

CENTRO

PROGRAMA REGIONAL
DO CENTRO

2030



ESTRATÉGIA ANTIFRAUDE

FICHA TÉCNICA

Identificação do documento	Estratégia Antifraude
Versão	1.1
Classificação	Interno / Externo
Responsável pela elaboração	U07
Data elaboração	18/12/2024
Responsável pela validação	ST
Data validação	18/12/2024
Aprovação pela CD	Sim
Data aprovação CD	19/12/2024
Âmbito de aplicação	Programa Regional
Destinatários	Autoridade de Gestão, Organismos Intermédios e Beneficiários

HISTÓRICO DE VERSÕES

Versão	Data de Reporte	Data de Aprovação	Descrição
1	31/07/2023	09/08/2023	Estratégia Antifraude
1.1	19/12/2024	19/12/2024	Estratégia Antifraude

ESTRATÉGIA ANTIFRAUDE

Programa Regional do Centro 2021-2027 – CENTRO 2030

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 74º, nº 1, alíneas c) a d) do Regulamento (UE) nº 1060/2021, de 24 de junho (Regulamento de Disposições Comuns), do artigo 15º, nº 1, alínea t) do Decreto-Lei nº 5/2023, de 25 de janeiro (Modelo de Governação – MG) e do Despacho n.º 7833/2023, de 31 de julho (Estratégia Nacional Antifraude – ENAF) as Autoridades de Gestão (AG) são responsáveis pela adoção de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, garantindo que essas medidas são igualmente adotadas pelos respetivos organismos intermédios (OI), tendo em conta os riscos identificados.

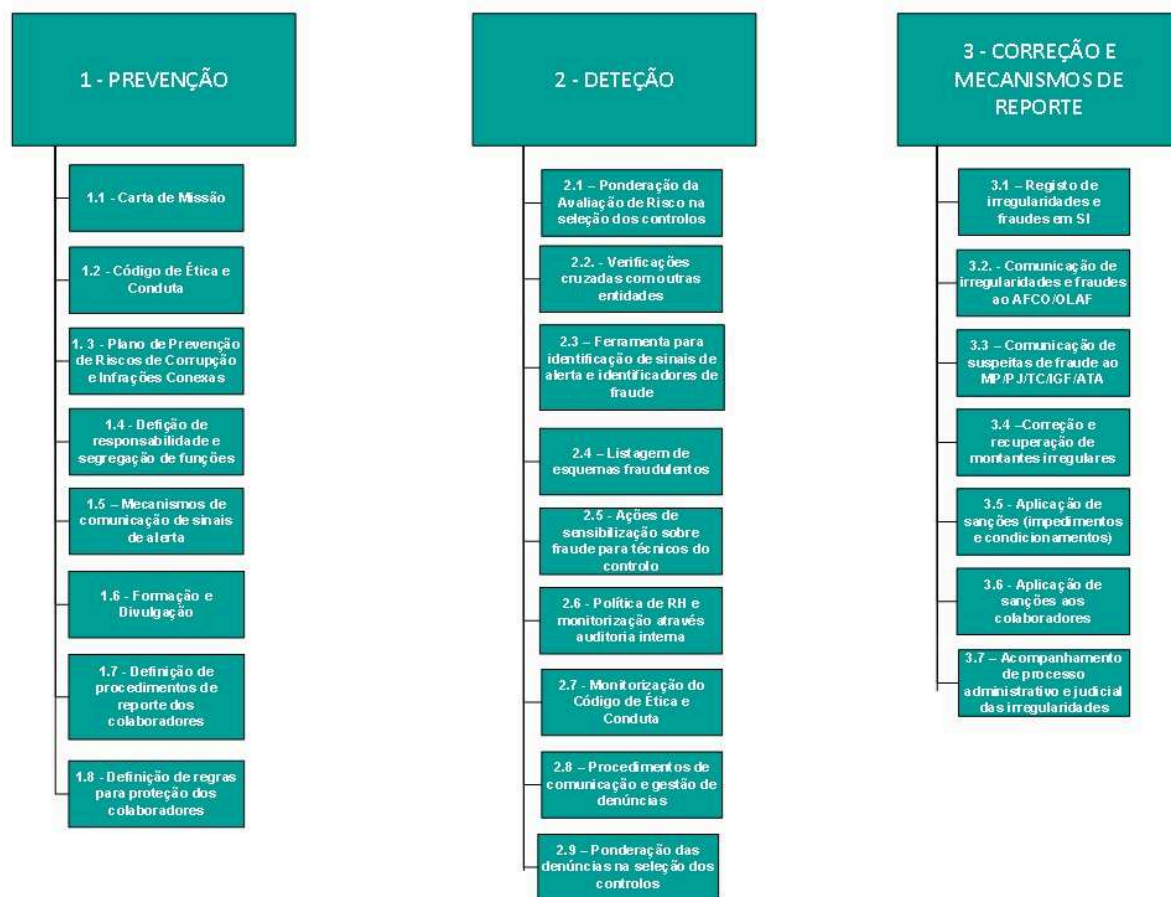
Daqui decorre que a responsabilidade primária pela prevenção, deteção e correção de irregularidade e fraudes cabe à AG., devendo a mesma implementar um sistema de gestão e controlo robusto que integre mecanismos adequados para a prevenção, deteção e correção de fraude e outros riscos identificados.

Por esse motivo é compromisso da AG uma política de “tolerância zero” relativa aos comportamentos fraudulentos e à corrupção, bem como com as situações de conflito de interesses e de duplo financiamento, mas também as falsas declarações entre outros riscos identificados.

Para o efeito, e tendo em atenção a estratégia aprovada no período de programação 2013-2020 e a experiência adquirida, a AG adota uma estratégia antifraude baseada em três pilares fundamentais

- 1. Prevenção**
- 2. Deteção**
- 3. Correção e Mecanismos de Reporte**

que, esquematicamente, se organizam da seguinte forma:



2. ENQUADRAMENTO

O conceito de “irregularidade” é vasto e cobre irregularidades intencionais e não intencionais cometidas por agentes económicos. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral da União, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente, quer por uma despesa indevida¹.

A fraude em matéria de despesas, é definida² como qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

- À utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos provenientes do Orçamento;
- Não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito;
- O desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.

¹ n.º 2, do artigo 1.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95

² artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à proteção dos interesses financeiros da União Europeia

O carácter intencional é o que distingue o conceito de fraude de irregularidade.

No quadro legal português, a noção de “fraude na obtenção de subsídio ou subvenção” encontra-se prevista no artigo 36.º do Decreto -Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, sendo a mesma aplicável a todos os subsídios e subvenções, independentemente da fonte de financiamento. Complementarmente, é aplicada a definição de suspeita de fraude, prevista no artigo 2.º do Regulamento Delegado (UE) 2015/1971, da Comissão, de 8 de julho.

A fraude, em cada organização, pode decorrer de origem externa, quando originada por terceiros, ou de origem interna, quando motivada pelos colaboradores da organização. São considerados três fatores que originam a fraude, que se resumem no designado “triângulo da fraude”³:



- 1. Oportunidade:** Mesmo que uma pessoa tenha um motivo, tem de ter a oportunidade. A existência de sistemas de controlo interno ineficientes ou inadequados podem suscitar a oportunidade. Naturalmente que a probabilidade presumida de uma fraude não ser detetada constitui um aspeto crucial para o perpetrador.
- 2. Justificação:** Uma pessoa pode desenvolver uma justificação para si mesma para a prática da fraude, mediante a racionalização dos seus atos, ou seja, «é justo fazer isto — mereço este dinheiro» ou «é -me devido». «Estou apenas a pedir o dinheiro emprestado — mais tarde devolvo -o». O risco percecionado da eventual deteção e punição do ato ilícito é condicionado pela vontade e determinação.
- 3. Pressão, incentivo ou motivo financeiro:** Trata -se do fator «necessidade ou avareza». A avareza pura pode frequentemente ser um motivo forte. A pressão pode, por outro lado, surgir de problemas financeiros privados ou vícios pessoais.

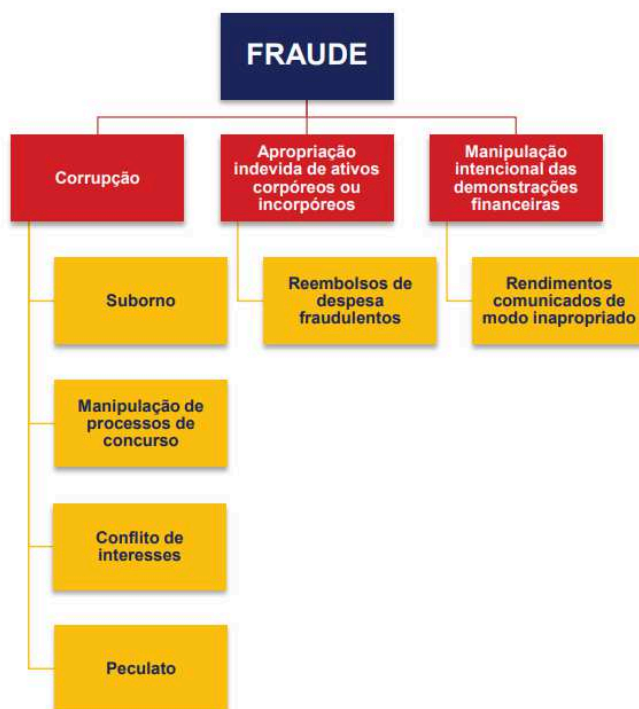
Nestes termos, a solução para a prevenção da fraude deverá decorrer, por um lado da adoção de uma política de “tolerância zero” em matéria de fraude, por outro do estabelecimento de um sistema de controlo interno que vise mitigar os fatores que compõem o “triângulo da fraude”.

De facto, a justificação e a pressão, estão, iminentemente, correlacionadas com os princípios éticos e de conduta, bem como com a cultura da organização para a sua promoção, efetiva implementação, monitorização e correção, quando necessário. A inexistência de uma clara cultura organizacional de intolerância no domínio da mitigação e combate à fraude potencia a sua ocorrência e não deteção.

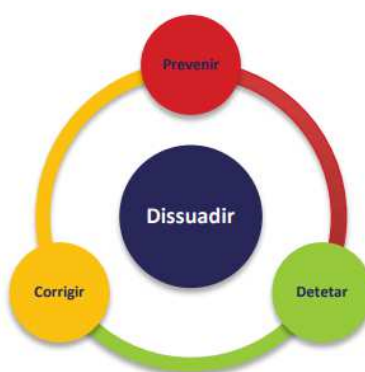
A oportunidade assume -se como aquela que mais diretamente reflete a qualidade e adequação dos sistemas de controlo interno, visto que ineficiências no seu funcionamento (v.g. ausência de segregação de funções, inobservância do princípio da independência, inexistência ou fraca supervisão, deficiente interligação dos sistemas de informação, inexistência de canais de denúncia, etc...) aumentam a probabilidade de uma fraude não ser detetada.

³ Donald R. Cressey

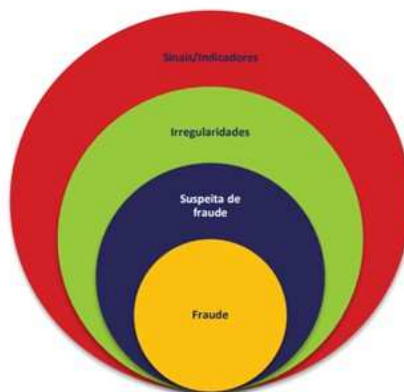
Na Information Note on Fraud Indicators for ERDF, ESF and CF (COCOF 09/0003/00-EN, de 18/02/2009), a CE utiliza a classificação de tipos de fraude da Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), que considera a existência de três tipos de fraude:



Importa, assim, adotar medidas que, por via da dissuasão, tenham como objetivo promover uma cultura de prevenção, deteção e correção, com base no princípio da “tolerância zero” para a prática de atos ilícitos e situações de fraude e na aplicação dos princípios de cultura ética por parte de todos os dirigentes e colaboradores das entidades:



A adequada monitorização dos sinais de alerta e indicadores de fraude deve potenciar a prevenção e a deteção de irregularidades e de casos de suspeita de fraude. Considerando que os intervenientes nos sistemas de controlo interno não têm prerrogativas de investigação criminal, todos os casos de suspeita de fraude deverão ser reencaminhados para as autoridades competentes, tendo em vista a comprovação efetiva da existência ou não de fraude que configure ilícito criminal e, quando confirmada, a aplicação da correspondente sanção.



Todos os colaboradores em funções públicas têm o dever legal de denunciar os casos de suspeita de fraude de que tomem conhecimento. Neste âmbito, releva ainda salientar que a Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, estabeleceu o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

3. PILARES DA ESTRATÉGIA ANTIFRAUDE

PREVENÇÃO

Com o objetivo de prevenir a existência de comportamentos fraudulentos e para que todos os colaboradores estejam cientes das suas responsabilidades e obrigações, dos tipos de fraude com que se poderão deparar e dos mecanismos da sua comunicação, a estratégia antifraude inclui, no âmbito do pilar **Prevenção**:

Carta de Missão

A Carta de Missão do Centro2030 tem por objetivo definir a Visão, Missão e Valores a que a AG se submete, bem como identificar o seu quadro de desempenho. Nela está definido um conjunto de valores e princípios éticos e deontológicos subjacentes à melhor prossecução do interesse público.

Trata-se de um documento da competência da Comissão Diretiva e os procedimentos para a sua atualização são despoletados por iniciativa da mesma. A primeira versão foi aprovada em 29/06/2023.

Código de Ética e Conduta

O Código de Ética e Conduta é o instrumento no qual se inscrevem os valores e princípios éticos que pautam a atuação dos colaboradores da estrutura de gestão e as normas de conduta a que o programa, globalmente, e os seus colaboradores, em concreto, se encontram sujeitos e assumem como seus, visando cumprir e difundir a cultura ética da organização e o sentido de serviço público que presta.

Este documento inclui a Declaração de Compromisso, a Declaração de Conflito de Interesses e a Comunicação de situação específica de não conformidade ou potencial fraude.

A AG é responsável pela criação e atualização do Código de Ética e Conduta. Todos os colaboradores tomam conhecimento formal do Código de Ética e Conduta e assinam a respetiva Declaração de Compromisso. Estas declarações são disponibilizadas para aceitação e validação em formato eletrónico, com a respetiva validação digital. Quando aplicável o Código será aceite pelos membros

do OI.

A primeira versão foi aprovada em 29/06/2023 e encontra-se disponível na intranet e no site Centro 2030.

Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

A AG é responsável pela criação e atualização do Plano e pela realização dos relatórios anuais.

O Plano identifica e avalia os riscos de fraude e corrupção potenciais para cada unidade orgânica incluindo, entre outros, os riscos na análise e seleção de candidaturas, os riscos associados à execução e verificação das operações e os riscos associados à validação de despesa e proposta de pagamento.

Partindo dos riscos identificados em cada uma das áreas suscetíveis de comportarem riscos de fraude e corrupção, bem como da inventariação dos mecanismos de controlo interno associados a cada uma das áreas de risco, procede-se à análise dos riscos em termos da sua probabilidade de ocorrência (qual a probabilidade de o acontecimento ocorrer) e do seu impacto (quais as consequências do acontecimento, do ponto de vista financeiro e não financeiro) na concretização dos objetivos dos programas.

O Plano visa avaliar o risco de corrupção e infrações conexas e tem na sua origem as recomendações legais estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 109-E/2021, de 9/12 que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC). Este plano encontra-se em fase de atualização.

O Plano encontrar-se-á disponível na intranet e no site Centro 2030.

Definição de responsabilidade e segregação de funções

Na organização do secretariado técnico, aprovado pela CD, são claramente definidas as responsabilidades e funções de cada unidade orgânica e é garantida a segregação de funções através de mecanismos e validações em SI.

A regra base é que as funções de seleção das operações e as verificações de gestão estão cometidas a UO distintas.

Mecanismos de comunicação de sinais de alerta

É efetuada a comunicação às UO e aos OI de sinais de alerta, nomeadamente, os resultantes de irregularidades detetadas em auditorias, ações de controlo específicas e verificações no local.

Formação e Divulgação

Será dada continuidade à formação dos membros da AG e OI e que incluem ações específicas no âmbito da estratégia antifraude e de gestão de risco. Estas ações serão enquadradas em Plano de Formação e, futuramente, no âmbito da Academia dos Fundos.

No âmbito da política de recursos humanos da AG e da formação é efetuada a sensibilização e formação dos colaboradores em matéria de prevenção e deteção da fraude.

Esta formação tem por objetivo promover uma cultura antifraude transversal a toda a estrutura de gestão, sensibilizar todos os colaboradores sobre questões de ética, conduta e integridade, dotar os colaboradores das ferramentas necessárias que permitam identificar os sinais de alerta de fraude e assegurar que os colaboradores estão conscientes dos mecanismos de comunicação da fraude.

Definição de procedimentos de reporte dos colaboradores e definição de regras para proteção dos colaboradores

O reporte dos colaboradores é efetuado, preferencialmente, na ferramenta de submissão de denúncias do SI Centro 2030 (intranet) ou através de qualquer outro meio de comunicação. A ferramenta garante a confidencialidade das denúncias, caso seja ativada a opção anonimato.

A proteção dos colaboradores da AG, no caso de reporte de situações irregulares, atendendo ao seu estatuto e situação, enquadra-se nos termos definidos no n.º 4 da Lei n.º 19/2008, bem como o estabelecido na Lei n.º 93/2021, de 20/12 que transpõe a Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13/10/2019 e estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações e entrou em vigor em 18/06/2022. Nesta matéria, deve ter-se, ainda, em consideração, o disposto no Código de Ética e Conduta do Centro 2030, que inclui um modelo de “Comunicação de situação específica de não conformidade ou potencial fraude”.

DETEÇÃO

Para efeitos do pilar **Deteção** são descritos os seguintes procedimentos:

Ponderação da Avaliação de Risco na seleção dos controlos

Na sequência da avaliação de risco, a AG integra em ações de controlo ou em Planos, as operações e/ou procedimentos a verificar ou supervisionar. A avaliação de risco é, também, relevante para as verificações de gestão baseadas no risco, especialmente para ponderação dos riscos associados ao conflito de interesses, falsas declarações, duplo financiamento e corrupção.

Verificações cruzadas com outras entidades

A AG não dispõe de competência para a realização de controlos cruzados, pelo que utilizará informação que a Autoridade de Certificação ou a Autoridade de Auditoria disponibilizem. Para efeitos de mitigação do risco, nomeadamente de riscos específicos relacionados com incumprimentos regulamentares relativos a licenciamento (ambiente, ordenamento, etc.), a AG procurará obter, junto de entidades da AP (APA, CCDR, etc.), informações complementares.

Ferramentas para identificação de sinais de alerta e identificadores de fraude

Compete à Agência, I.P. a criação e manutenção de um sistema de idoneidade e fiabilidade. Essa ferramenta estará disponível no SI PT 2030 e a informação será utilizada na análise e seleção de candidaturas e nas verificações de gestão. Estará, também, disponível o acesso ao Balcão do Beneficiário Efetivo.

As ações de controlo interno e a análise de risco integram, também, outras ferramentas disponíveis para a AA, AC ou AG, como seja o sistema ARACHNE.

Listagem de esquemas fraudulentos

A AG disponibilizará, para efeito informativo dos técnicos de análise, verificação e controlo, uma listagem de esquemas fraudulentos, a construir pela UO7, a partir das conclusões dos relatórios da AA e AC, das conclusões da sua avaliação de risco e verificações e controlos bem como de outras fontes de informação. Incorporará, também, informações externas relativas à mesma matéria com origem no OLAF ou outras entidades.

Ações de sensibilização sobre fraude para técnicos de controlo e avaliação de risco

Os técnicos assistem a ações na área da fraude e será implementado um manual de controlo interno (em elaboração), que incluirá informação específica sobre esquemas de fraude.

Política de RH e monitorização através auditoria interna

No âmbito da estratégia antifraude será efetuada a monitorização periódica da Política de RH, concomitantemente à realização dos relatórios anuais do PPR.

Monitorização do Código de Ética e Conduta

No âmbito da estratégia antifraude será efetuada a monitorização periódica do Código de Ética e Conduta, concomitantemente à realização dos relatórios anuais do PPR.

Procedimentos de comunicação e gestão de denúncias

Os membros da Comissão Diretiva e os colaboradores da AG e dos OI, incluindo os seus órgãos diretivos, têm o dever legal de denunciar qualquer caso de suspeita de fraude de que tenham conhecimento e logo que se verifique a sua ocorrência.

Todas as denúncias, independentemente do grau e extensão das irregularidades denunciadas, serão objeto de um procedimento de controlo, sendo que todos os procedimentos terminam com deliberação da Comissão Diretiva. As conclusões e recomendações resultantes serão integradas, quando necessário, na avaliação de risco do Programa, no que respeita ao tipo de operações, beneficiários e procedimentos da AG ou de OI. As conclusões e recomendações, que resultem das ações de controlo correspondentes, serão consideradas para efeitos dos controlos, nomeadamente do Plano Anual de Controlo.

A AG disponibiliza no site Centro 2030 (para utilizadores internos e externos) e na intranet (para utilizadores internos), uma ferramenta eletrónica para registo e submissão das denúncias.

CORREÇÃO E MECANISMOS DE REPORTE

Para efeitos do pilar **Correção e mecanismos de reporte** são descritos os seguintes procedimentos:

Registo de irregularidades e fraudes em SI e comunicação de irregularidades e fraudes ao AFCOS/OLAF

De acordo com os procedimentos descritos no capítulo Controlo e Auditoria do Manual de Procedimentos, todos os registos de irregularidades e fraudes são efetuados no SI Centro 2030 e SI Audit 2030.

Comunicação de suspeitas de fraude ao Ministério Público/Polícia Judiciária/Tribunal de Contas/IGF/Autoridade Tributária e Aduaneira

A comunicação de suspeitas de fraude será efetuada às entidades legalmente competentes, com conhecimento à IGF, na qualidade de AFCOS, e às outras Inspeções, quando pertinente, competindo à UO7 e ao Apoio Jurídico a gestão dessas situações.

Correção e recuperação de montantes irregulares

Os procedimentos para correção e recuperação de montantes irregulares serão os previstos para o

sistema de tratamento e gestão de dívidas.

Aplicação de sanções (impedimentos e condicionamentos)

Os impedimentos e condicionamentos aplicados a beneficiários integram o sistema de idoneidade e dívidas, gerido pela Agência, I.P.

Aplicação de sanções aos colaboradores

Serão aplicadas, nesta matéria, as disposições legais relativas aos trabalhadores em funções públicas.

Acompanhamento de processo administrativo e judicial das irregularidades

A UO7 e o Apoio Jurídico procederão ao acompanhamento de processo administrativo e judicial de irregularidades, incluindo eventual contencioso.

4. MONITORIZAÇÃO

A aplicação das medidas previstas na EAF será monitorizada ao longo do ano através de um conjunto de indicadores e será objeto de uma avaliação anual, efetuada juntamente com o relatório anual de avaliação do risco de fraude.

Os indicadores para o período 2024-2025, em cada medida, são os que a seguir se propõem:

PREVENÇÃO	
designação	indicador
Código de Ética e Conduta	Número de utilizadores com vinculação ao código
Definição de responsabilidade e segregação de funções	Número de ocorrências de incumprimento da segregação de funções em SI (teste aleatório)
Formação e Divulgação	Número de utilizadores em ações de formação
	Número ações técnicas/sessões realizadas
Definição de procedimentos de reporte dos colaboradores e definição de regras para proteção dos colaboradores	Número de denúncias no canal interno
DETEÇÃO	
Listagem de esquemas fraudulentos	Atualização de listagem, anualmente
Procedimentos de comunicação e gestão de denúncias	Número de denúncias submetidas/tratadas
CORREÇÃO E MECANISMOS DE REPORTE	
Registo de irregularidades e fraudes em SI e comunicação de irregularidades e fraudes ao AFCOS/OLAF	Número de fichas de irregularidades
Comunicação de suspeitas de fraude ao Ministério Público/Polícia Judiciária/Tribunal de Contas/IGF/Autoridade Tributária e Aduaneira	Número de participações ao MP por indício de fraude/desvio ou outras ocorrências
Correção e recuperação de montantes irregulares	Valor de fundo irregular estornado/registado em dívida resultante de indícios de fraude
Acompanhamento de processo administrativo e judicial das irregularidades	Número de processos