

# Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

# Índice Geral

Abreviaturas	3
1. Enquadramento	5
2. Os Fundos Europeus e a EMP	8
2.1. <i>Missão, Visão e Valores</i>	11
2.2. <i>Estrutura Organizacional</i>	13
3. Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas	16
3.1. <i>Conceitos e Âmbito de Aplicação</i>	16
3.2. <i>Objetivos</i>	18
3.3. <i>Medidas de Mitigação</i>	19
3.4. <i>Áreas suscetíveis de comportarem riscos de corrupção e infrações conexas</i>	20
3.5. <i>Metodologia de prevenção, gestão e controlo dos riscos de corrupção e infrações conexas</i>	21
3.6. <i>Avaliação do risco de fraude e controlos existentes</i>	24
3.7. <i>Responsabilidade de Gestão do Plano</i>	27
3.8. <i>Divulgação</i>	28

## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1</b> - Gravidade Previsível de Impacto	23
<b>Tabela 2</b> - Probabilidade de Ocorrência	24
<b>Tabela 3</b> - Grau de risco	24
<b>Tabela 4</b> - Síntese das principais funções e responsabilidades por interveniente da EMPIS	27

## Índice de Figuras

<b>Figura 1</b> - Modelo de Governação do Portugal 2030	8
<b>Figura 2</b> - Organograma da EMPIS	13
<b>Figura 3</b> - Abordagem no combate à fraude	17
<b>Figura 4</b> - Tipologias de Corrupção	17
<b>Figura 5</b> - Tipologias de Infrações Conexas	18

## Abreviaturas

Abreviatura	Significado
AG	Autoridade de Gestão
CE	Comissão Europeia
EMPIS	Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
OI	Organismo Intermédio



Enquadramento

# 1. Enquadramento

O Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC) da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030 (EMPIS) visa:

- Identificar as situações potenciadoras de riscos de fraude e de corrupção;
- Elencar medidas preventivas e corretivas que minimizem a probabilidade de ocorrência do risco;
- Definir a metodologia de adoção e monitorização das medidas elencadas, identificando os respetivos responsáveis.

A EMPIS, enquanto Organismo Intermédio (OI) do Portugal 2030, que visa promover a inovação social e dinamizar o mercado de investimento social em Portugal, mobilizando, para esse efeito, os recursos financeiros dos programas regionais do continente do Portugal 2030, assume o presente plano como um instrumento de gestão fundamental, que lhe permite, através da integração de mecanismos de prevenção, deteção e correção da fraude, da corrupção e das infrações conexas, aprimorar o seu sistema de mitigação, gestão e controlo interno e externo dos riscos, designadamente, através de:

- Ser reforçada preocupação com o combate à fraude assumida pela Comissão Europeia, e em particular, pelos regulamentos comunitários que enquadram o período de programação 2023-2027;
- Ser responsabilidade, assumida pelas Autoridades de Gestão (AG) e concomitantemente, por via das funções delegadas, pelos seus OI, de adoção de medidas antifraude eficazes e proporcionadas que tenham em conta todos os riscos identificados;
- As Recomendações efetuadas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção no âmbito da gestão de conflitos de interesses no setor público previstas na Recomendação n.º 3/2020, de 17 de julho;
- A estratégia antifraude estabelecida pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), na qualidade de Entidade Auditora, em articulação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) que determina a implementação de medidas antifraude, incluindo a avaliação do risco de fraude e de corrupção. Em particular no âmbito do Portugal 2030, as ações a desenvolver neste âmbito constam do Despacho

n.º 7833/2023, de 31 de julho que aprova a Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da Comissão Europeia para o período de 2023-2027.

A revisão do presente Plano é parte integrante da Estratégia Antifraude adotada pela EMPIS, com as atualizações necessária da legislação europeia e nacional nesta matéria e o compromisso ativo de “tolerância zero”, que a estrutura de missão detém desenvolvendo os procedimentos e metodologias necessárias a prevenir, mitigar e atuar nos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas.



# Os Fundos Europeus e a EMPIS

## 2. Os Fundos Europeus e a EMPIS

O modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação de 2021-2027, encontra-se definido pelo Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, na sua redação atual, e evidencia que foi efetuado em conformidade com a legislação nacional, com as diretivas e os regulamentos da União Europeia, com o Acordo de Parceria que aprova o Portugal 2030, com as decisões da Comissão Europeia (CE) que aprovam os programas, com o conteúdo dos programas aprovados e com a regulamentação específica, bem como com os regulamentos e as orientações emitidas pelos órgãos responsáveis pela coordenação e gestão.

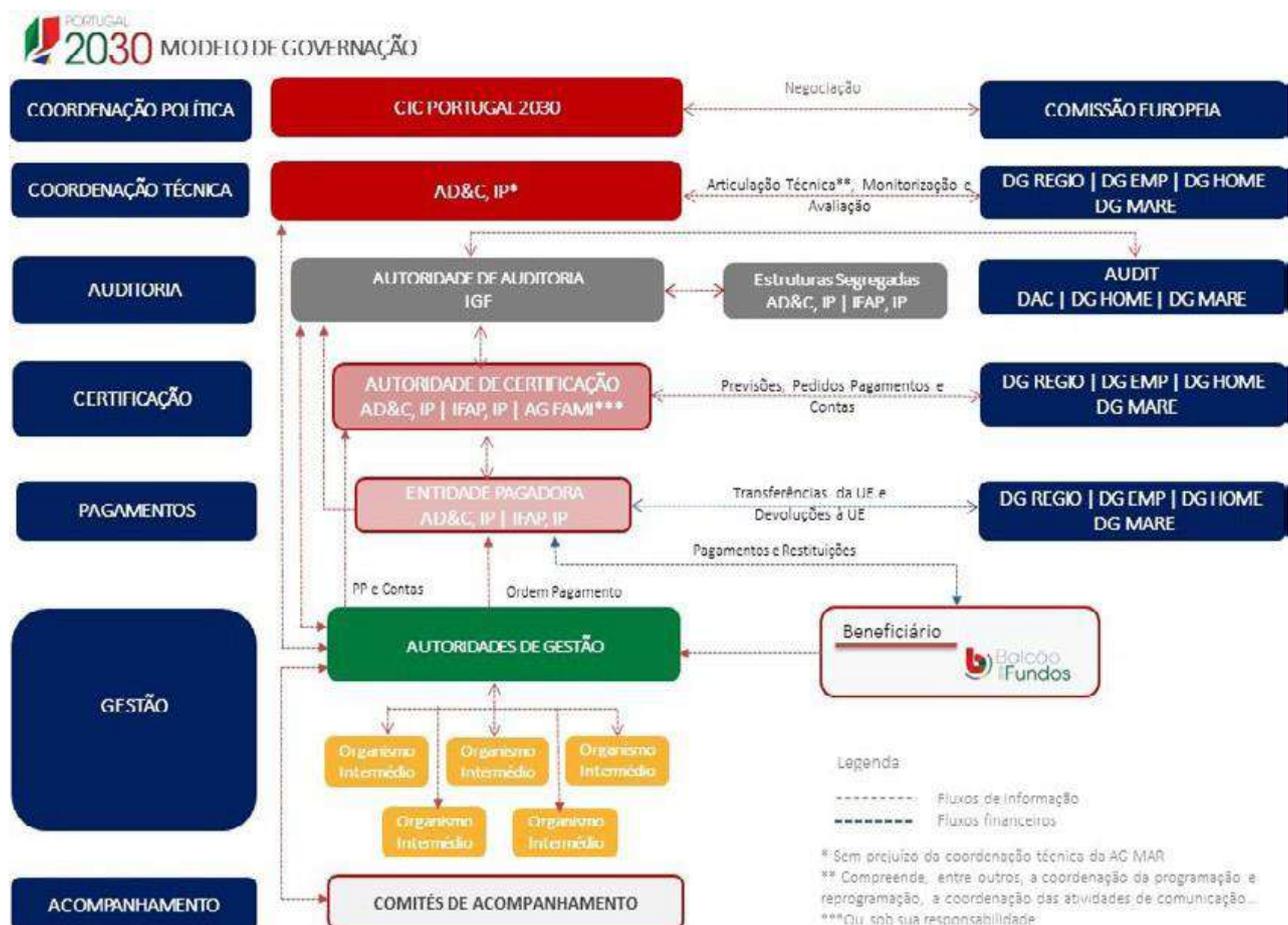


Figura 1 - Modelo de Governação do Portugal 2030

São **princípios orientadores** gerais do modelo de governação do Portugal 2030:

- a) **Concentração:** concentrar o apoio dos fundos europeus num número limitado de domínios estratégicos e tipologias de ação por forma a maximizar o seu impacto nas dimensões económica, social, ambiental e territorial;
- b) **Simplificação:** prosseguir uma estratégia de redução dos custos administrativos associados à gestão dos fundos, refletida numa redução nos níveis de programação, designadamente prioridades, fundos, tipologias e estratégias territoriais, de intermediação e dos encargos para os promotores, com a generalização da utilização da opção de custos simplificados e da redução e simplificação das interações necessárias dos promotores com o sistema, nomeadamente através da simplificação e harmonização dos formulários, da redução da informação requerida, dos volumes de pedidos de pagamento e de reprogramações por operação;
- c) **Orientação para resultados:** assegurar que a aplicação dos fundos europeus está centrada nos resultados a atingir, com base na contratualização dos mesmos, aprofundando os mecanismos de apropriação e responsabilização dos beneficiários;
- d) **Abertura à inovação,** através da experimentação de projetos-piloto e abordagens territoriais inovadoras em domínios financiados pelos fundos europeus, demonstrando resultados de eficiência e eficácia nas políticas públicas;
- e) **Transparência e prestação de contas:** aplicar à gestão dos fundos europeus boas práticas de informação pública dos apoios a conceder e concedidos e de avaliação dos resultados obtidos;
- f) **Subsidiariedade:** fazer coincidir o nível territorial de decisão das políticas com o nível de decisão dos financiamentos;
- g) **Segregação das funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse:** subordinar o modelo de gestão dos fundos europeus ao primado da separação rigorosa de funções de análise e decisão, de pagamento, da função contabilística e de auditoria e controlo;
- h) **Sinergias entre fontes de financiamento nacionais e europeias:** assegurar, quer na dimensão de programação estratégica e orçamental, quer na vertente de acompanhamento e avaliação, uma visão global dos recursos mobilizados ao serviço da estratégia.

Ao abrigo do referido Decreto-Lei compete às Autoridades de Gestão a gestão, acompanhamento e execução de cada programa (n.º 1 do artigo 12.º) e aos Organismos Intermédios as funções ou tarefas de gestão de operações (n.º 1 do artigo 19.º).

A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, que institui os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, consagra que a prossecução de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes pode ser acometida a estruturas de missão, criadas por Resolução do Conselho de Ministros. Trata-se de estruturas de missão com uma duração temporal limitada, objetivos contratualizados, que dependem do apoio logístico e administrativo de outro serviço executivo.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2023, de 09 de junho cria a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030 (EMPIS), na qualidade de entidade pública responsável por desenvolver e dinamizar o empreendedorismo, a inovação social e o investimento de impacto em Portugal, contribuindo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em linha com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A referida Resolução do Conselho de Ministros define a sua missão, objetivos e competências, bem como a sua constituição e os termos do seu funcionamento.

Para a prossecução da sua missão, a EMPIS mobiliza verbas do “Fundo Social Europeu +” no âmbito do Portugal 2030, com recursos financeiros dos 5 programas regionais do continente do Portugal 2030 (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) através dos seguintes instrumentos: Capacitação para a Inovação Social, Parcerias para a Inovação Social, Centros para o Empreendedorismo de Impacto, Títulos de Impacto Social, Contratos de Impacto Social.

## 2.1. Missão, Visão e Valores

A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030 (EMPIS), criada pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 54/2023, de 9 de junho, tem como **Missão** assegurar a gestão técnica e a coordenação da execução da iniciativa pública Portugal Inovação Social 2030, criada pela mesma RCM com o objetivo de desenvolver e dinamizar o empreendedorismo, a inovação social e o investimento de impacto em Portugal.

A **Visão** da EMPIS é ser uma referência nacional e internacional no contexto das entidades gestoras de políticas públicas para o desenvolvimento de ecossistemas de inovação e de empreendedorismo social que, através de novas colaborações intersectoriais, sejam geradores de soluções inovadoras e sustentáveis para a mitigação ou superação de problemas sociais.

Os **Valores** que orientam a atuação a EMPIS são os seguintes:

### **Inovação e impacto**

Valorização de soluções criativas que respondam a desafios sociais de forma transformadora, gerando mudanças positivas e duradoras na vida de pessoas e de comunidades.

### **Parcerias intersectoriais**

Promoção de interações colaborativas e de sinergias entre os setores público, privado e da Economia Social para otimizar recursos, mobilizar investimento, estimular a evolução de paradigmas de intervenção, inspirar novas políticas públicas e potenciar o impacto.

### **Orientação para Resultados**

Foco na mudança positiva e no impacto transformador das iniciativas apoiadas, valorizando resultados claros e mensuráveis confirmados por metodologias e práticas consistentes de avaliação de impacto.

### **Proximidade**

Criação e desenvolvimento de relações de proximidade com os diversos agentes do ecossistema de inovação social, com parceiros e com a comunidade em geral, ao nível

local, regional e nacional.

### **Flexibilidade e adaptabilidade**

Adaptação flexível às características e necessidades específicas do ecossistema, no quadro dos condicionalismos impostos pelo quadro regulamentar e legal.

### **Curiosidade e abertura**

Interesse por novas abordagens que fomentem a evolução de conceitos, de práticas e de visões sobre como podem ser fortalecidos ecossistemas de inovação social.

### **Rigor técnico**

Profissionalismo, clareza e rigor na análise técnica e na comunicação com o ecossistema.

## 2.2. Estrutura Organizacional

A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030, sobre a qual assenta o desempenho das funções que lhe estão delegadas enquanto OI do Portugal 2030, é composta por um presidente, um vice-presidente, um secretariado técnico e um conselho consultivo.

O secretariado técnico funciona sob a direção do presidente e exerce as competências técnicas que por este lhe sejam cometidas, integrando uma equipa técnica de financiamento, uma equipa de ativação do ecossistema e uma equipa de assessoria e gestão, sendo constituído por um secretário técnico, um coordenador, até 17 técnicos superiores e um assistente técnico.

O Organograma apresentado infra permite ilustrar a estrutura organizacional da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030, evidenciando a distribuição das equipas e a comunicação entre si.

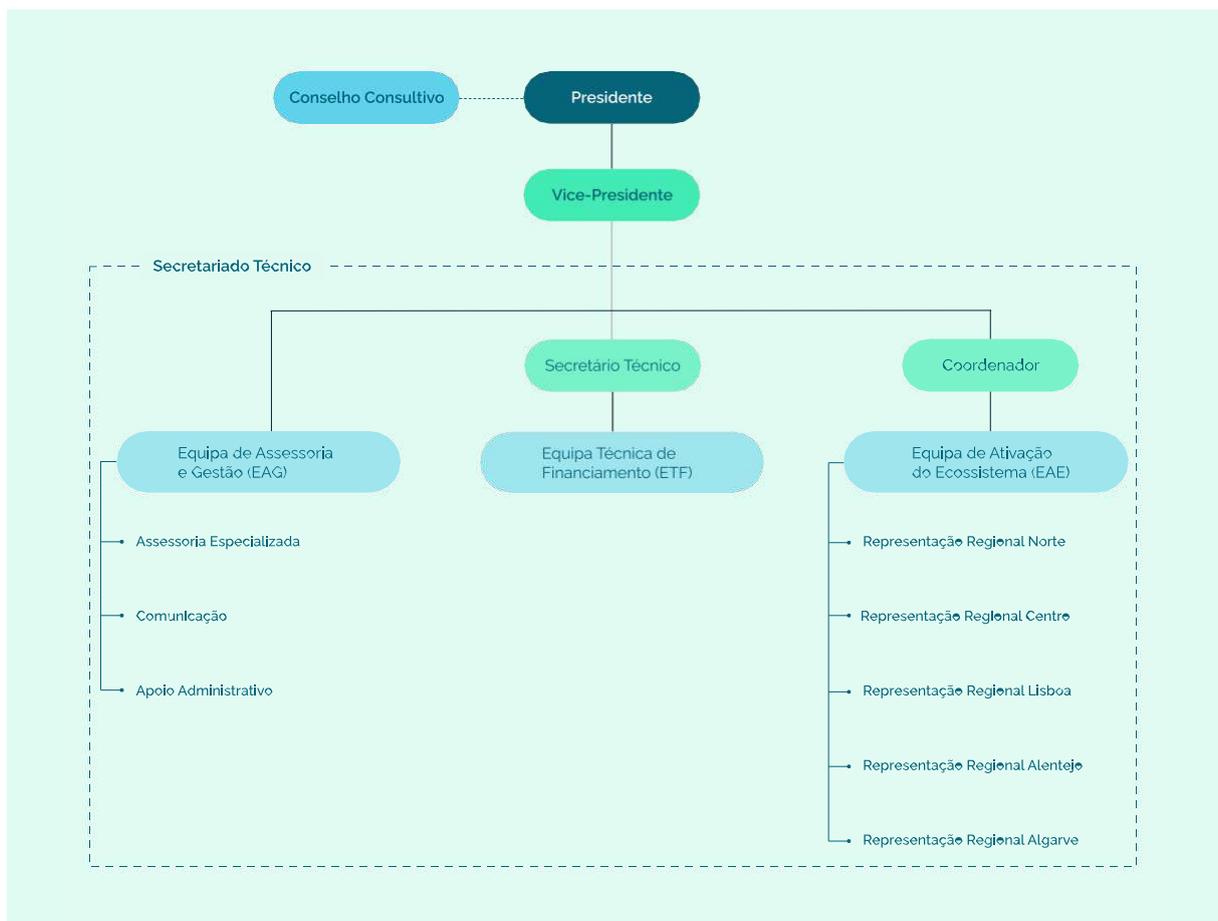


Figura 2 - Organograma da EMPIS

As três equipas que constituem o secretariado do técnico têm as seguintes atribuições:

### **Equipa de Assessoria e Gestão (EAG)**

Equipa responsável por prestar apoio direto ao Presidente em áreas de atividade transversais, tais como a assessoria especializada, a representação internacional, a comunicação e a gestão administrativa.

### **Equipa Técnica de Financiamento (ETF)**

Equipa responsável por acompanhar a execução dos instrumentos de financiamento sob gestão da EMPIS 2030, nomeadamente na produção da documentação de suporte à sua operacionalização, no esclarecimento de dúvidas sobre o seu funcionamento, na análise de candidaturas, acompanhamento e verificação da execução dos projetos, no reporte dos resultados e interlocução técnica no âmbito do Portugal 2030.

### **Equipa de Ativação do Ecosistema (EAE)**

Equipa responsável por dinamizar os contextos regionais de inovação e de investimento social, divulgando a Iniciativa Portugal Inovação Social 2030 e respetivos instrumentos de financiamento, mobilizando entidade públicas e privadas para o envolvimento conjunto em projetos de inovação social, esclarecendo dúvidas e promovendo uma rede de partilha de conhecimento e de experiências entre projetos que estimule o desenvolvimento e a sustentabilidade da inovação e do empreendedorismo social nos territórios onde atua.



Planos de Prevenção de  
Riscos de Corrupção e  
Infrações Conexas

## 3. Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

### 3.1. Conceitos e Âmbito de Aplicação

O presente Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas encontra-se alinhado com a legislação nacional e as recomendações da UE nesta matéria.

Conforme referido na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril *“não existe uma definição de corrupção comum a todos os países. No entanto, é consensual que numa **conduta corruptiva** se verifica o abuso de um poder ou função públicos de forma a beneficiar um terceiro, contra o pagamento de uma quantia ou outro tipo de vantagem. O Código Penal Português prevê, nos artigos 372.º a 374.º -B, os crimes de recebimento indevido de vantagem e os crimes de corrupção. Os crimes de corrupção apresentam-se, essencialmente, com duas configurações: a corrupção ativa e a corrupção passiva, conforme o agente esteja, respetivamente, a oferecer/prometer ou a solicitar/aceitar uma vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, distinguindo-se ainda, cada uma, conforme o ato solicitado ou a praticar seja ou não contrário aos deveres do cargo do funcionário corrompido”*.

O Decreto-lei n.º 109-E/2021 de 09 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção determina que *“para efeitos do presente regime, entende-se por **corrupção** e infrações conexas os crimes de corrupção, recebimento de oferta indevidos de vantagem, peculato, participação económica em negócio, concussão. Abuso de poder, prevaricação, tráfico de influência, branqueamento ou fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, previstos no Código Penal”* (art.º 3.º).

Por sua vez, o Despacho n.º 7833/2023, de 31 de julho que aprova a Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da CE para o período de 2023-2027, identifica o conceito de **irregularidade**, nos termos definidos pela UE, em específico *“constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida”*. Menciona que o que distingue a fraude da irregularidade é o seu carácter intencional

e que “a fraude, em cada organização, pode decorrer de origem externa, quando originada por terceiros, ou de origem interna, quando motivada pelos colaboradores da organização”. Por fim, o referido Despacho determina que uma abordagem estruturada em matéria de combate à fraude envolve os domínios de **prevenção, da deteção, da correção e da repressão**:



Figura 3 - Abordagem no combate à fraude

Na elaboração do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, a EMPIS optou por adotar uma abordagem ampla destes conceitos, tendo em consideração a diversa legislação nacional e internacional vigente, nomeadamente: Código Penal, Estratégia Nacional Anticorrupção, Regime Geral de Prevenção da Corrupção, Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundo Europeus, entre outras.

Face ao exposto, enquadram-se os seguintes **conceitos**, cuja descrição consta do Anexo I ao presente documento:

### i. Corrupção



Figura 4 - Tipologias de Corrupção

## ii. Infrações Conexas

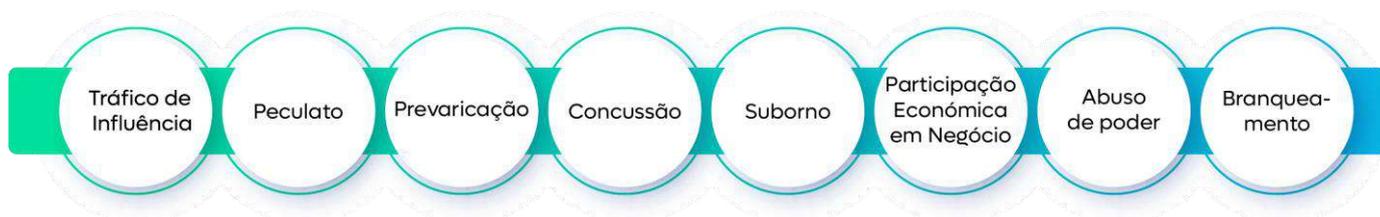


Figura 5 - Tipologias de Infrações Conexas

O âmbito de atuação do presente Plano, centra-se sobre a tipificação dos riscos de fraude, os quais configuram factos, com carácter intencional, que envolvem potenciais desvios no desenvolvimento da atividade da EMPIS, gerando impacto nos seus resultados, conforme definido no capítulo 3.4.

O presente plano **aplica-se a todos os dirigentes e colaboradores da EMPIS** independentemente do seu vínculo ou posição hierárquica que ocupem e do lugar onde exerçam funções. A aplicação do presente plano é para todas as equipas e áreas de atividade da EMPIS e para todos os colaboradores, incluindo colaboradores em mobilidade ou cedência de outras entidades, em estágio ou em período experimental.

## 3.2. Objetivos

São **objetivos** do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da EMPIS:

- a) Prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes;
- b) Assegurar que as ações financiadas pelo orçamento da Comissão Europeia são executadas de forma correta e eficaz;
- c) A identificação das atividades da EMPIS comportem risco de corrupção e infrações conexas;
- d) Classificar o grau de cada risco e identificação das medidas implementadas para prevenir a sua ocorrência;
- e) Proposta de medidas preventivas ou mitigadoras da ocorrência de riscos, quando assim se justifique, conforme plano de ação;
- f) Identificação dos responsáveis envolvidos na prevenção e na gestão das medidas, bem

como das respetivas atribuições;

- g) Reforçar e consolidar os procedimentos e mecanismos de prevenção de comportamentos com vista à corrupção;
- h) Fomentar uma cultura de responsabilidade e de integridade de não corrupção, que alcance toda a estrutura de recursos humanos.

### 3.3. Medidas de Mitigação

No âmbito do presente Plano de Prevenção, a EMPIS entende, enquanto OI, que o respeito pelo princípio de segregação de funções pressupõe a necessária segregação entre a seleção das operações, conferência de 2ª pessoa, as verificações administrativas de gestão (designadamente, validação da adequação técnica dos produtos tangíveis, dos indicadores de realização e resultados contratualizados e dos relatórios de execução do plano de desenvolvimento) e as verificações no local. Consequentemente, compromete-se a assegurar que os técnicos que tenham participado na seleção de uma operação, não realizam as verificações de gestão para essa mesma operação.

De acordo com a estrutura funcional apresentada no ponto 2.2., a EMPIS integra três Equipas Técnicas que garantirão, entre si, a corealização das verificações de gestão em colaboração com as equipas das Autoridades de Gestão dos Programas Regionais.

Todo o ciclo de tramitação associado a qualquer tipologia de operações EMPIS, financiada ao abrigo do Portugal 2030, desde o momento de apresentação da respetiva candidatura pelos beneficiários até ao momento de fecho da operação, é desenvolvido sobre sistemas de informação, designadamente sobre o **Balcão dos Fundos**, o que permite garantir o registo dos técnicos envolvidos em cada fase do processo administrativo, assegurando assim a verificabilidade da segregação de funções proposta.

A possibilidade de ocorrência de um evento futuro de corrupção ou infração conexa, sob todas as suas formas, constitui uma situação de risco que exige a identificação dos eventos potenciais e as respetivas ações / metodologias a implementar para gestão do risco, com vista à sua prevenção e mitigação.

## 3.4. Áreas suscetíveis de comportarem riscos de corrupção e infrações conexas

Em alinhamento com a legislação em vigor e as orientações da CE sobre a matéria, a EMPIS identificou três áreas de maior vulnerabilidade à incidência de riscos de fraude, mapeando as situações de maior risco potencial para cada uma das áreas identificadas:

### 1. Participação no processo de seleção de candidaturas (análise de admissibilidade, análise técnica e financeira)

- a) Conflito de interesses dos colaboradores com responsabilidade pela análise de candidaturas;
- b) Falsas declarações prestadas pelos candidatos;
- c) Duplo financiamento;
- d) Processos de verificação de cumprimento dos procedimentos de contratação pública aplicáveis incompletos ou desadequados.

### 2. Participação nas verificações administrativas de gestão (designadamente, validação da adequação técnica de produtos tangíveis, dos indicadores de realização e resultados contratualizados ou dos relatórios de progresso de implementação do plano de desenvolvimento, resultantes da implementação das operações apoiadas; assim como dos pedidos de reembolso das despesas)

- a) Conflito de interesses dos colaboradores com responsabilidade pela validação da adequação técnica e financeira da operação;
- b) Riscos dos contratos adjudicados e geridos pelas entidades beneficiárias;
- c) Riscos com custos de pessoal das entidades beneficiárias ou de fornecedores.

### 3. Participação em ações de verificação no local

- a) Processo de verificações no local incompleto ou desadequado;
- b) Conflito de interesses dos colaboradores com responsabilidade pela participação nas verificações no local.

As áreas de risco associadas a outros processos, como sejam os processos de validação de despesa e pagamentos, bem como a procedimentos de contratação pública inerentes, não têm aplicabilidade direta no caso da EMPIS, considerando respetivamente:

- O âmbito dos Contratos de Delegação de Competências atualmente em vigor, que estabelecem as funções que lhe são delegadas enquanto OI;
- O disposto no n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2023, de 9 de junho, nomeadamente que *“a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., de assegurar os meios de apoio logístico e administrativo necessários ao cumprimento da missão da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030”*.

Para além deste conjunto de situações de risco já identificadas, durante o processo de acompanhamento do Plano, a EMPIS poderá vir a identificar novas situações de risco, que integrará nas atualizações que venha a realizar, quer ao Plano, quer, sempre que necessário, à ferramenta de avaliação de risco que o suporta.

### **3.5. Metodologia de prevenção, gestão e controlo dos riscos de corrupção e infrações conexas**

Para prevenir e detetar atividades fraudulentas, é fundamental que seja promovida uma cultura antifraude e anticorrupção. Neste âmbito, é de elevada relevância que a liderança, tanto no que respeita aos dirigentes superiores como aos dirigentes intermédios, demonstre o seu forte comprometimento com valores como a ética e a integridade e estabeleça uma cultura organizacional na qual prevaleça a honestidade e a transparência.

De igual forma, todos os colaboradores devem ser consciencializados e receber formação específica sobre as políticas e procedimentos implementados, bem como sobre as leis e regulamentações relevantes.

Todas as medidas de mitigação pretendidas implementar têm como objetivo uma cultura antifraude e anticorrupção generalizada no seio da EMPIS, por forma a possibilitar-se a prevenção e deteção de atividades fraudulentas e, conseqüentemente, proteger a sua reputação institucional e minimizar o risco de responsabilidade legal.

A **gestão do risco** é o processo organizado através do qual são analisados metodicamente os riscos inerentes às atividades prosseguidas, com o objetivo de os prevenir ou reprimir, alcançando-se as vantagens inerentes às boas práticas individuais e coletivas.

Neste contexto, devem ser identificados:

- As atividades do Programa que comportem risco;
- Os riscos associados a cada uma das atividades da EMPIS 2030 (analisar e selecionar candidaturas; analisar e validar pedidos de pagamento; realizar ações de verificação no local);
- O grau de cada risco (elevado, médio ou baixo);
- A probabilidade e o impacto da sua ocorrência;
- A existência de medidas mitigadoras em cada processo.

Assim sendo, o grau de risco pode ser classificado de acordo com três categorias: “Elevado”, “Moderado” ou “Fraco”, em função de duas variáveis que integram as definições de risco:

**a) Probabilidade de ocorrência:**

- **Elevada:** o risco decorre de um processo corrente e frequente da organização;
- **Moderada:** o risco está associado a um processo esporádico da organização que se admite venha a ocorrer ao longo do ano;
- **Fraco:** o risco decorre de um processo que apenas ocorrerá em circunstâncias excecionais.

**b) Impacto previsível:**

- **Elevado:** quando da situação de risco identificada podem decorrer prejuízos financeiros significativos para o Estado e a violação grave dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade do organismo e do próprio Estado;
- **Moderado:** a situação de risco pode comportar prejuízos financeiros para o Estado e perturbar o normal funcionamento do organismo;
- **Fraco:** a situação de risco em causa não tem potencial para provocar prejuízos financeiros ao Estado, não sendo as infrações causadoras de danos relevantes na imagem e operacionalidade da instituição.

Na definição dos critérios, qualitativos e quantitativos, de determinação da gravidade da consequência (impacto) e da probabilidade da ocorrência dos riscos e tendo em consideração o atrás mencionado, a EMPIS definiu os seguintes critérios de avaliação para estas duas variáveis:

Gravidade Previsível do Impacto	
Elevado	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Danos suscetíveis de comprometer a estratégia, o desempenho e atividades operacionais;</li> <li>➤ Impacto elevado em termos de eventuais responsabilidades financeira, criminal, disciplinares e contraordenacional;</li> <li>➤ Prejuízo na imagem e reputação institucional a nível nacional e internacional;</li> <li>➤ Efeitos negativos na confiança dos cidadãos e na integridade das instituições públicas;</li> <li>➤ Risco financeiro elevado para a Agência, IP.</li> </ul>
Moderado	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Danos que afetam moderadamente a imagem institucional ou o desempenho e atividades operacionais, requerendo reorganização de processos ou recursos;</li> <li>➤ Impacto moderado em termos de eventuais responsabilidades financeira, criminal, contraordenacional;</li> <li>➤ Efeitos moderados ao nível da deontologia profissional ou em sede disciplinar;</li> <li>➤ Impacto desconhecido ou não determinável ex ante;</li> <li>➤ Risco financeiro moderado para a Agência, IP e suscetível de provocar perturbações no funcionamento da Agência, IP.</li> </ul>
Fraco	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Afetação da otimização do desempenho ou das atividades operacionais, requerendo revisão de procedimentos ou de calendarizações;</li> <li>➤ Inexistente ou muito baixo impacto na imagem institucional;</li> <li>➤ Risco financeiro inexistente.</li> </ul>

Tabela 1 - Gravidade Previsível de Impacto

Probabilidade de Ocorrência	
Elevada	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Inexistente ou muito baixo impacto na imagem institucional;</li> <li>➤ Risco financeiro inexistente.</li> </ul>
Moderada	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Possibilidade de ocorrência, mas com hipótese de obviar o evento através de decisões e ações adicionais.</li> </ul>
Fraca	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Possibilidade de ocorrência, mas com hipótese de obviar o evento através de procedimentos de controlo interno implementados.</li> </ul>

**Tabela 2** - Probabilidade de Ocorrência

		Probabilidade de ocorrência		
		Fraco	Moderado	Elevado
Impacto Previsível	Fraco	Fraco	Fraco	Moderado
	Moderado	Fraco	Moderado	Elevado
	Elevado	Moderado	Elevado	Elevado

**Tabela 3** - Grau de risco

### 3.6. Avaliação do risco de fraude e controlos existentes

No âmbito de um sistema de avaliação e conforme mencionado na Estratégia Nacional Antifraude no âmbito dos Fundos Europeus “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”.

Refere ainda que “uma boa articulação e cooperação entre as autoridades nacionais e, obviamente, com os serviços da Comissão, constitui um pilar fundamental para um combate eficaz contra a fraude. Acresce que, todos os colaboradores em funções públicas têm o dever legal de denunciar os casos de suspeita de fraude de que tomem conhecimento”.

A EMPIS, enquanto OI do Portugal 2030 e por força da regulamentação comunitária, é obrigada a garantir que os seus procedimentos internos, designadamente os procedimentos relacionados com as suas funções de OI, se encontram suportados e objetivados em normas, descrições de processos e manuais de procedimentos.

Para além desta exigência, ao longo de todo o período de programação do Portugal 2030 e no âmbito das competências que lhe são delegadas enquanto OI, a EMPIS poderá ainda ser sujeita a ações de controlo externo executadas por autoridades relevantes para este efeito, como é o caso das Autoridades de Gestão dos PR financiadores, pela Inspeção Geral de Finanças - entidade auditora, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Tribunal de Contas, Tribunal de Contas Europeu e CE.

Estas premissas obrigam, naturalmente, à existência e aplicação de instrumentos que garantam uma adequada prevenção e gestão de riscos, consubstanciados em:

- **Carta de missão, visão e valores:** expressa o desígnio da atuação da EMPIS e os valores que enquadram toda a sua atividade, ancorados na prossecução do interesse público, comunicando-os interna e externamente, de forma aberta e transparente;
- **Declaração de política antifraude:** formaliza e exprime, a nível interno e externo, a posição oficial do Presidente e Vice-presidente da EMPIS, no respeitante à fraude e à corrupção;
- **Código de ética e de conduta:** incorpora a dimensão ética na atividade corrente da EMPIS, definindo os princípios e normas de conduta aplicáveis a todos os dirigentes e colaboradores, independentemente da sua função, vínculo e posição hierárquica, no sentido de assegurar que a sua atuação está de acordo com os valores e os princípios do serviço público.
- **Declaração de conflitos de interesse:** a todos os dirigentes e colaboradores é exigida a respetiva declaração de conflitos de interesse, no sentido de acautelar situações de eventual conflito entre os seus deveres e os respetivos interesses particulares de natureza comercial, financeira, empresarial e lúdica. Esta medida visa proteger o interesse público e a transparência da atividade desenvolvida e a salvaguarda do uso

indevido de informações obtidas no exercício das funções públicas para fins privados. O modelo que suporta esta declaração encontra-se publicado em anexo ao Código de Ética e de Conduta, no âmbito do qual se encontra igualmente descrito o tratamento a dar às declarações recebidas e mecanismo para a sua atualização;

- **Segregação de funções:** a observância do princípio da segregação de funções no âmbito do sistema de gestão e controlo é outro mecanismo importante na prevenção da fraude. O sistema de prevenção, gestão e controlo, e em particular o respetivo manual de procedimentos, descreve os mecanismos que asseguram uma adequada segregação de funções ao longo do ciclo de vida das operações;
- **Manual de Procedimentos:** o Manual de Procedimentos da EMPIS, define as boas práticas e tarefas a levar a cabo em todas as suas áreas de atuação, pelo que é um instrumento central no garante da conformidade dos procedimentos adotados por todos os colaboradores;
- **Ações de formação e sensibilização:** sem prejuízo do desenvolvimento de potenciais ações próprias sobre a mesma temática, a EMPIS beneficiará das ações de formação/sensibilização referentes a prevenção e deteção da fraude desenvolvidas pela(s) AG no âmbito do seu plano de formação anual, o qual prevê a participação de todos os colaboradores, incluindo OI, em ações de sensibilização e de formação adequadas sobre esta matéria;
- **Atividades de auditoria e supervisão das AG:** consciente da importância de mecanismos de monitorização eficazes e eficientes, suscetíveis de assegurar que os procedimentos instituídos são efetivamente implementados pelos colaboradores e de garantir a adoção das melhores práticas, a EMPIS e os seus colaboradores colaborarão ativamente nos processos de auditoria a programar e executar pela(s) AG, comprometendo-se a fornecer toda a informação solicitada, a analisar as recomendações que resultem desses processos e a assegurar a sua integração sempre que consideradas relevantes.
- **Sistema informático e sistema de gestão documental:** que irão suportar o trabalho desenvolvido pela EMPIS no âmbito dos instrumentos de financiamento sobre os quais possui competências delegadas.

A existência dos instrumentos de prevenção e gestão acima identificados permite inferir que a EMPIS está munida de meios que lhe permitem gerir atempadamente potenciais riscos de fraude e, desta forma, garantir um nível tolerável de exposição ao risco.

A EMPIS, durante o processo de acompanhamento do Plano e com base na sua interação com as AG em sede de auditorias, poderá vir a identificar novas situações de risco, realizando as correspondentes atualizações ao Plano e, sempre que necessário, à ferramenta de avaliação de risco que o suporta.

### 3.7. Responsabilidade de Gestão do Plano

A responsabilidade pelo processo de coordenação do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas foi acometida ao presidente e vice-presidente, uma vez que são estes que detém a competência pela elaboração de todos os instrumentos de gestão, bem como pela avaliação do risco, designadamente de fraude.

A Tabela infra seguinte identifica os vários níveis de participação da estrutura organizativa EMPIS na elaboração e gestão do Plano:

Interveniente	Principais funções e responsabilidades
<b>Presidente e Vice-Presidente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Conceção e definição da estratégia de gestão do Plano;</li> <li>➤ Aprovação do Plano;</li> <li>➤ Supervisão da gestão do Plano.</li> </ul>
<b>Equipa de Assessoria e Gestão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promoção da comunicação interna no âmbito da gestão de riscos;</li> <li>➤ Receção e comunicação dos riscos;</li> <li>➤ Identificação, acompanhamento e avaliação dos controlos de risco implementados;</li> <li>➤ Acompanhamento da execução das medidas previstas no Plano;</li> <li>➤ Desenvolvimento de propostas de atualização do Plano.</li> </ul>
<b>Coordenação da ETF e da EAE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Identificação, recolha e comunicação de qualquer ocorrência de risco com maior gravidade potencial;</li> <li>➤ Participação no acompanhamento e desenvolvimento do Plano.</li> </ul>
<b>Colaboradores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reporte de suspeitas de fraude.</li> </ul>

**Tabela 4** - Síntese das principais funções e responsabilidades por interveniente da EMPIS

### 3.8. Divulgação

O Plano, nas suas várias atualizações, será divulgado internamente e no website da EMPIS, fomentando uma cultura de transparência administrativa, de compromisso e de responsabilização de todos os seus dirigentes e colaboradores, e contribuindo para fortalecer a credibilidade e reputação da estrutura de missão.

Para além do Plano, serão divulgados igualmente, junto de todos os dirigentes e colaboradores EMPIS, a principal legislação e outros documentos sobre este tema, as ações de sensibilização/formação previstas e efetuadas e os relatórios que vierem a ser produzidos.

Lisboa, xx outubro de 2024

O Presidente,

A Vice-Presidente,

---

---

(Filipe Almeida)

(Marta Albuquerque)



Anexos

## **Anexo 1**

Quadro Síntese de Conceitos dos  
Crimes de Corrupção e Infrações  
Conexas

Conceito	Interpretação	Fonte
<b>Abuso de Poder</b>	Atua com abuso de poder, o funcionário que, com intenção de obter para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, abusar dos poderes que lhe são conferidos pelo exercício das funções ou em violação dos deveres inerentes ao exercício das mesmas.	Artigo 382º do CP
<b>Concussão</b>	O ato praticado por funcionário que, no exercício das suas funções ou dos poderes dela decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima.	Artigo 379º do CP
<b>Conflito de Interesses no Setor Público</b>	Na linha das noções que têm sido apresentadas pelos principais organismos internacionais, como a ONU, a OCDE e o GRECO (Conselho da Europa), o conflito de interesses no setor público pode ser definido como qualquer situação em que um agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.	Recomendação n.º 3/2020, de 17 de julho do Conselho de Prevenção da Corrupção
<b>Corrupção ativa</b>	Ato de dar ou prometer dar a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com o conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, com o intuito de obter daquele mesmo funcionário, a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo que o funcionário exerce.	Artigo 374º do CP

Conceito	Interpretação	Fonte
<b>Corrupção passiva</b>	Ato praticado por funcionário de, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação.	Artigo 373º do CP
<b>Fraude (na obtenção de subsídio ou subvenção)</b>	Ato de obter subsídio ou subvenção através do fornecimento às autoridades competentes de informações inexatas ou incompletas sobre si ou terceiros e relativas a factos importantes para a concessão do subsídio ou subvenção, com omissão de informações sobre factos importantes para a sua concessão e/ou com utilização de documento justificativo do direito à subvenção ou subsídio ou de factos importantes para a sua concessão, obtido através de informações inexatas ou incompletas.	Artigo 36º do Decreto-Lei nº 28/84 de 20 de janeiro
<b>Imparcialidade</b>	Exercício e desempenho das funções com equidistância relativamente aos interesses com que seja confrontado, sem discriminar positiva ou negativamente qualquer deles, na perspetiva do respeito pela igualdade dos cidadãos.	Artigo 73º, nº 5 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
<b>Irregularidade</b>	Qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.	Reg. (CE) nº 2988/95 de 18 de dezembro relativo à proteção dos interesses financeiros das comunidades europeias.
<b>Oferta indevida de vantagem</b>	Ato de dar ou prometer a funcionário ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, no exercício das suas funções ou por causa delas.	Artigo 372º nº 2 do CP

Conceito	Interpretação	Fonte
<b>Participação Económica em Negócio</b>	O funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar ou realizar, assim como, aquele que, por qualquer forma, receber para si ou para terceiro, vantagem patrimonial por efeito de ato jurídico-civil relativo a interesses de que tinha, por força das suas funções, no momento do ato, total ou parcialmente, a disposição, administração ou fiscalização, ainda que sem os lesar.	Artigo 377º do CP
<b>Peculato</b>	Ato de apropriação ilegítima por funcionário, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel ou animal, públicos ou particulares, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.	Artigo 375º do CP
<b>Prevaricação</b>	Ato praticado por funcionário público ou titular de cargo público, que com ou sem intenção de prejudicar ou beneficiar alguém, no âmbito de inquérito processual, processo jurisdicional, por contraordenação ou disciplinar, conscientemente e contra direito, promover ou não promover, conduzir, decidir ou não decidir ou praticar ato no exercício de poderes decorrentes do cargo que exerce.	Artigo 369º CP
<b>Prevenção do risco</b>	Redução da possibilidade da ocorrência de fraude através da implementação de um sistema de gestão e controlo robusto, associado a uma avaliação de risco de fraude pró-ativa, estruturada e orientada, bem como à existência de uma política de formação e sensibilização abrangente que promova o desenvolvimento de uma cultura de ética para combater a racionalização de comportamentos.	

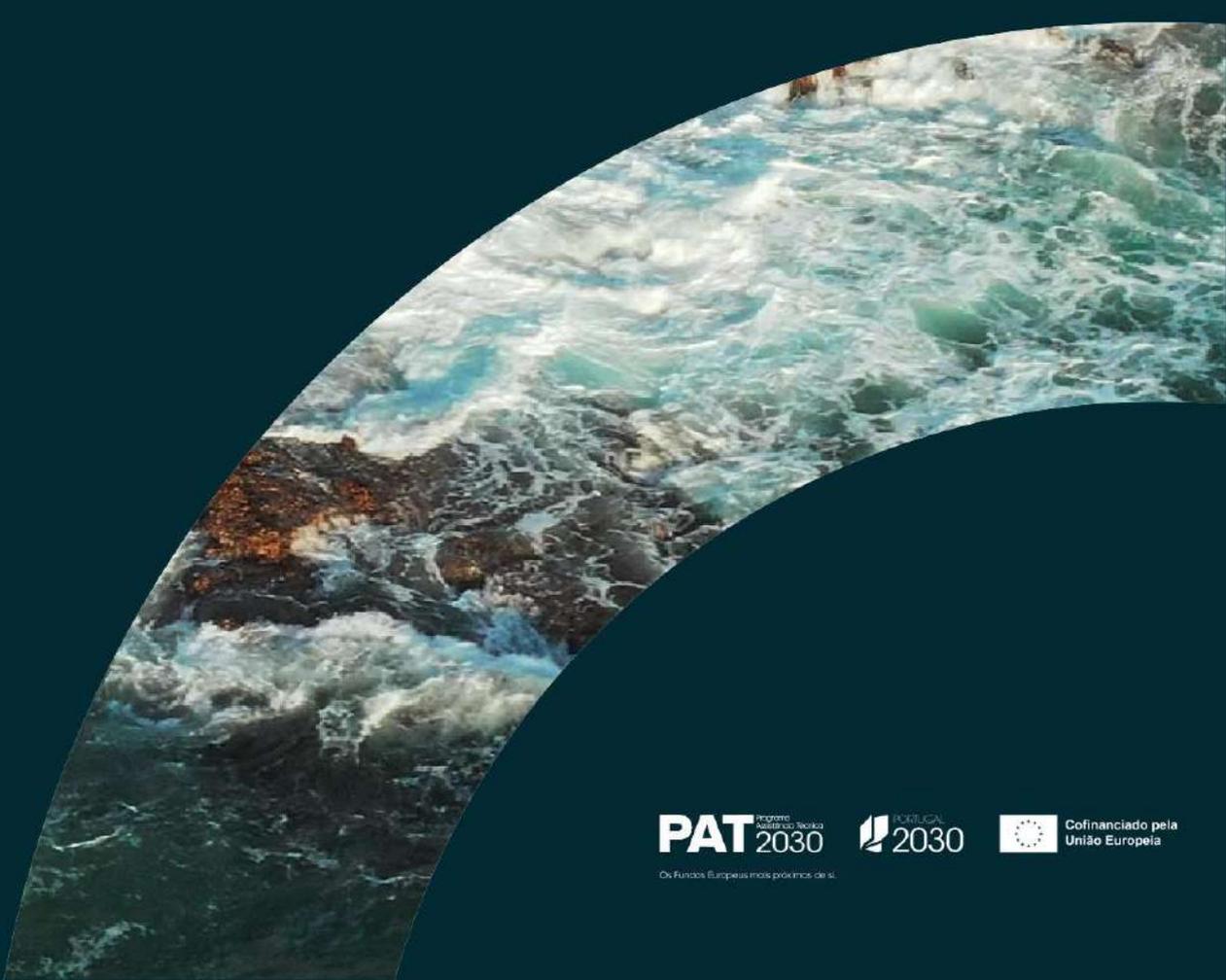
Conceito	Interpretação	Fonte
<b>Recebimento indevido de vantagem</b>	Ato praticado por funcionário que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial que não lhe seja devida.	Artigo 372º, nº 1 CP
<b>Risco</b>	Evento, situação ou circunstância futura com a probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional.	Norma de Gestão de riscos FERMA 2003
<b>Suborno</b>	Ato de convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a praticar falsidade de depoimento, declarações, testemunho, perícia interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.	Artigo 363º do CP
<b>Tráfico de Influências</b>	Ato de, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública, nacional ou estrangeira.	Artigo 335º do CP
<b>Zelo</b>	Exercício das funções com respeito pelo conhecimento e aplicação das normas legais e regulamentares e das ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas.	Artigo 73º nº 7 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

## **Anexo 2**

### Legislação relevante

## Legislação relevante

- ✚ Despacho n.º 7833/2023, de 31 de julho – aprova a Estratégia Nacional Antifraude no âmbito da Prevenção e Combate à Fraude na aplicação dos Fundos do Orçamento da União Europeia para o período de 2023-2027.
- ✚ Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 de 06 de abril – Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.;
- ✚ Comunicação da Comissão n.º 2021/C 121/01 – Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro.
- ✚ Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro – Estabelece o Regime Geral de Proteção de Denunciantes e Infrações.
- ✚ Decreto-Lei n.º 109-E/2021 de 9 de dezembro – Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção.
- ✚ Recomendação n.º 3/2020, de 17 de julho – Aprova a Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 8 de janeiro de 2020, sobre gestão de conflitos de interesses no setor público.
- ✚ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto – Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.



Portugal  
**INOVAÇÃO  
SOCIAL**

**PAT** Programa  
Ambiental 2030  
2030

Os Fundos Europeus mais próximos de si.

PORTUGAL  
2030

 Cofinanciado pela  
União Europeia