



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores



MANUAL DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS DE FRAUDE



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores

ÍNDICE

1. Enquadramento	3
2. Âmbito e Objetivos	4
3. Estrutura Organizacional do SREA	5
3.1. Atribuições	5
3.2. Organograma	6
4. Conceitos	8
4.1. Conflito de Interesses	11
5. Instrumentos de Mitigação dos Riscos de Fraude	12
5.1. Atividades com Maior Vulnerabilidade à Incidência de Risco de Corrupção e Infrações Conexas	12
6. Metodologia de Avaliação dos Riscos de Fraude	14
7. Avaliação e Monitorização	15



1. Enquadramento

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), aprovado a 16 de junho de 2021 pela Comissão Europeia (CE), estabelece que a sua implementação implica a tomada de medidas adequadas que assegurem a boa utilização dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, em cumprimento da legislação comunitária e nacional aplicável, em especial no que se refere à prevenção, deteção e correção de fraude, corrupção e conflito de interesses.

Dentro das medidas e instrumentos a desenvolver pelo Serviço Regional de Estatística dos Açores, doravante “SREA”, exige-se a obrigatoriedade do desenvolvimento de um Manual de Gestão e Avaliação de Riscos de Fraude, que inclui informação sobre a metodologia de avaliação de risco de fraude e de reporte das situações de fraude às instâncias adequadas.

Assim, o presente Manual de Gestão e Avaliação de Riscos de Fraude do SREA assume-se como um instrumento integrante do sistema de controlo interno, contribuindo para prevenir, detetar e reportar situações de irregularidades e fraude.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores

2. Âmbito e Objetivos

O presente Manual de Gestão e Avaliação de Riscos de Fraude aplica-se ao SREA, independentemente da função desempenhada, posição hierárquica ou vínculo.

No que diz respeito a este Manual, o PRR estabelece que deve ser plasmada a metodologia aplicada pelo SREA na gestão e avaliação do risco de fraude e outras irregularidades e que os conceitos e linhas estratégicas que devem ser identificados são os seguintes:

- Definição de irregularidade, fraude e corrupção;
- Orientações sobre os requisitos mínimos para medidas antifraude eficazes e proporcionais: política antifraude; prevenção; deteção, correção e reporte;
- Autoavaliação do risco de fraude; inclui o instrumento de avaliação do risco, composição e competências da equipa de autoavaliação, frequência da autoavaliação, atribuição de responsabilidades e a ferramenta de avaliação do risco de fraude.

Assim, o SREA estabelece que o presente Manual tem como objetivos:

- Apresentação da metodologia de avaliação do risco de fraude;
- Identificação dos riscos de fraude relativamente a cada área de risco;
- Com base na identificação dos riscos, indicação das medidas a implementar para prevenir a sua ocorrência;
- Elaboração de um relatório anual de avaliação do risco de fraude;
- Reporte das situações de fraude às instâncias adequadas.



3. Estrutura Organizacional do SREA

O SREA funciona como autoridade estatística para as estatísticas oficiais de interesse exclusivo da Região Autónoma dos Açores e como delegação do Instituto Nacional de Estatística (INE), I. P., para as estatísticas oficiais de âmbito nacional, integrando a estrutura do Sistema Estatístico Nacional, nos termos da Lei nº 22/2008, de 13 de maio.

O SREA tem por missão a produção e divulgação de informação estatística oficial de qualidade, contribuindo para a cidadania e para o desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento e em mudança.

3.1. Atribuições

No âmbito do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 12 de setembro, são atribuições do SREA, enquanto autoridade estatística na Região Autónoma dos Açores:

- a) Produzir informação estatística oficial, com o objetivo de apoiar a tomada de decisão pública, privada, individual e coletiva, bem como a investigação científica;
- b) Apresentar uma estimativa das contas não financeiras e da dívida pública das administrações públicas regionais, de acordo com a metodologia do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais e do Manual do Défice e da Dívida aprovado pelo Eurostat, no quadro da Lei de Finanças das Regiões Autónomas;
- c) Divulgar, de forma acessível, a informação estatística produzida;
- d) Coordenar a atividade estatística regional, nomeadamente as estatísticas oficiais produzidas pelas entidades regionais com delegação de competências;
- e) Cooperar com as entidades regionais e nacionais, bem como com organismos internacionais na área da estatística;
- f) Promover a literacia estatística de todos os cidadãos e instituições açorianas;
- g) Assegurar a realização de outras tarefas que, no âmbito da sua área de competências, lhe sejam distribuídas ou cometidas à sua responsabilidade.

O SREA, no exercício da sua atividade, na qualidade de autoridade estatística, pode exigir a prestação de informações, com caráter obrigatório e gratuito, nos termos da Lei do Sistema Estatístico Nacional, aprovada pela Lei n.º 22/2008, de 13 de maio, e demais legislação regional, nacional e comunitária aplicável.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores

As atribuições do SREA, enquanto delegação do Instituto Nacional de Estatística, I. P., relativamente às estatísticas oficiais de âmbito nacional, são as definidas na Lei do Sistema Estatístico Nacional, aprovada pela Lei n.º 22/2008, de 13 de maio.

3.2. Organograma

No âmbito do Decreto Regulamentar Regional n.º 14/2022/A, de 12 de setembro, o SREA encontra-se estruturado de acordo com o organograma da Figura 1, integrando os serviços abaixo elencados.

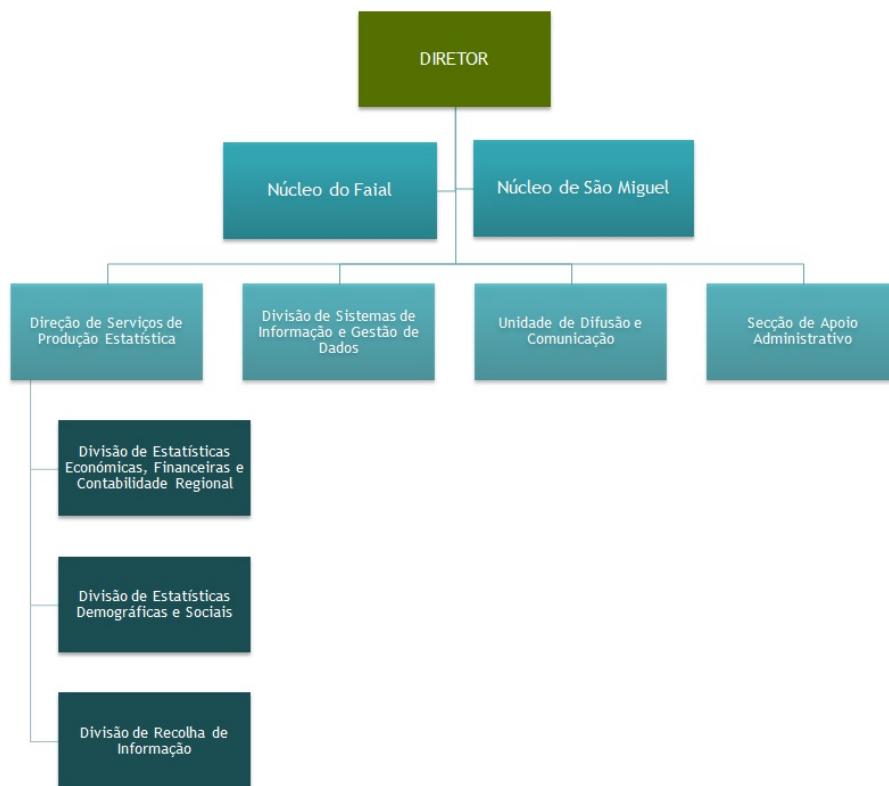


Figura 1 - Organograma do SREA.

- Direção de Serviços de Produção Estatística (DSPE), a qual integra as seguintes divisões:
 - Divisão de Estatísticas Económicas, Financeiras e Contabilidade Regional (DEEFCR);
 - Divisão de Estatísticas Demográficas e Sociais (DEDS);
 - Divisão de Recolha de Informação (DRI).



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores

- Divisão de Sistemas de Informação e Gestão de Dados (DSIGD);
- Unidade de Difusão e Comunicação (UDC);
- Secção de Apoio Administrativo (SApA).

O SREA integra, ainda, delegações, designadas por Núcleos, nas ilhas de São Miguel e do Faial, diretamente dependentes do Diretor do SREA.

O Diretor do SREA pode delegar competências aos respetivos dirigentes e chefias, nos termos da legislação aplicável.



4. Conceitos

Para efeitos do presente Manual, importa clarificar alguns conceitos tal como constam em Recomendações de organismos nacionais e Regulamentação Comunitária, nomeadamente, no Regulamento (CE n.º 2988/95 do Conselho, de 18/12/1995, Tratado da União Europeia e Conselho de Prevenção da Corrupção).

RISCO

Evento, situação ou circunstância futura com a probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional.

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.

FRAUDE

Em matéria de despesas, define-se fraude 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 Geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias ou por sua conta;
- À não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito;
- Ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.

De salientar que o carácter intencional é o que distingue o conceito de fraude de irregularidade.

Existem três tipos de fraude, conforme indicada a Figura 2.

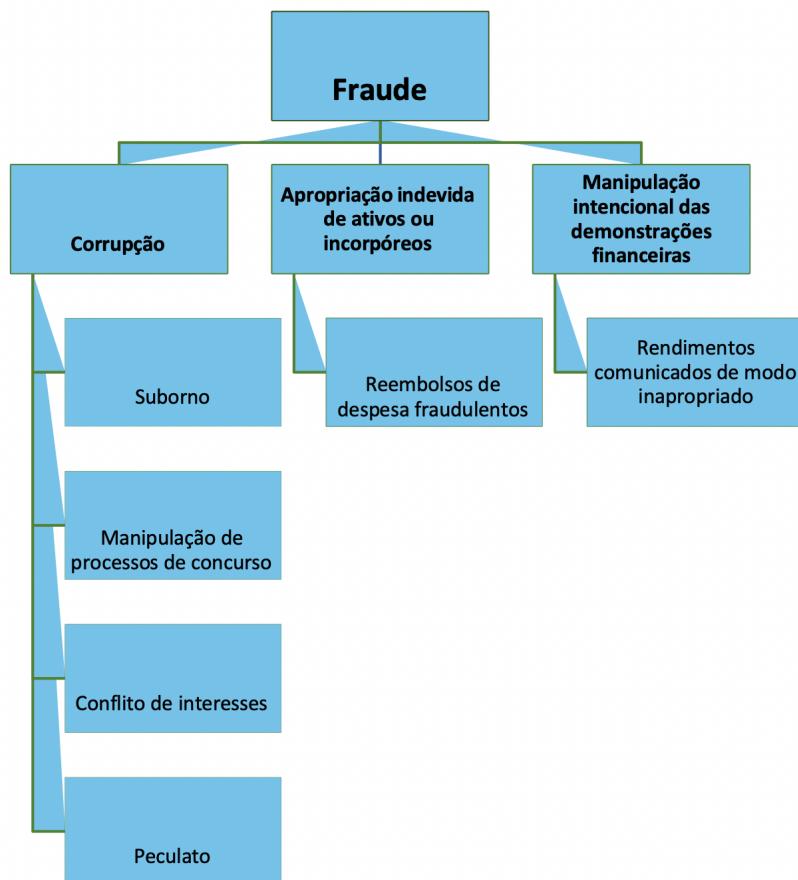


Figura 2 – Tipos de fraude.

CORRUPÇÃO

A prática de um qualquer ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro. A corrupção pode ser:

- PASSIVA
 - o facto de um funcionário, intencionalmente, de forma direta ou por interposta pessoa, solicitar ou receber vantagens de qualquer natureza, para si próprio ou para terceiros, ou aceitar a promessa dessas vantagens, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, atos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas e que lesem ou sejam suscetíveis de lesar os interesses financeiros das Comunidades Europeias;
- ATIVA
 - o facto de uma pessoa prometer ou dar intencionalmente, de forma direta ou por interposta pessoa, uma vantagem de qualquer natureza a um funcionário,



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública

Serviço Regional de Estatística dos Açores

para este ou para terceiros, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, atos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas e que lesem ou sejam suscetíveis de lesar os interesses financeiros das Comunidades Europeias.

A Comissão Europeia tem vindo a adotar a definição que consta do programa global de luta contra a corrupção das Nações Unidas: “o abuso de poder em benefício pessoal”

As situações de infrações conexas são:

- **Abuso de poder** - Comportamento do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.
- **Peculato** - Conduta do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.
- **Participação económica em negócio** - Comportamento do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, 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, defender ou realizar.
- **Concussão** - Conduta do trabalhador, com contrato de trabalho em funções públicas, que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas 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, emolumentos, multa ou coima.
- **Tráfico de influência** - Comportamento de quem, 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.
- **Suborno** - Pratica um ato de suborno quem convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores

falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

4.1. Conflito de Interesses

No que respeita à clarificação de conceitos, importa definir “conflito de interesses”, que de acordo com o artigo 61.o do Regulamento Financeiro (EU n.o 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 julho de 2018 e Comunicação da Comissão Europeia, contendo Orientações sobre a Prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro (2021/C 121/01), se considera existir quando o "exercício imparcial e objetivo das funções de um ator financeiro ou outra pessoa" envolvido na execução financeira "estiver comprometido por razões que envolvam família, vida emocional, afinidade política ou nacional, interesse económico ou qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto".

No desempenho de funções, os colaboradores do SREA devem garantir que não participam em processos de decisão nos quais estejam diretas ou indiretamente, envolvidas entidades com quem tenham colaborado ou que estejam (ou tenham estado) ligados por laços de parentesco ou outros.

Os colaboradores do SREA não podem exercer qualquer atividade externa que interfira com as suas atribuições e funções que desempenham, evitando incorrer em qualquer situação de conflito de interesses, seus ou de terceiros, que por essa via prejudiquem ou venham a prejudicar a decisão e o rigor nas decisões administrativas e levar à presunção de existência de imparcialidade da sua atuação, no exercício das suas atividades.

Neste âmbito, cada colaborador assinará uma declaração de ausência de conflito de interesses que será revista sempre que se justificar.

Os colaboradores do SREA perante uma situação suscetível de configurar um conflito de interesses, devem declarar-se impedidos, assumindo que devem participar tal facto ao seu superior hierárquico, nos termos do definido no “Código de Ética e Conduta”.



5. Instrumentos de Mitigação dos Riscos de Fraude

O SREA, por via do estabelecido no PRR, é obrigado a garantir que os seus procedimentos internos se encontram objetivados, nomeadamente na descrição do Sistema de Gestão e Controlo Interno, bem como o PRR também estabelece a obrigatoriedade do SREA adotar, como medidas preventivas de risco de fraude, um conjunto de instrumentos essenciais que contribuem para uma política de prevenção e sensibilização dos potenciais riscos de fraude:

- Código de Ética e Conduta;
- Declaração de Política Antifraude;
- Plano de Gestão de Riscos e Infrações Conexas;
- Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses.

Este enquadramento permite considerar que o SREA dispõe de meios adequados a uma gestão preventiva e atempada de potenciais riscos de fraude garantindo ao PRR um nível tolerável de exposição ao risco

5.1. Atividades com Maior Vulnerabilidade à Incidência de Risco de Corrupção e Infrações Conexas

A Comissão Europeia, através do documento “Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures” – EGESIF 14-0021-00, de 16 de junho, identificou e transpôs para uma ferramenta de avaliação de risco de fraude um conjunto de situações de risco pré-definidas que devem ser alvo de avaliação pelas autoridades de gestão, a saber: Seleção de candidaturas, execução e verificação de operações, validação de despesas e pagamentos e procedimentos de contratação pública.

Dando sequência a estas orientações, o SREA, com as necessárias adaptações, identificou riscos em torno de dois processos chave que se consideram de maior vulnerabilidade à incidência de risco de fraude, designadamente os indicados na Figura 3.



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
Secretaria Regional da Finanças, Planeamento e Administração Pública
Serviço Regional de Estatística dos Açores

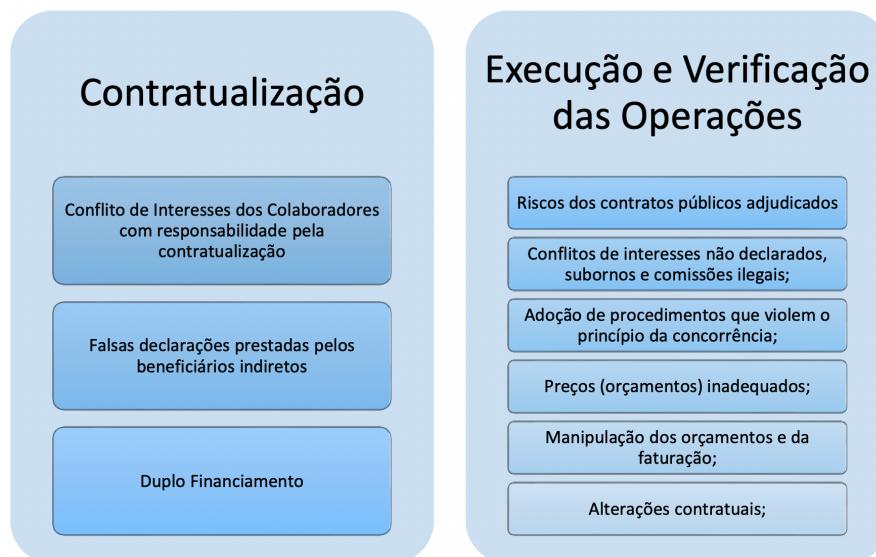


Figura 3 – Processos com maior vulnerabilidade à incidência de risco de fraude.

Além deste conjunto de situações de risco pré-definidas, o SREA, em sede de autoavaliação e monitorização da avaliação de risco, poderá vir a integrar novas situações de risco que venham a ser identificados e que se justifiquem ser objeto de uma avaliação de risco de fraude.



6. Metodologia de Avaliação dos Riscos de Fraude

Como forma de avaliar a incidência e a probabilidade de ocorrência de riscos de fraude, o SREA recorre à ferramenta de avaliação de risco de fraude disponibilizada pela Comissão Europeia, a qual assenta nas seguintes etapas metodológicas:

- Quantificação da probabilidade e do impacto de um determinado risco de fraude (RISCO BRUTO);
 - Avaliação da eficácia dos controlos atualmente implementados na mitigação do RISCO BRUTO;
 - Avaliação do RISCO RESIDUAL após o efeito dos controlos atuais e da sua eficácia, ou seja, a situação tal como é atualmente;
 - Avaliação do efeito dos controlos planeados no RISCO RESIDUAL;
 - Definição do RISCO ALVO, ou seja, do nível que o SREA considera tolerável.

Assim, partindo dos riscos identificados em cada uma das atividades suscetíveis de comportarem riscos de fraude, através da ferramenta em causa, o SREA procede à identificação dos mecanismos de controlo associados a cada uma das atividades de risco.

A ferramenta de autoavaliação de risco que irá suportar a aplicação desta metodologia pelo SREA é a mesma descrita no Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, onde também se identifica e caracteriza, por unidade orgânica, os potenciais riscos de corrupção e infrações conexas.



7. Avaliação e Monitorização

O presente Manual, bem como a execução das medidas preventivas de risco propostas, é objeto de uma avaliação, a realizar no final de cada ano civil durante o período de execução do PRR sempre que ocorram alterações significativas ao sistema de gestão e controlo, elaborando-se subsequentemente um relatório com as conclusões obtidas.

Das conclusões obtidas destaca-se a obrigatoriedade de constar a apreciação sobre a necessidade, ou não, da revisão do Manual de Gestão e Avaliação de Riscos de Fraude. Ocorrendo a revisão, o Manual atualizado é então remetido para aprovação e posteriormente divulgado.

Sempre que, da avaliação efetuada, resulte a implementação de um plano de ação para a concretização de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, procede-se à identificação do responsável pela execução efetiva desse plano e à definição do prazo da sua implementação.

Cabe ao SREA desencadear o processo de avaliação de risco de fraude, elaborar o relatório de avaliação, bem como monitorizar a implementação dos planos de ação dos controlos adicionais.