos +CO3SO, quando o financiamento do programa que 50% europeu, mas 50% do orçamento de estado. Não fundamenta com legislação europeia que determine que devem ser tratados com regras distintas os dois formatos de empreendedorismo e criação de emprego: empresas

e empresários em nome individual.

As queixas apresentadas à Comissão Europeia tiveram todas a mesma resposta: a aplicação e gestão dos programas é da responsabilidade de cada estado membro.

2.13) Não há uma entidade que regule a CCDR ou que valide que as decisões que estão a tomar têm fundamento jurídico. Na CCDR do Norte decidem de uma forma, no Centro e em Lisboa de outra forma.

2.14) A Provedoria de Justiça analisou várias queixas de beneficiários do Norte, Centro e Lisboa. Ao fim de 2 anos a analisar as queixas, porque a situação era complexa como nos explicaram, informam que a *“conclusão a que as CCDR chegaram sobre a taxa de ENI não foi “clara e inequívoca, o que seria francamente desejável e exequível, designadamente através de uma referência no preâmbulo do diploma, na definição do conceito de “beneficiário” (cfr. artigo 7.º da Portaria 52/2020), ou ao elencar os respetivos critérios de elegibilidade (cfr. artigo 8.º).*

Por outro lado, a Autoridade Gestora deveria ter-se assegurado de que o anúncio das medidas de apoio deixava clara tal exclusão dos trabalhadores independentes, na aceção que viria a ser admitida, relacionada com a taxa contributiva para efeitos de Segurança Social.

Revela-se essencial que, em futuros programas, a clarificação de tais critérios seja sempre assegurada aquando do anúncio das medidas de apoio e não apenas quando já tenham sido aceites candidaturas, pagos adiantamentos e quando se tenha já prosseguido para a apreciação dos pedidos de reembolso das despesas elegíveis.

Solicitam às CCDR que sejam respeitadas as exigências de transparência, rigor e segurança jurídica no relacionamento com os cidadãos.

2.15) Os beneficiários têm que dominar a legislação e recorrer a advogados. Neste momento já há processos em Tribunal. Há beneficiários que desistiram do seu projeto. Há beneficiários que aceitaram as reduções, por não terem outra alternativa de viabilizar o projeto. Há beneficiários que encerraram a empresa depois do programa terminar, por não ser sustentável depois da redução dos apoios.

2.16) Existiu no passado um Provedor do Beneficiário. Foi extinto. As decisões são agora todas tomadas de forma autónoma e exclusiva pela tutela – CCDR e Ministério da Coesão Territorial.

3. Incumprimento CCDR - legislação

Os beneficiários não têm qualquer possibilidade de exigir cumprimentos dos prazos nos reembolsos do programa, apesar da lei definir 30 dias úteis para esses pagamentos. As CCDR pagam quando querem. No dão prazos ou previsões – nem na aprovação, nem no pagamento dos apoios concedidos.

Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro

(estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020)

- Prevê -se que os órgãos de governação dos fundos não podem onerar injustificadamente os beneficiários com pedidos de informação sobre os quais a Administração já disponha de dados acessíveis;
- Consagra -se a obrigação de os órgãos de governação dos FEEL solicitarem aos beneficiários por uma só vez a informação de que necessitem em cada fase;

Artigo 25.º

Pagamentos e suspensão de pagamentos

2 — Os pedidos de pagamento nos projetos cofinanciados pelos fundos da política de coesão são apresentados pelos beneficiários no Balcão Portugal 2020, sendo observado o seguinte nos procedimentos de reembolso:

a) No prazo de 30 dias úteis, a contar da data da receção do pedido de reembolso, a autoridade de gestão analisa a despesa apresentada, delibera sobre o pedido e emite a correspondente ordem de pagamento ou comunica os motivos da recusa, salvo quando a autoridade de gestão solicite, por uma única vez, esclarecimentos adicionais relativos ao pedido de reembolso em análise, caso em que se suspende aquele prazo;

4. Notícias em 2021 e 2023

Estas notícias já se referiam ao +CO3SO. O problema mantém-se igual.

As decisões terminaram no Ministério da Coesão e são absolutas. Só em tribunal cada cidadão beneficiário pode fazer alguma coisa:

- a. <https://expresso.pt/economia/2021-12-17-Estao-a-chegar-notificacoes-para-devolver-fundos-europeus-a-quem-criou-o-proprio-emprego-no-interior-do-pais-f79a1a59>
- b. https://www.rtp.pt/noticias/economia/erro-do-ministerio-da-coesao-empresarios-podem-ter-de-devolver-salarios_v1376864

5. Exposição, elaborada por advogado, face à revogação de uma candidatura previamente aprovada

As CCDR sugerem, como única condição para manter o apoio do +CO3SO que os Empresários em Nome Individual (ENIs) mudem a sua forma para Empresas.

Foram amplamente levadas ao conhecimento das CCDR as razões pelas quais se tornou impraticável a alteração da forma jurídica dos beneficiários.

Há ENIs que têm contratos com organismos públicos, resultados de concurso público, que não permitem esta alteração. Há ENIs com certificações que não podem transitar facilmente para outra entidade. Estas condições foram assumidas já depois da candidatura ao +CO3SO ter sido submetida com a forma prevista no aviso (ENIs), para ser possível dar continuidade à atividade no futuro.

Estas relações contratuais, declarações negociais, compromissos, obrigações e outras prerrogativas formaram-se na esfera jurídica das entidades - constituídas legalmente enquanto empresário em nome individual - e não podem ser transferidas para outra entidade, seja ela qual for.

Estas situações foram transmitidas às CCDR sem que oferecessem, em resposta, qualquer garantia de que os direitos e expectativas jurídicas, entretanto adquiridas pela entidade, seriam plenamente mantidos até à data de conclusão da operação – nomeadamente, a manutenção do valor de participação aprovado.

Alguns beneficiários conseguiram mudar de ENIs para empresas. Muitos deles continuam sem receber os reembolsos e a situação mantém-se “pendente”.

Nalguns casos os beneficiários propuseram a criação de uma sociedade unipessoal por quotas no âmbito deste projeto com a condição de que, as referidas atividades permanecessem afetas ao ENI e que pudessem ser mantidas em simultâneo com a atividade da sociedade. A dita proposta não foi considerada pelas CCDR.

A imposição da modificação unilateral de um contrato por parte da Administração Pública, nos termos supra relatados, configura uma violação o princípio da proporcionalidade consagrado no art.º 18.º, n.º 2, da CRP e constitui abuso de direito por parte das CCDR enquanto entidades administrativas, segundo o disposto no artigo 334.º do Código Civil.

Da validação da entidade enquanto ENI junto da Segurança Social

O enquadramento e seleção do regime contributivo e fiscal de todo e qualquer contribuinte/beneficiário, pessoa coletiva ou singular, independentemente da sua forma jurídica é concretizado pelos serviços centrais da administração direta do Estado, i.e., o Instituto de Segurança Social e a Autoridade Tributária e Aduaneira, dentro do ordenamento jurídico vigente.

No âmbito da sua autonomia administrativa, a Autoridade Tributária, bem como a Segurança Social, são as entidades oficiosamente responsáveis pela determinação da percentagem da taxa e imposto que vão incidir sobre o rendimento.

Contrariamente ao que as CCDR pretendem reiterar, a seleção do regime contributivo não é decisão dos contribuintes e não está na disposição dos mesmos o poder de o alterar.

Os critérios de elegibilidade dos beneficiários, apenas exigem que os candidatos estejam legalmente constituídos e que tenham a situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social, a verificar até ao momento da assinatura do termo de aceitação.

Nos diplomas legais, regulamentos nacionais e comunitários, leis, decretos-lei, diretivas aplicáveis ao programa, não é feita referência a um qualquer regime contributivo/taxa imperativos no âmbito de qualquer dos programas, bem como à obrigatoriedade de cada beneficiário ENI ter uma Base de Incidência Contributiva de 1 IAS na Segurança Social.

Isto posto, os condicionamentos invocados por V. Exas nunca poderão ser entendidos como um impedimento, nos termos estabelecidos no art.º 14.º do Decreto-lei n.º 159/2014 de 27 de outubro.

Os beneficiários encontram-se regulamente constituídos, com contabilidade organizada.

As informações prestadas pelas CCDR ao longo da fase de pré-candidatura – quanto aos requisitos de aprovação - e logo após a assinatura do termo e aceitação, são contraditórias com a posição que manifestam no âmbito do presente procedimento administrativo de extinção da candidatura.

O que significa que, a presente decisão de extinção configura um ato administrativo emanado em violação do princípio da boa-fé, a que se encontram adstritas as CCDR nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 2, do artigo 262.º, da Constituição da República Portuguesa e artigo 6.ºA, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo.

6. Cidadãos lesados

Identificação dos cidadãos beneficiários com **projetos de financiamento aprovado no Portugal 2020**, em concreto do programa **+CO3SO**.

Todos “presos” nas mudanças das regras para os Empresários em Nome Individual que tinham candidatura aprovada:

	CCDR	Beneficiário	Código da Operação	Email	Telefone
1	Norte	Ana Filipa Guedes Soares	NORTE-07-4740-FSE-001330	filipa.soares@vanytime.pt	912 601 504
2	LVT	Ana Sofia Leitão de Almeida Bernardo	LISBOA-06-4740-FSE-000473	almeida.sofia@outlook.com	966 755 576
3	LVT	Anna Karina Gonçalves Gonçalves	LISBOA-06-4740-FSE-000405	vitainterior@gmail.com	931 367 806

4	LVT	Carla Sofia Almeida	LISBOA-06-4740-FSE-000343	carla.sofia05@hotmail.com	914 227 099
5	Centro	Claudia Isabel Rocha Naves Santos Fonseca Semedo	CENTRO-05-4740-FSE-001494	cacau_aqua@hotmail.com	912 806 231
6	Norte	Isabel Nolasco da Silva, Unipessoal, Lda	NORTE-07-4740-FSE-002162	isabel.nolasco.silva@gmail.com	967 051 661
7	LVT	Juliana Isabel Carapuça Maltez Batista	LISBOA-06-4740-FSE-000381	arq.julianabatista@gmail.com	930 424 811
8	Norte	Lenira da Assunção Preto Rodrigues de Bártolo	NORTE-07-4740-FSE-002027	lenira.bartolo@gmail.com	967 605 700
9	LVT	Luís Miguel Miranda Batista	LISBOA-06-4740-FSE-000441	info@b-choice.pt	914 525 096
10	Norte	Patrícia Reis Maio	NORTE-07-4740-FSE-001137	maiop602@gmail.com	917 326 736
11	Norte	Pedro Barroso Unipessoal, Lda	NORTE-07-4740-FSE-001043	pedrocesarbarroso@hotmail.com	962 292 515
12	Centro	Susana Rosa Alves Pinto	CENTRO-05-4740-FSE-001501	rosaaalves@hotmail.com	968 847 299
13	Norte	Virgínia Isabel Ribeiro de Aguiar	NORTE-07-4740-FSE-002210	virginia.i.aguiar@gmail.com	914 828 048

7. Respostas a inquérito a beneficiários lesados

Inquérito a 13 beneficiários para identificação dos problemas em 2023: [respostas](#)

8. Documentos e legislação de referência

DOC. A +CO3SO - SISTEMA DE APOIO AO EMPREGO E AO EMPREENDEDORISMO

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAABAAzNDAXMgMALhLgqwUAAAA%3D>

DOC. B

B. 1) Portaria n.º 52/2020, de 28 de fevereiro

<https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/52-2020-129643758>

B. 2) Portaria n.º 128/2020 de 26 de maio

[https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=82&fileName=Portaria128_2020CO3SO.pdf](https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=82&fileName=Portaria128_2020CO3SO.pdf)

DOC. C

C. 1) Aviso de divulgação e promoção do programa, com abertura de candidaturas (exemplo; fonte: entidade gestora GAL FatorC)

https://fatorc.pt/wp-content/uploads/2020/08/CO3SO_Urbano_GAL_FatorC.pdf

C. 2) Lista de operações aprovadas Portugal 2020

(através dos filtros para NIFs e +CO3SO identificam-se os beneficiários do programa)

https://portugal2020.pt/projetos-aprovados/lista-de-operacoes-aprovadas/?doing_wp_cron=1674174394.2048680782318115234375