

ORIENTAÇÃO TÉCNICA N.º 14/2023

Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas

Versão: 1.0

Proposta: 15/setembro/2023

Aprovada: 22/setembro/2023

Nota:

Esta Orientação Técnica foi elaborada pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) e é parte integrante do sistema de gestão e controlo interno do PRR, implementado pela EMRP com a finalidade de acompanhar e examinar a realização física e financeira e a legalidade dos investimentos financiados pelos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência, bem como de garantir a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e prevenir, detetar, reportar e corrigir as situações de fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento, no quadro do decreto-lei nº 29-B/2021 de 4 de maio, na redação conferida pelo decreto-lei n.º 61/2023, de 24 de julho, no respeito pelo artigo 22º do Regulamento da (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na sua atual redação, e das obrigações assumidas por Portugal no Contrato de Financiamento e no Contrato de Empréstimo assinados com a Comissão Europeia.

A presente Orientação Técnica divulga, nomeadamente junto dos Beneficiários, procedimentos estabelecidos no sistema de gestão e controlo interno do PRR que asseguram a execução mais eficaz e eficiente dos Investimentos.

FICHA TÉCNICA

Título

ORIENTAÇÃO TÉCNICA N.º 14/2023 – Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas

Edição

Versão 1.0

Editor

Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP)

Endereço

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, n.º 86

1070-065 Lisboa

Tel.: 218 801 120

info@recuperarportugal.gov.pt

www.recuperarportugal.gov.pt

Data de Edição

setembro de 2023

Controlo Documental - Histórico de Versões

N.º da Versão	N.º da Edição	Data de Aprovação	Detalhes
1.0	1	22/09/2023	Versão inicial da Orientação Técnica

Aviso Legal Copyright © EMRP All rights reserved.

Todos os direitos reservados: a **EMRP** detém todos os direitos de propriedade intelectual sobre o conteúdo do presente documento ou foi devidamente autorizada a utilizá-los. A informação constante deste documento é utilizada apenas para identificar processos e procedimentos e encontram-se sujeitas às regras de proteção legalmente previstas. Nenhuma parte deste documento poderá ser fotocopiada, reproduzida, guardada, traduzida ou transmitida a terceiros, seja por que meio, sem o consentimento prévio por escrito da **EMRP**.

Definições e Acrónimos

Sigla	Descrição
BD	Beneficiário direto - entidade responsável pela execução física e financeira das reformas e investimentos a financiar e que respondem diretamente pelos correspondentes marcos e metas estabelecidos no PRR
BI	Beneficiário intermediário – entidade globalmente responsável pela execução das reformas e investimentos a financiar e pelos correspondentes marcos e metas estabelecidos no PRR, que selecionam entidades terceiras (beneficiário final) que se responsabilizam pela execução dos investimentos e das metas com elas contratualizadas
BF	Beneficiário final - a entidade responsável pela implementação e execução física e financeira de uma reforma e ou de um investimento, beneficiando de um financiamento do PRR diretamente enquanto «beneficiário direto», ou através do apoio de um «beneficiário intermediário»
BH	Beneficiário híbrido – beneficiário que, para um mesmo investimento, em função dos diferentes projetos envolvidos, desempenha o papel de «Beneficiário Direto» e de «Beneficiário Intermediário»
COM	Comissão Europeia
DF	Destinatários Finais, nos termos do Plano de Recuperação e Resiliência
EM	Estado-Membro
ESCI	Equipa Segregada de Controlo Interno
EU	<i>European Union</i>
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência criado ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 12 de fevereiro de 2021
RF	Regulamento Financeiro aprovado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018
OT	Orientação Técnica elaborada pela EMRP para assegurar uma execução mais eficaz e eficiente dos investimentos do PRR, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na redação conferida pelo Decreto-lei n.º61/2023, de 24 de julho.
PAACT	Plano de Ações de Acompanhamento das Coordenações Temáticas
PACRP	Plano de Ações de Controlo da Recuperar Portugal
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
EMRP ou «Recuperar Portugal»	Estrutura de Missão Recuperar Portugal, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, com a redação dada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º169/2021, de 13 de dezembro e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º93/2022, de 18 de outubro.
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGCI	Sistema de Gestão e Controlo Interno
SIGI	Sistema de Gestão de Informação do PRR
SIPRR	Sistema de Informação do PRR
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
Arachne	Ferramenta integrada de TI para extração e enriquecimento de dados disponibilizada pela Comissão, com o objetivo de apoiar as autoridades nacionais nos seus controlos administrativos e, bem assim, nas auditorias, assim prossequindo e garantindo uma adequada proteção dos interesses financeiros da UE.

Índice

Controlo Documental - Histórico de Versões	3
Definições e Acrónimos.....	4
Sumário Executivo	6
1. Enquadramento legal	8
2. Cultura antifraude.....	10
3. Avaliação do risco de fraude	11
3.1. Manual de Gestão de Riscos	12
3.2. Nomeação da Equipa de Avaliação de Risco.....	13
3.3. Metodologia	14
3.4. Frequência da autoavaliação	16
4. Política Antifraude	17
ANEXOS	18

Sumário Executivo

No cumprimento do Decreto-Lei n.º 29-B/2021¹ de 4 de maio, na sua atual redação, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal, através do PRR e conforme dispõe o Regulamento (UE) 2021/241² (MRR), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, na sua atual redação, compete ao Estado-Membro (EM), ao executar o mecanismo, adotar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e assegurar que a utilização de fundos, em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo, cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de situações de conflitos de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção.

O combate à fraude, bem como as suas causas e consequências, constitui um importante desafio pois a fraude é precisamente concebida e praticada por forma a evitar a sua deteção. Os riscos de fraude e de corrupção devem ser geridos de forma adequada e atenta, pelo que recai sobre cada interveniente na execução do MRR a responsabilidade de evidenciar que as tentativas de defraudar o orçamento da UE não são aceitáveis e não serão toleradas.

Nesta medida, a promoção da transparência das atividades e dos respetivos processos, procedimentos e métodos de trabalho, reforçando, desse modo, a eficácia e a eficiência da execução dos investimentos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), bem como o apoio técnico às entidades executoras dos investimentos do PRR, enquanto organismos de execução, constitui uma competência da Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP), na sua qualidade de organismo de coordenação técnica e de monitorização do PRR.

A presente OT é, como tal, dirigida aos Beneficiários Diretos (BD) e Beneficiários Intermediários (BI) do PRR, constituindo-se, nessa medida, e não obstante os diferentes níveis de capacitação e experiência na implementação de fundos europeus desses mesmos beneficiários, como um instrumento útil e prático de apoio técnico a todos eles.

¹ Ver Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho.

² [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, com a alteração introduzida pelo Regulamento (EU) 2023/435 do PE e do Conselho de 27 de fevereiro de 2023 (REPowerEU).

A presente OT visa, deste modo, promover e incentivar, por parte dos BD e BI, uma abordagem proativa, estruturada e orientada para a gestão do risco de fraude, tendo por base que em relação aos fundos oriundos do PRR, o primeiro objetivo a prosseguir deve passar sempre por procurar adotar medidas antifraude proativas, proporcionadas e, sobretudo, recorrendo a meios eficazes em termos de custos.

Para o efeito, todos os BD e BI devem comprometer-se e colocar em prática uma política de [tolerância zero à fraude](#)³, a começar pela adoção, por parte das direções e respetivas chefias (*tone at the top*), da orientação apropriada. Na realidade, uma avaliação do risco de fraude efetiva e bem orientada, combinada com um compromisso de combate à fraude comunicado de forma clara, pode enviar uma mensagem fortemente dissuasora aos potenciais infratores.

Apesar dos sistemas de controlo interno dos beneficiários se poderem revelar rigorosos e implementados de forma eficaz, reduzindo, por essa via, consideravelmente, o risco de fraude, a verdade é que nunca conseguem eliminar completamente a ocorrência ou a não deteção do risco de fraude.

É, sobretudo, por esta razão, que os sistemas devem, igualmente, garantir que estão em vigor procedimentos robustos de deteção de fraudes e que permitem igualmente, de forma eficaz, sempre que seja detetado um caso suspeito de fraude, a adoção das medidas adequadas.

Neste enquadramento, e orientado por estas relevantes preocupações, a presente OT dá a conhecer a forma de melhor concretizar e operacionalizar o instrumento de autoavaliação de risco de fraude aprovado pela Comissão, evidenciando que este pode, com utilidade e valor acrescentado no reforço e eficácia do sistema de controlo interno dos BD e dos BI no âmbito da execução do PRR, ser utilizado para avaliar o impacto e a probabilidade de ocorrência de riscos comuns de fraude, obrigando os BD e os BI a internalizar procedimentos de prevenção de fraude e, em especial, obrigando-os a elaborar e a formalmente aprovar, uma avaliação de risco de fraude, nos termos da presente Orientação Técnica, assim dando um relevante contributo, como referido, para o reforço do sistema de controlo interno do PRR e para o incremento da eficiência nos

³ Ver, com interesse e relevância, o disposto na “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”, publicada por Despacho n.º 7833/2023, de 27 de julho, no DR 2.ª série, de 31 de julho.

controles a concretizar, sob sua responsabilidade, em particular os desenvolvidos *ex-ante*.

Por outro lado, resulta também da presente OT que sempre que da avaliação de risco de fraude, formalmente aprovada pelos BD e BI, resultarem riscos não cobertos pelos controles existentes, devem esses mesmos BD e BI elaborar, e formalmente aprovar, um plano de ação que contenha as adequadas medidas de mitigação e controles adicionais por forma a endereçar esses mesmos riscos não cobertos.

1. Enquadramento legal⁴

A adoção de medidas adequadas que assegurem a boa utilização dos fundos associados ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência é inerente à implementação do PRR, em cumprimento da legislação comunitária e nacional aplicáveis.

Cabe aos EM a responsabilidade pela prevenção, deteção e correção de irregularidades graves, devendo, como tal, serem previstas medidas sólidas e eficazes nos respetivos sistemas de gestão e controlo interno, com o objetivo de garantir uma boa gestão financeira, transparência e não discriminação⁵.

Nesse sentido, assume relevância o que se estabelece no modelo de governação⁶, que prevê, à semelhança dos demais fundos europeus, a implementação de um SGCI suportado em modelos adequados de monitorização e informação, prevenindo,

⁴ Ver, *inter alia*, artigos 86.º e 287.º do TFUE relativos, respetivamente à Procuradoria Europeia e ao Tribunal de Contas Europeu; Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho, de 18 de julho de 2018 - Regulamento Financeiro; Acordo Interinstitucional, de 16 de dezembro de 2020, entre o PE, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira; Regulamento do PE; Regulamento (UE) 2021/241 (em especial o artigo 22.º) do PE e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), cuja última alteração foi introduzida pelo Regulamento (UE) 2023/435 do PE e do Conselho de 27 fevereiro de 2023 (REPowerEU); Decisão do Conselho Europeu de julho de 2021, que aprova a avaliação do PRR para Portugal; Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia; Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisão da Comissão, de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF); Regulamento (UE, Euratom) 883/2013 do PE e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF e que revoga o Regulamento (CE) 1073/1999 do PE e do Conselho e o Regulamento (Euratom) 1074/1999 do Conselho; Diretiva (UE) 2017/1371 do PE e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal; Diretiva (UE) 2019/1937 do PE e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União; Regulamento (UE) 2021/785 do PE e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que cria o Programa Antifraude da União para o período de vigência do quadro financeiro plurianual 2021-2027 e revoga o Regulamento (UE) 250/2014; Artigos 310, n.º 6, e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à luta contra a fraude; Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro (2021/C 121/01); Acordo de Financiamento e Acordo de Empréstimo assinado entre a COM e PT.

⁵ Ver, *inter alia*, os artigos 36.º, n.º 2, alínea d), 63.º, n.º 2, alínea c) e 91.º, todos, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho

⁶ Ver alínea f) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho

detetando e reportando situações de irregularidades e assegurando a prevenção da duplicação de ajudas, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude adotando, sempre que necessário, medidas corretivas oportunas e adequadas, bem como serem adotadas medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), aprovado a 16 de junho de 2021 pela Comissão Europeia (COM), 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.

A autoavaliação do risco de fraude consubstancia-se na avaliação do ambiente operacional global do beneficiário e do seu grau de exposição a uma potencial situação de corrupção e fraude.

Em conformidade com a Guidance Note “*Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas*”⁷ - **Anexo I** - esta é uma das medidas adotadas pela EMRP, instrumento integrante do sistema de controlo interno do PRR, contribuindo para prevenir, detetar e reportar situações de irregularidades e fraude.

Decorre, complementarmente, do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que através da alínea b) do artigo 1.º, aprova o regime geral de prevenção da corrupção (RGPC), a obrigação legal, por parte das entidades abrangidas – em que se incluem os beneficiários PRR - de adoção e implementação um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR), que abranja toda a organização e atividade que contenha e identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas, bem como medidas que lhes sejam preventivas. A execução do PPR envolve a elaboração, no mês de outubro, de relatório de avaliação intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo e a elaboração, no mês de abril do ano seguinte a que respeita a execução, de relatório de avaliação anual.⁸

⁷ EGESIF_14-0021-00, de 16/06/2014 – Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas, Comissão Europeia – Direção-geral.

⁸ Remete-se, neste particular, para uma leitura atenta dos artigos 3.º, 5.º, 6.º, 13.º, 15.º e 17.º do já referido Decreto-Lei n.º 109-E/2021, «Manual de Gestão de Risco», «Manual de Procedimentos», ambos da EMRP, bem como para as Orientações Técnicas [n.º 7/2021](#), [n.º 8/2021](#), [n.º 11/2023](#), [n.º 12/2023](#) e [n.º 13/2023](#), disponibilizadas igualmente pela EMRP.

Finalmente, decorre dos contratos de financiamento celebrados entre a EMRP e os respetivos beneficiários, nomeadamente da cláusula relativa às obrigações acessórias do segundo outorgante (Cláusula 8.ª para BD e 9.ª para BI), a obrigatoriedade de adoção de *“(…) um sistema de controlo interno que previna, detete e corrija irregularidades, que internalize procedimentos de prevenção de conflitos de interesses, de fraude, de corrupção e do duplo financiamento, assegurando o princípio da boa gestão e salvaguardando os interesses financeiros da União Europeia”*, aí se incluindo, também, com especial relevância, a obrigação dos BD e BI elaborarem e formalmente aprovarem a sua avaliação de risco de fraude e, complementarmente, sempre que dessa avaliação de risco de fraude venham a resultar riscos não cobertos pelos controlos existentes, deverem igualmente elaborar e formalmente aprovar, um plano de ação contendo as adequadas medidas de mitigação e controlos adicionais por forma a responder a esses mesmos riscos não cobertos.

2. Cultura antifraude

O respeito pelos princípios da integridade, da objetividade, da responsabilidade e da honestidade são basilares à existência de uma cultura antifraude e esta é fundamental para dissuadir potenciais infratores e maximizar o compromisso de combate à fraude.

A mais forte e eficaz defesa preventiva contra a fraude é a definição de um sistema de controlo interno sólido que deve ser concebido e utilizado como uma resposta proporcionada aos riscos identificados durante um exercício de avaliação de risco.

A prevenção, deteção, correção e repressão são os elementos-chave do ciclo antifraude, parte integrante de uma abordagem estruturada capaz de reduzir significativamente o risco de fraude e ter um efeito dissuasivo determinante. A combinação de uma avaliação minuciosa do risco de fraude com medidas preventivas e de deteção adequadas e investigações coordenadas e atempadas efetuadas por organismos competentes pode reduzir significativamente o risco de fraude e ter um efeito dissuasor contra a fraude.

Comportamentos e mecanismos que podem ser considerados mais gerais assumem particular importância na definição de uma cultura antifraude:

- **Declaração de missão** — a expressão clara, visível por todos os observadores internos e externos, de que o beneficiário se esforça por atingir os mais elevados padrões éticos;
- **Orientação assumida pelo topo da organização** — comunicação escrita e/ou oral proveniente do mais alto nível, que afirma que são esperados os mais elevados padrões de comportamento ético por parte do pessoal e dos beneficiários (pode ser implementada através das cartas de concessão e dos contratos de financiamento);
- **Código de conduta** — um código de ética inequívoco, a que todos os funcionários devem, sistematicamente, declarar lealdade, que abrange questões como:
 - conflitos de interesses — explicação, requisitos e procedimentos de declaração;
 - política em relação à aceitação de presentes e hospitalidade — explicação e responsabilidades do pessoal para o seu cumprimento;
 - informações confidenciais — explicação e responsabilidades do pessoal;
 - requisitos para comunicar casos de suspeita de fraude.

Assume, ainda, particular importância a formação e a sensibilização formais, que podem ser incluídas na estratégia global de gestão de riscos, abordando questões como as políticas antifraude, os papéis e responsabilidades específicos e os mecanismos de comunicação.

De igual modo, a **correta e adequada utilização do ARACHNE** é considerada pela COM uma boa prática para identificar sinais de alerta e visar medidas de combate à fraude, devendo, nessa medida, ser tida em consideração aquando da avaliação da adequação dos atuais controlos de prevenção e deteção em vigor.

3. Avaliação do risco de fraude

No contexto específico da presente OT, a COM dirigiu orientações específicas aos EM na Guidance Note “*Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas*” (EGESIF 14-0021-00, de 16 de junho) - **Anexo I** – as quais, com as devidas adaptações face à natureza de instrumento de orientação para resultados que

assume o PRR, são agora referenciadas para aplicação no âmbito do MRR. Este anexo, datado de 16 de junho de 2014, foi inicialmente construído tendo como destinatários os “Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa”, devendo agora ser, com as necessárias adaptações, aplicável aos beneficiários do MRR.

Tendo por referência a “*Guidance on the Assessment of the Internal Control Systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility*” (Ref. Ares (2023)495520 – 23/01/2023) - **Anexo II** – a COM dirigiu aos Estados-Membros orientações mais recentes nesta matéria, esclarecendo que os Requisitos chave que apresenta são de cumprimento obrigatório e incluindo a Avaliação do Risco de Fraude no ponto 2.2 do Requisito-chave 2 “*Implementação eficaz de medidas proporcionais antifraude e anticorrupção e de onde se extrai, como exemplos de boas práticas as que constam do **Anexo III** à presente OT.*”

3.1. Manual de Gestão de Riscos

Para além das boas práticas constantes do **Anexo III**, os BD e os BI devem considerar, como instrumento de referência base para a sua avaliação de risco de fraude, a existência de um adequado Manual de Gestão do Risco.

Na Guidance Note “Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas”, a COM propõe a utilização de uma ferramenta [aqui](#).

O instrumento apresenta riscos de fraude específicos, que devem ser avaliados e que foram identificados através do conhecimento de casos fraudulentos anteriores, bem como de esquemas fraudulentos geralmente conhecidos e recorrentes. Quaisquer outros riscos devem ser acrescentados pela equipa de autoavaliação.

O princípio geral no processo de avaliação de riscos de fraude é o de que os BD e os BI se devem, sobretudo, centrar naqueles riscos que, direta ou indiretamente, com maior ou menor visibilidade, se podem associar àquelas que são as suas responsabilidades enquanto organismo de execução dos financiamentos do PRR contratualizados com a EMRP, podendo, em função da ponderação da natureza e responsabilidades contratuais assumidas por cada beneficiário, assumir relevância ao nível da seleção de candidaturas, das responsabilidades de execução dos projetos pelos próprios

beneficiários (*inter alia*, riscos em resultado das opções tomadas ao nível da contratação pública) e, ainda, dos pagamentos a efetuar.

Assim e, numa primeira fase, importa que os BD e os BI identifiquem e mapeiem, de forma rigorosa, os processos-chave que se consideram de maior vulnerabilidade à incidência de risco de fraude no quadro das suas responsabilidades enquanto organismos de execução dos investimentos do PRR.

A COM propõe, no instrumento que disponibiliza três processos-chave:

- seleção de candidatos;
- execução e verificação das operações;
- verificação dos pagamentos.

Neste processo devem ser garantidas as necessárias adaptações do instrumento ao MMR e identificadas quais as fontes de informação que preveem a execução do controlo descrito e o seu registo deve ser efetuado na coluna com este fim, patente no já referido instrumento.

3.2. Nomeação da Equipa de Avaliação de Risco

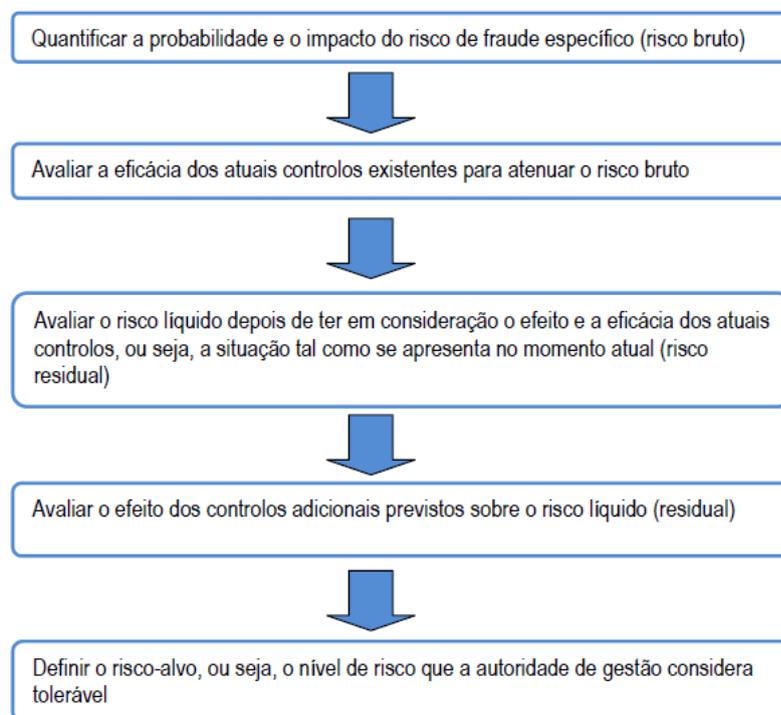
A equipa de avaliação de risco deve ser nomeada e identificada de forma clara, através de despacho superior que designe o seu responsável bem como o calendário previsto para a avaliação. Na sua composição, a equipa de autoavaliação deve incluir representantes dos diversos departamentos/unidades da entidade, com diferentes responsabilidades na execução dos projetos/operações/investimentos. A COM recomenda a participação de intervenientes relevantes, para que a avaliação seja o mais rigorosa possível e possa ser realizada de forma eficiente e sem dificuldades.

Por outro lado, o envolvimento de vários departamentos (*inter alia*, departamento jurídico ou departamento de contratação pública), é considerado pela COM como constituindo uma boa prática que os BD e os BI poderão adotar, dado que esse envolvimento de outras áreas de responsabilidade pode permitir proceder, de forma eficaz, a uma identificação e reconhecimento rigorosos de riscos específicos ou de controlos existentes que, de outra forma, permaneceriam desconhecidos e que, como tal, não seriam considerados no respetivo processo de avaliação de risco de fraude.

É igualmente recomendável que as entidades de controlo (interno e externo) e a Comissão de Auditoria e Controlo do PRR não assumam qualquer papel direto na decisão sobre o nível de exposição ao risco dos BD e BI, dado que são essas mesmas entidades que tem a obrigação legal de auditar, em momento posterior à sua conclusão, as avaliações de risco concluídas pelos respetivos beneficiários. No entanto, pode ser considerada a possibilidade da sua participação no respetivo processo de avaliação com um papel de natureza consultivo ou com a qualidade de observadores. A COM não recomenda a subcontratação da autoavaliação pois esta exige um bom conhecimento do funcionamento da entidade, tanto do ponto de vista operacional como do seu sistema de gestão e controlo interno.

3.3. Metodologia

A autoavaliação do risco de fraude proposta pela COM assenta em cinco principais fases metodológicas:



Observando a ferramenta disponibilizada no já referido **Anexo I**, a explicação abaixo deve ser lida das colunas à esquerda, para as colunas à direita, seguindo a sua lógica

mais prática e tendo presente que, no decorrer da avaliação, devem ser preenchidas apenas as colunas marcadas a amarelo no instrumento:

- a) **Quantificação do risco de ocorrência de um determinado tipo de fraude, através da avaliação do impacto e da probabilidade (quantificação do risco bruto):**

Neste primeiro passo, observando cada controlo, deve ser ponderado o impacto e probabilidade do risco descrito naquele controlo específico, quantificando tanto o impacto quanto a probabilidade.

- b) **Avaliação da eficácia dos atuais controlos vigentes para reduzir o risco bruto:**

Para cada controlo descrito, para cada fonte de informação identificada, devem ser reunidas evidências da efetiva aplicação e vigência do controlo. No decorrer deste levantamento, cada controlo deve ser avaliado, na sua capacidade de reduzir o risco bruto, anteriormente quantificado.

- c) **Avaliação do risco líquido depois de ter em consideração o efeito de quaisquer controlos atuais e a respetiva eficácia, ou seja, a situação tal como se apresenta no momento atual (quantificação do risco residual):**

É com base na recolha de evidências, feita no passo acima, bem como na avaliação que daí resulta, que deve, para cada controlo, ser avaliado o seu impacto efetivo, tanto a nível da redução do impacto, quanto a nível da redução da probabilidade de ocorrência do risco em análise.

- d) **Avaliação do efeito dos controlos atenuantes previstos no risco líquido (quantificação do risco residual):**

Fruto do preenchimento até aqui efetuado, o instrumento calcula agora o risco atual «líquido».

- e) **Definição do risco-alvo, ou seja, o nível de risco que a entidade considera tolerável, depois de estarem todos os controlos em vigor e a funcionar eficazmente.**

O resultado, acima referido, deverá conduzir a um plano de ação interno a aplicar quando o risco residual for significativo ou crítico, a fim de melhorar os controlos e reduzir ainda mais a exposição do beneficiário a consequências negativas. Este plano de ação, conforme resulta aliás dos contratos de financiamento celebrados entre os BD e os BI, deverá prever e implementar medidas antifraude eficazes e proporcionadas adicionais, conforme se considere necessário para que seja atingido o risco alvo definido e cobertos, dessa forma, os riscos identificados e não cobertos por controlos existentes.

A lista dos controlos atenuantes recomendados pela COM, de forma não vinculativa, que o beneficiário pode implementar, em resposta a quaisquer riscos remanescentes, é disponibilizada no Anexo 2 da citada Guidance Note.

Estas medidas podem ajudar a atenuar ainda mais quaisquer riscos remanescentes identificados na autoavaliação que possam não ter sido resolvidos, de forma eficaz, pelos atuais controlos implementados pelo beneficiário.

3.4. Frequência da autoavaliação

Recomenda-se que este instrumento seja preenchido na totalidade com uma periodicidade anual, podendo ser coincidente com a do relatório de avaliação anual do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPR). No entanto, podem ser necessárias comparações mais regulares do progresso, com os planos de ação relativos aos controlos adicionais que foram instituídos, as alterações do ambiente de risco e a adequação contínua das classificações da avaliação (por exemplo, através de reuniões de gestão).

Quando o nível de risco identificado se revelar muito baixo e não hajam sido comunicados quaisquer casos de fraude durante o ano anterior, o beneficiário pode decidir analisar a sua autoavaliação apenas de dois em dois anos. A ocorrência de novos casos de fraude ou de importantes alterações nos procedimentos e/ou funcionários deve conduzir imediatamente a uma análise dos pontos fracos detetados no sistema e das partes relevantes da autoavaliação.

4. Política Antifraude

Em complemento à ferramenta disponibilizada, a COM disponibiliza ainda um modelo voluntário de declaração de política antifraude para os beneficiários que, não o tendo ainda assegurado, pretendam definir o seu programa de luta antifraude numa declaração política que comunique, a nível interno e externo, a sua posição oficial em relação à fraude e à corrupção.

ANEXOS

ANEXO I

Guidance Note ([que inclui os anexos infra identificados, disponíveis aqui](#))

Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas

- Annex 1: Assessment of exposure to specific fraud risks - selection of applicants by Managing Authorities (en)
- Annex 1: How to use the tool (en)
- Annex 2: Recommended mitigating controls (en)
- Annex 3: Anti-Fraud Policy template (en)
- Annex 4: Verification of the Managing Authority's compliance with article 125.4 c) regarding Fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures for 2014-2020 (en)



Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa

Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude
eficazes e proporcionadas

Junho de 2014

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:

«Este é um documento de trabalho preparado pelos serviços da Comissão. Com base no direito da UE aplicável, faculta orientações técnicas destinadas às autoridades públicas, profissionais, beneficiários ou potenciais beneficiários e a outros organismos envolvidos na monitorização, no controlo ou na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento sobre o modo de interpretar e aplicar as regras da UE neste domínio. O objetivo do presente documento consiste em apresentar as explicações e interpretações dos serviços da Comissão em relação às referidas regras, a fim de facilitar a execução do programa e incentivar as boas práticas. Contudo, a presente orientação não prejudica a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral ou a prática decisória da Comissão.»

Índice

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	4
1. INTRODUÇÃO.....	6
1.1. Contexto	6
1.2. Uma abordagem proativa, estruturada e orientada para gerir o risco de fraude.....	7
2. DEFINIÇÕES.....	8
2.1. Definição de «irregularidade»	8
2.2. Definição de «fraude» no Tratado.....	8
2.3. Definição de «corrupção»	9
3. AUTOAVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE	9
3.1. O instrumento	9
3.2. Composição da equipa de autoavaliação.....	11
3.3. Frequência da autoavaliação.....	11
4. ORIENTAÇÕES SOBRE OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICAZES E PROPORCIONADAS	12
4.1. Política antifraude.....	12
4.2. Prevenção	12
4.2.1. Cultura ética.....	13
4.2.2. Atribuição de responsabilidades.....	14
4.2.3. Formação e sensibilização.....	14
4.2.4. Sistemas de controlo interno	15
4.2.5. A análise de dados e o instrumento ARACHNE.....	15
4.3. Detecção e comunicação	16
4.3.1. Desenvolvimento de uma mentalidade adequada.....	16
4.3.2. Indicadores de fraude (sinais de alerta).....	16
4.4. Inquérito, correção e ação penal.....	18
4.4.1. Recuperação e ação penal.....	18
4.4.2. Seguimento	18
5. AUDITORIA DA AA À AVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE DA AG E DAS SUAS MEDIDAS ANTIFRAUDE.....	19
5.1. Lista de verificação das AA	19
5.2. Frequência da verificação da AA	19

- Anexo 1** Instrumento de avaliação do risco de fraude e instruções de utilização do instrumento
- Anexo 2** Controlos atenuantes recomendados
- Anexo 3** Modelo para uma política antifraude
- Anexo 4** Lista de verificação da AA

LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AA – Autoridade de Auditoria

AC – Autoridade de Certificação

«RDC» – Regulamento sobre as Disposições Comuns [Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho]

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE – Fundo Social Europeu

Regulamento Financeiro – Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias

«Fundos» – Especificamente para o presente documento significa: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

OI – Organismo Intermédio

AG – Autoridade de Gestão

OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude

SÍNTESE

Esta nota de orientação faculta assistência e recomendações às autoridades de gestão (AG) para a execução do n.º 4, alínea c), do artigo 125.º do RDC, que estabelece que a AG deve instaurar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em consideração os riscos identificados. A Comissão fornece, igualmente, orientações para que a autoridade de auditoria (AA) verifique o cumprimento do disposto no presente artigo por parte da AG.

A Comissão recomenda que as AG adotem uma **abordagem proativa, estruturada e orientada para a gestão do risco de fraude**. Em relação aos Fundos, o objetivo deve visar medidas antifraude proativas e proporcionadas com meios eficazes em termos de custos. Todas as autoridades do programa devem comprometer-se com a política de tolerância zero à fraude, a começar pela adoção, **por parte das chefias, da orientação apropriada**. Uma avaliação do risco de fraude bem orientada, combinada com um compromisso de combate à fraude comunicado de forma clara, pode enviar uma mensagem clara aos potenciais infratores. Os sistemas de controlo rigorosos, implementados de forma eficaz, podem reduzir consideravelmente o risco de fraude, mas não conseguem eliminar completamente a ocorrência ou a não deteção do risco de fraude. É por este motivo que os sistemas devem, igualmente, garantir que estão em vigor procedimentos para detetar fraudes e tomar as medidas adequadas quando é detetado um caso suspeito de fraude. A orientação destina-se a ajudar enquanto guia explicativo, abordando todos os restantes casos de fraude quando forem criadas e implementadas de forma eficaz outras medidas válidas de gestão financeira. No entanto, o objetivo geral das disposições regulamentares é a gestão rentável do risco de fraude e a implementação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, o que, na prática, significa **uma abordagem direcionada e diferenciada para cada programa e situação**.

Por conseguinte, o instrumento de autoavaliação de risco de fraude que figura em anexo à presente nota de orientação, juntamente com instruções pormenorizadas, pode ser utilizado para avaliar o impacto e a probabilidade de ocorrência de riscos comuns de fraude. Em segundo lugar, as orientações indicam os controlos atenuantes recomendados que poderiam contribuir para reduzir ainda mais os restantes riscos que ainda não são eficazmente corrigidos pelos atuais controlos. O objetivo operacional para a AG deveria consistir em dar respostas à fraude que sejam proporcionais aos riscos e adaptadas às situações específicas relacionadas com a concessão de fundos num determinado programa ou região. Nomeadamente, na sequência desta avaliação do risco e dos controlos atenuantes relacionados, implementados a nível do sistema, recomenda-se que as autoridades de gestão resolvam as situações específicas que possam surgir a nível da execução de operações através do desenvolvimento complementar de indicadores de fraude específicos (sinais de alerta) e da garantia de uma cooperação e coordenação eficazes entre a autoridade de gestão, a autoridade de auditoria e os organismos de investigação. A Comissão assistirá, igualmente, os Estados-Membros ao oferecer um instrumento específico de classificação de risco, o ARACHNE, que ajudará a identificar, prevenir e detetar operações de risco, projetos, beneficiários e contratos/contratantes e servirá também como instrumento de prevenção.

A autoavaliação do risco de fraude proposta pela Comissão é simples, lógica e prática e assenta em cinco principais fases metodológicas:

1. Quantificação do risco de ocorrência de um determinado tipo de fraude, através da avaliação do impacto e da probabilidade (risco bruto).
2. Avaliação da eficácia dos atuais controlos em vigor para reduzir o risco bruto.

3. Avaliação do risco líquido depois de ter em consideração o efeito de quaisquer controlos atuais e a respetiva eficácia, ou seja, a situação tal como se apresenta no momento atual (risco residual).
4. Avaliação do efeito dos controlos atenuantes previstos no risco líquido (residual).
5. Definição do risco-alvo, ou seja, o nível de risco que a autoridade de gestão considera tolerável depois de estarem todos os controlos em vigor e de funcionarem eficazmente.

Por último, a Comissão prevê prestar apoio orientado para a implantação, sempre que necessário, a fim de assistir os Estados-Membros na aplicação do n.º 4, alínea c), do artigo 125.º do RDC e das presentes orientações.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

Em conformidade com o artigo 59.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da UE, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

O RDC inclui requisitos específicos reativos à responsabilidade dos Estados-Membros na prevenção de fraudes. As presentes orientações em matéria de gestão do risco de fraude dirigem-se às AG e às AA do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo de Coesão e do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Para além do artigo 72.º, alínea h), do RDC, que estabelece que os sistemas de gestão e de controlo devem assegurar a prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraudes, e a recuperação de montantes indevidamente pagos, juntamente com os juros eventuais, o artigo 125.º, n.º 4, alínea c), do RDC estabelece que a AG deve estabelecer **medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em consideração os riscos identificados**.

Os riscos de fraude e de corrupção devem ser geridos de forma adequada. As AG têm a responsabilidade de demonstrar que as tentativas de defraudar o orçamento da UE são inaceitáveis e não serão toleradas. O combate à fraude, bem como as suas causas e consequências, constitui um importante desafio para qualquer administração pois a fraude é concebida de forma a evitar a deteção. Aconselha-se, igualmente, as AG a terem em consideração o *índice de perceção da corrupção*¹ da organização Transparency International e o relatório anti-corrupção da UE elaborado pela Comissão², quando avaliarem em que medida o seu ambiente operacional global está exposto a uma potencial situação de corrupção e fraude.

O potencial de fraude não pode ser ignorado e deve ser encarado como um conjunto de riscos a ser adequadamente gerido juntamente com outros riscos comerciais ou

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, de 6 de junho de 2011 — Luta contra a corrupção na UE (COM(2011)308 final).

acontecimentos potencialmente negativos. A avaliação dos riscos de fraude pode, por conseguinte, ser realizada com recurso aos princípios e instrumentos existentes de gestão de riscos. Os sistemas de controlo rigorosos, implementados de forma eficaz, podem reduzir o risco de que a fraude ocorra ou não seja detetada, mas não conseguem eliminar a probabilidade de ocorrência de fraudes. O objetivo geral deveria ser analisar os principais riscos de fraude de forma orientada, tendo em consideração que — para além dos requisitos de base — o benefício global de quaisquer medidas antifraude adicionais deve ser superior aos custos globais (princípio da proporcionalidade), tendo igualmente em conta o elevado custo que a associação à fraude e à corrupção tem para a reputação.

A fim de avaliar o impacto e a probabilidade de qualquer potencial risco de fraude suscetível de prejudicar os interesses financeiros da UE, a Comissão recomenda que as AG utilizem o instrumento de avaliação do risco de fraude existente no **Anexo 1**. A avaliação deve ser realizada por uma equipa de autoavaliação instituída pela AG³. A lista dos controlos atenuantes recomendados, apesar de não serem vinculativos, que a AG pode implementar, em resposta a quaisquer riscos remanescentes, está indicada no **Anexo 2**. Estas medidas proporcionadas podem ajudar a atenuar ainda mais quaisquer riscos remanescentes identificados na autoavaliação que ainda não tenham sido resolvidos, de forma eficaz, pelos atuais controlos.

Para além disso, é igualmente proposto um modelo voluntário para uma declaração de política antifraude no **Anexo 3**, em benefício das AG que pretendam definir o seu programa de luta antifraude numa declaração política que comunique, a nível interno e externo, a sua posição oficial em relação à fraude e à corrupção.

A fim de complementar estas orientações, a Comissão fornece, igualmente, orientações para a verificação da AA do trabalho feito pela AG no contexto da avaliação do risco de fraude e das medidas correspondentes adotadas para atenuar os riscos de fraude. As listas de verificação presentes no **Anexo 4** podem ser úteis nas auditorias dos sistemas que serão realizadas pelas AA ao abrigo do artigo 127.º do RDC. Estas listas de verificação serão utilizadas na própria avaliação do risco da Comissão e podem ser, igualmente, úteis para efeitos de relatórios e de pareceres do organismo de auditoria independente responsável pela avaliação do sistema de gestão e de controlo, atendendo à designação das AG a que se refere o n.º 2 artigo 124.º do RDC.

1.2. Uma abordagem proativa, estruturada e orientada para gerir o risco de fraude

O prático instrumento de autoavaliação do risco de fraude que se encontra em anexo centra-se nas principais situações em que os processos-chave da execução dos programas podem ser suscetíveis a manipulação por parte de indivíduos ou organizações fraudulentas, incluindo o crime organizado, na avaliação do grau de probabilidade e de gravidade dessas situações e no que a AG faz atualmente para as resolver. São visados três processos-chave, os quais se considera estarem mais expostos a riscos de fraude específicos:

- seleção de candidatos;

³ No caso de cooperação territorial europeia, uma vez que as AG são responsáveis por todas as funções, a avaliação do risco deve ter em consideração os riscos de fraude em toda a área abrangida pelo programa e deve procurar assegurar a implementação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, conforme necessário.

- execução e verificação das operações;
- certificação e pagamentos.

O resultado final da avaliação do risco de fraude é a identificação dos riscos específicos onde a autoavaliação conclui que, atualmente, não está a ser feito o suficiente para reduzir a probabilidade ou o impacto das atividades potencialmente fraudulentas a um nível aceitável. Por conseguinte, esta avaliação constituirá a base para dar uma resposta às deficiências mediante a escolha de medidas antifraude eficazes e proporcionadas a partir da lista dos controlos atenuantes recomendados. Em alguns casos, a conclusão poderia ser que a maioria dos riscos residuais foi resolvida e que, por este motivo, são necessárias muito poucas, ou mesmo nenhuma, medidas antifraude adicionais. Em todos os cenários de avaliação, é expectável que a AG apresente argumentos que fundamentem as suas conclusões.

2. DEFINIÇÕES

Esta avaliação do risco trata apenas dos riscos de fraude específicos e não das irregularidades. **No entanto, indiretamente, a implementação efetiva do exercício também pode ter impacto na prevenção e deteção de irregularidades em geral,** entendidas como uma categoria mais vasta do que a fraude.

É o elemento «intenção» que distingue fraude de irregularidade.⁴

2.1. 2.1. Definição de «irregularidade»

Para efeitos do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995⁵, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, o termo «irregularidade» é um conceito vasto e abrange as irregularidades intencionais e não intencionais cometidas por operadores económicos.

O artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 2988/95⁵ define «**irregularidade**» como:

«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».

2.2. 2.2. Definição de «fraude» no Tratado

A Convenção estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias⁶ define «**fraude**», em matéria de despesas, como qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

⁴ As razões subjacentes ao comportamento fraudulento foram tratadas no COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 — Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC.

⁵ JO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

⁶ JO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

«— à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevidos 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.»

2.3. Definição de «corrupção»

Uma definição ampla de «corrupção» utilizada pela Comissão é o abuso de posição (pública) para proveito pessoal. Os pagamentos corruptos facilitam muitos outros tipos de fraude, tais como as faturas falsas, as despesas fantasma ou o incumprimento de especificações contratuais. A forma mais comum de corrupção são os pagamentos corruptos ou outras vantagens: um recetor (corrupção passiva) aceita um suborno de um dador (corrupção ativa) em troca de um favor.

3. AUTOAVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE

3.1. O instrumento

O principal objetivo do instrumento de avaliação do risco de fraude presente no **Anexo 1** é a facilitação de uma autoavaliação, feita pela AG, do impacto e da probabilidade de ocorrência de cenários de fraude específicos. Os riscos de fraude específicos que devem ser avaliados foram identificados através do conhecimento de casos fraudulentos anteriores, detetados no âmbito da política de coesão, bem como de esquemas fraudulentos geralmente reconhecidos e recorrentes. Por outras palavras, este instrumento foi previamente preenchido com um conjunto de riscos específicos reconhecidos. Quaisquer outros riscos conhecidos para o programa/região específico em avaliação devem ser acrescentados pela equipa de autoavaliação (ver secção 3.2 em baixo).

As orientações presentes no Anexo 1 explicam pormenorizadamente o preenchimento do instrumento de avaliação do risco de fraude.

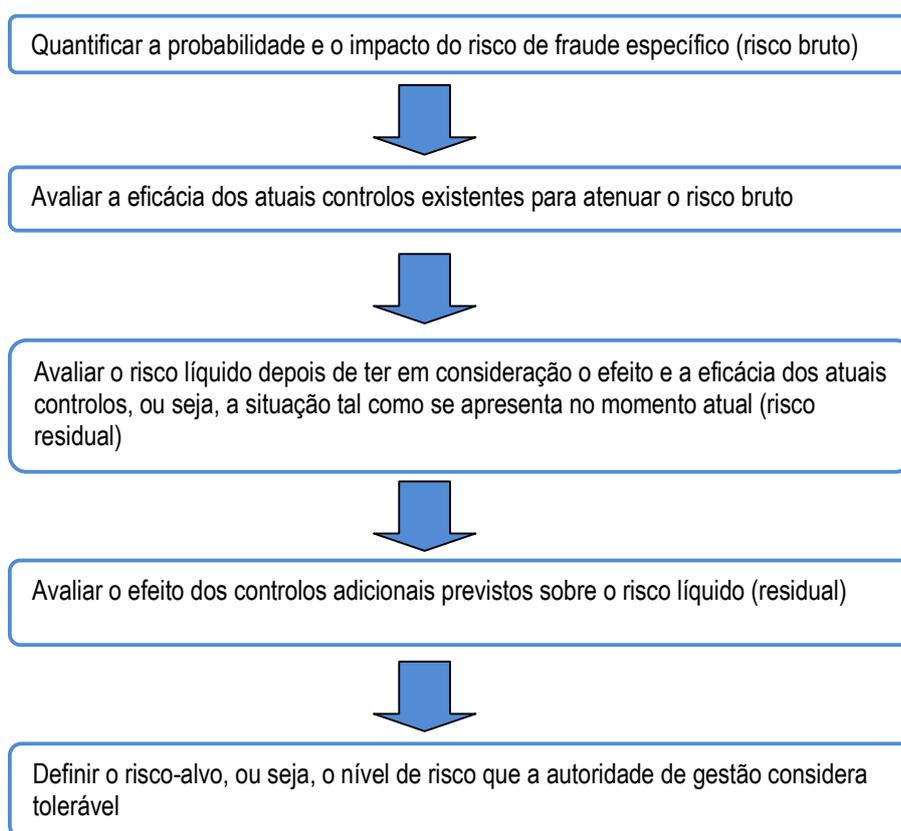
Este instrumento abrange a probabilidade e o impacto dos riscos de fraude específicos e geralmente reconhecidos, particularmente relevantes para os processos-chave:

- seleção dos candidatos (ficha de trabalho 1 da folha de cálculo);
- execução dos projetos pelos beneficiários, centrando-se nos custos dos contratos públicos e da mão de obra (ficha de trabalho 2);
- certificação dos custos pela AG e pagamentos (ficha de trabalho 3).

Cada secção é precedida por uma folha de cobertura com todos os riscos específicos pertinentes para a secção.

Para além disso, recomenda-se que a AG avalie os riscos de fraude gerais em relação aos contratos públicos que administre diretamente, por exemplo, no contexto da adjudicação de assistência técnica (ficha de trabalho 4). Caso a AG não realize qualquer concurso público para o qual seja necessária uma avaliação do risco de fraude, a secção 4 não necessita de ser preenchida.

A metodologia para esta avaliação do risco de fraude tem **cinco etapas principais**:



Para cada um dos riscos específicos, o objetivo geral consiste em avaliar o risco «bruto» de ocorrência de cenários de fraude específicos e, posteriormente, identificar e avaliar a eficácia dos controlos já existentes para atenuar a ocorrência destes riscos de fraude ou garantir que não passam despercebidos. O resultado será um risco atual «líquido» que deverá conduzir a um plano de ação interno a aplicar quando o risco

residual for significativo ou crítico, a fim de melhorar os controlos e reduzir ainda mais a exposição do Estado-Membro a consequências negativas (ou seja, implementar quaisquer medidas antifraude eficazes e proporcionadas adicionais, conforme necessário — ver a lista de controlos atenuantes recomendados⁷ no Anexo 2).

3.2. Composição da equipa de autoavaliação

Dependendo da dimensão do programa e da AG, é possível que cada um dos processos de implementação seja executado por diferentes departamentos no seio da AG. Recomenda-se que os intervenientes mais importantes participem na avaliação para que esta seja o mais honesta e exata possível e possa ser realizada de forma eficiente e sem dificuldades. A equipa de avaliação pode, por conseguinte, incluir o pessoal de diferentes departamentos da AG com diferentes responsabilidades, incluindo a seleção das operações, a verificação documental e no local e a autorização de pagamentos, assim como os representantes da autoridade de certificação (AC) e dos organismos de execução. As AG podem querer considerar o envolvimento dos serviços de coordenação de luta contra a fraude («AFCOS») ou de outros organismos especializados, que poderiam contribuir com competências antifraude específicas no processo de avaliação.

Visto que a AA irá auditar a avaliação do risco depois de concluída, recomenda-se que não assuma nenhum papel direto na decisão sobre o nível de exposição ao risco, mas poderá considerar-se a possibilidade de participar no processo de avaliação, assumindo um papel consultivo ou enquanto observadora.

Por razões óbvias, a autoavaliação não deve ser subcontratada pois exige um bom conhecimento do sistema operativo de gestão e de controlo e dos beneficiários do programa.

3.3. Frequência da autoavaliação

Em primeiro lugar, a conformidade com os requisitos aplicáveis aos procedimentos adequados para a implementação de procedimentos antifraude eficazes e proporcionados faz parte dos critérios de designação para as AG.

Recomenda-se que este instrumento seja preenchido na totalidade com uma periodicidade anual, regra geral, ou de dois em dois anos. No entanto, podem ser necessárias comparações mais regulares do progresso com os planos de ação relativos aos controlos adicionais que foram instituídos, as alterações do ambiente de risco e a adequação contínua das classificações da avaliação (por exemplo, através de reuniões de gestão). Quando o nível de risco identificado é muito baixo e não foram comunicados nenhuns casos de fraude durante o ano anterior, a AG pode decidir analisar a sua autoavaliação apenas de dois em dois anos. A ocorrência de novos casos de fraude ou de importantes alterações nos procedimentos e/ou pessoal da AG deve conduzir imediatamente a uma análise dos pontos fracos detetados no sistema e das partes relevantes da autoavaliação.

⁷ Constituem **sugestões não vinculativas** para os controlos adicionais, a fim de atenuar ainda mais o risco residual.

4. ORIENTAÇÕES SOBRE OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA MEDIDAS ANTIFRAUDE EFICAZES E PROPORCIONADAS

Considerando que a presente secção fornece orientações gerais sobre os princípios e os métodos que devem ser utilizados pela AG no combate à fraude, o **Anexo 2** apresenta, para cada risco específico identificado na avaliação do risco de fraude, os controlos atenuantes recomendados e não vinculativos que podem ser aplicados para reduzir os riscos até um nível aceitável.

As normas mínimas estabelecidas no presente capítulo que as AG devem cumprir dizem respeito ao ciclo antifraude.

A fim de abordar, com sucesso, a questão da fraude, a Comissão recomenda que a AG desenvolva uma abordagem estruturada em matéria de combate à fraude. Existem quatro elementos-chave no ciclo antifraude: prevenção, deteção, correção e repressão. A combinação de uma avaliação minuciosa do risco de fraude com medidas preventivas e de deteção adequadas e investigações coordenadas e atempadas efetuadas por organismos competentes pode reduzir significativamente o risco de fraude e ter um efeito dissuasivo contra a fraude.

4.1. Política antifraude

Muitas organizações utilizam uma política antifraude para comunicar a sua determinação de combater e resolver a fraude. No âmbito dessa política, que deve ser simples e bem definida, devem ser abrangidos os seguintes tópicos:

- Estratégias para o desenvolvimento de uma cultura antifraude;
- Atribuição de responsabilidades para combater a fraude;
- Mecanismos de comunicação de suspeitas de fraude;
- Cooperação entre os diferentes intervenientes.

Esta política deve estar visível no seio de uma organização (distribuída a todos os novos membros do pessoal e incluída na Intranet) e deve ser claro para o pessoal que esta política é ativamente implementada através de atualizações regulares das questões de fraude e da comunicação dos resultados das investigações em matéria de fraude. Ver o modelo sugerido para uma política antifraude no **Anexo 3**, o qual apresenta um modelo voluntário para uma declaração de política antifraude, em benefício das AG que pretendam ir além dos requisitos regulamentares e formalizar e comunicar, a nível interno e externo, a sua posição oficial em relação à fraude e à corrupção.

4.2. Prevenção

Se demonstrar um compromisso claro de combate à fraude e à corrupção, sensibilizar para os seus controlos de prevenção e deteção e estiver determinada em transmitir os casos às autoridades competentes para que sejam alvo de investigações e sanções, a AG enviará uma mensagem clara aos potenciais autores e poderá alterar os comportamentos e atitudes em relação à fraude.

Dadas as dificuldades em provar comportamentos fraudulentos e em reparar os danos à reputação, é geralmente preferível evitar as atividades fraudulentas do que paliar os seus efeitos. As técnicas de prevenção estão, na maior parte das vezes, relacionadas com a diminuição das possibilidades de ocorrência de fraude através da implementação de um sistema de controlo interno rigoroso, combinada com uma avaliação proativa, estruturada e orientada. Contudo, podem também ser utilizadas

atividades abrangentes de formação e de sensibilização e o desenvolvimento de uma **cultura «ética»** para combater qualquer potencial «racionalização» do comportamento fraudulento.

A mais forte defesa preventiva contra a fraude é a exploração de um sistema sólido de controlo interno que deve ser concebido e utilizado como uma resposta proporcionada aos riscos identificados durante um exercício de avaliação de risco. Contudo, as organizações devem, igualmente, trabalhar para criar as estruturas e a cultura adequadas para desencorajar potenciais comportamentos fraudulentos.



4.2.1. *Cultura ética*

A criação de uma cultura antifraude é fundamental para dissuadir potenciais infratores e maximizar o compromisso de combate à fraude do pessoal no seio da AG. Essa cultura pode ser criada através da combinação de estruturas e políticas antifraude específicas, tal como demonstrado no segundo círculo no

diagrama anterior e discutido em pormenor mais adiante, mas também através da exploração de mecanismos e comportamentos mais gerais:

- **Declaração de missão** — a expressão clara, visível por todos os observadores internos e externos, de que a AG se esforça por atingir os mais elevados padrões éticos;
- **Orientação assumida pelo topo da organização** — comunicação escrita e/ou oral proveniente do mais alto nível da AG que afirma que são esperados os mais elevados padrões de comportamento ético por parte do pessoal e dos beneficiários (estes podem ser implementados através das cartas de concessão e de contratos);
- **Código de conduta** — um código de ética inequívoco, ao qual todo o pessoal deve, sistematicamente, declarar lealdade, que abrange questões como:
 - conflitos de interesses — explicação, requisitos e procedimentos de declaração;
 - política em relação à aceitação de presentes e hospitalidade — explicação e responsabilidades do pessoal para o seu cumprimento;
 - informações confidenciais — explicação e responsabilidades do pessoal;
 - requisitos para comunicar casos de suspeita de fraude.

Em suma, o pessoal deve respeitar os princípios da integridade, da objetividade, da responsabilidade e da honestidade.

4.2.2. Atribuição de responsabilidades

No seio da AG, deve existir uma clara atribuição de responsabilidades para a criação de sistemas de gestão e de controlo conformes com os requisitos da UE e para a verificação de que estes sistemas funcionam eficazmente na prevenção, deteção e correção de fraudes. O objetivo é garantir que todos os intervenientes compreendem plenamente as suas responsabilidades e obrigações e comunicar a todos os potenciais beneficiários do programa, tanto a nível interno como externo, que a organização possui uma abordagem coordenada de combate à fraude.

4.2.3. Formação e sensibilização

A formação e a sensibilização formais podem ser incluídas na estratégia global de gestão de riscos da organização, conforme necessário. Todo o pessoal pode receber formação em questões teóricas e práticas, para o sensibilizar para a cultura antifraude da AG e para o ajudar a identificar e dar resposta aos casos de suspeita de fraude. Esta formação pode abordar, em pormenor, as políticas antifraude, os papéis e responsabilidades específicos e os mecanismos de comunicação.

A sensibilização pode também ser efetuada por vias menos formais, tais como boletins informativos, cartazes e sítios Intranet, ou através da inclusão na ordem do dia das reuniões de grupo.

4.2.4. *Sistemas de controlo interno*

A melhor defesa contra eventuais fraudes é um sistema de controlo interno bem concebido e aplicado que se concentre em atenuar efetivamente os riscos identificados.

As verificações de gestão devem ser rigorosas e os controlos no local associados devem ser definidos em função dos riscos e realizados com uma cobertura suficiente. **A probabilidade de deteção de potenciais casos de fraude aumenta se as verificações de gestão forem exaustivas.** O pessoal encarregado das verificações de gestão documental e no local deve ter conhecimento das orientações da Comissão e de quaisquer orientações nacionais sobre os indicadores de fraude (ver abaixo).

4.2.5. *A análise de dados e o instrumento ARACHNE*

Com o aumento da sofisticação da recolha, armazenamento e análise de dados, surge a oportunidade de combater a fraude. No âmbito da respetiva legislação e tendo em devida conta os seus limites em cada Estado-Membro, a análise de dados pode ser utilizada nesta fase para enriquecer, de forma significativa, o processo de avaliação do risco, proceder a uma verificação cruzada dos dados com outras organizações do setor público ou privado (por exemplo, autoridades fiscais, departamentos governamentais e autoridades de verificação do crédito) e detetar situações de risco potencialmente elevado, mesmo antes da concessão de financiamento.

No âmbito do combate à fraude (e às irregularidades), a Comissão oferece à AG um instrumento específico de prospeção de dados denominado ARACHNE, a fim de identificar projetos que possam ser suscetíveis a riscos de fraude, conflitos de interesses e irregularidades. O ARACHNE é um instrumento de avaliação de riscos que pode aumentar a eficiência da seleção dos projetos, das verificações de gestão e das auditorias e reforçar ainda mais a identificação, prevenção e deteção de fraudes. Foi desenvolvido pela Comissão e adequa-se, em particular, à identificação e avaliação dos riscos de fraude nos fundos, incluindo, entre outros, os contratos públicos, um domínio particularmente propício à fraude e às irregularidades, tais como as propostas concertadas.

Em 17 de maio de 2013, a Comissão apresentou, através do serviço de proteção de dados, a necessária notificação de controlo prévio em matéria de tratamento de dados pessoais à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados que, depois de verificar exaustivamente a base jurídica relevante, emitiu, em 17 de fevereiro de 2014, um parecer favorável sobre a conformidade do ARACHNE com as disposições do Regulamento (CE) n.º 45/2001⁸. Este parecer incluiu determinadas considerações relativas ao tratamento de categorias especiais de dados, de modo a garantir a sua necessidade, proporcionalidade e qualidade. Outras recomendações relacionadas com as reações visam garantir a precisão dos dados, medidas para assegurar a elevada qualidade dos dados, a análise caso-a-caso das transferências de dados para o

⁸ Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados.

OLAF e o Tribunal de Contas Europeu, a supressão dos dados após um período razoável de tempo e as informações aos titulares dos dados. Todas estas considerações e recomendações estão a ser cuidadosamente analisadas, tendo em vista a sua execução pela Comissão.

A correta utilização do ARACHNE será considerada, pela Comissão, uma boa prática para identificar sinais de alerta e visar medidas de combate à fraude e, por conseguinte, deverá ser tida em consideração aquando da avaliação da adequação dos atuais controlos de prevenção e deteção em vigor. Em 2014, este instrumento será gradualmente introduzido em todos os Estados-Membros que, a título voluntário, decidam implementá-lo para melhorar ainda mais os respetivos controlos de gestão do risco de fraude. Por oposição a uma abordagem única, esta decisão pode variar entre Estados-Membros e até no âmbito de diferentes programas/regiões de um mesmo Estado-Membro, visto que, com base nos dados indicados no último relatório PIF,⁹ a situação factual em termos de fraude detetada e comunicada à Comissão também varia consideravelmente entre os Estados-Membros.

4.3. Deteção e comunicação

As técnicas preventivas não conseguem proporcionar uma proteção absoluta contra a fraude e, por conseguinte, a autoridade de gestão necessita de sistemas que detetem comportamentos fraudulentos em tempo útil. Estas técnicas incluem procedimentos analíticos para destacar anomalias (por exemplo, instrumentos de prospeção de dados, tais como o instrumento ARACHNE), mecanismos de comunicação rigorosos e avaliações de risco contínuas.

Uma forte cultura ética e um sólido sistema de controlo interno não conseguem proporcionar uma proteção absoluta contra os autores de fraudes. Uma estratégia antifraude deve, por conseguinte, ter em consideração o facto de poderem ainda ocorrer casos de fraude, para os quais deve ser concebida e aplicada uma série de medidas de deteção de fraudes.

4.3.1. Desenvolvimento de uma mentalidade adequada

A AG pode abordar os riscos de fraude com técnicas de deteção especializadas e orientadas, tendo pessoas designadas responsáveis pela sua realização. Para além disso, todas as partes envolvidas na aplicação de um ciclo de financiamento estrutural têm um papel a desempenhar na deteção de atividades potencialmente fraudulentas, devendo, em seguida, dar-lhe o devido seguimento. Isto implica o cultivo de uma mentalidade apropriada. Um nível saudável de ceticismo deve ser incentivado, juntamente com uma consciência atualizada sobre o que poderia constituir um potencial sinal de alerta de fraude.

4.3.2. Indicadores de fraude (sinais de alerta)

Os indicadores de fraude são sinais ou «sinais de alerta» mais específicos da existência de atividades fraudulentas, quando é necessária uma resposta imediata para verificar se são precisas medidas adicionais.

⁹ Proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude, Relatório anual de 2012. COM(2013) 548 final de 24.7.2013.

Os indicadores também podem ser específicos para as atividades que, normalmente, são desenvolvidas ao abrigo de programas dos fundos estruturais, tais como os custos dos contratos públicos e da mão de obra. Para o efeito, a Comissão forneceu as seguintes informações aos Estados-Membros:

- *COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 — Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC*
- *Coletânea de casos sem elementos de identificação do OLAF — Ações Estruturais*
- *Guia prático em matéria de conflitos de interesses do OLAF*
- *Guia prático em matéria de documentos falsos do OLAF*

Estas publicações devem ser lidas em pormenor e o conteúdo amplamente divulgado entre todos os trabalhadores que se encontrem em posição de detetar este tipo de comportamentos. Em particular, estes indicadores devem ser bem conhecidos de todos os que trabalham em funções que envolvam a análise das atividades do beneficiário, tais como os que efetuam verificações de gestão documental e no local ou outras visitas de acompanhamento.

4.3.3. *Mecanismos de comunicação*

A criação e a promoção de mecanismos de comunicação claros é um elemento-chave da prevenção, assim como da deteção. Tais mecanismos devem facilitar a comunicação de suspeitas de fraude e de deficiências de controlo que possam aumentar a suscetibilidade da AG à fraude. As AG devem dispor de mecanismos de comunicação claros que garantam **uma coordenação suficiente sobre questões de antifraude com a autoridade de auditoria e as autoridades de investigação competentes do Estado-Membro**, incluindo as autoridades de combate à corrupção.

A comunicação à Comissão dos resultados das medidas antifraude eficazes e de quaisquer suspeitas de fraude fará parte do relatório de síntese anual e do parecer de gestão da AG. O relatório de controlo anual da AA incluirá, igualmente, uma secção sobre as suspeitas de fraude detetadas durante o ano.

A comunicação e a formação do pessoal sobre estes mecanismos de comunicação devem garantir que os trabalhadores:

- compreendem onde devem comunicar as suspeitas de comportamento ou controlo fraudulento;
- acreditam que a administração dá seguimento a estas suspeitas;
- acreditam que a comunicação é feita a título confidencial e que a organização não tolera retaliações contra qualquer membro do pessoal que comunique suspeitas.

As suspeitas de fraude devem ser comunicadas ao OLAF pela autoridade designada pelo Estado-Membro, em conformidade com os requisitos aplicáveis ao abrigo do artigo 122.º do RDC. Para além disso, os beneficiários

devem ser informados sobre a forma como podem enviar ao OLAF quaisquer informações que possam ter.¹⁰

4.4. Inquérito, correção e ação penal

Depois de uma suspeita de fraude ter sido levantada e corretamente comunicada, a AG deve transmitir o caso à autoridade competente do Estado-Membro para que seja alvo de investigações e sanções, incluindo, nos casos adequados, as autoridades anti-corrupção, e informar o OLAF em conformidade.

A AG deve também realizar uma análise exaustiva e crítica dos sistemas de controlo interno relacionados que possam tê-los exposto às fraudes potenciais ou comprovadas.

Depois de uma suspeita de fraude ter sido detetada e comunicada em conformidade com os requisitos internos e da UE, para que o organismo competente possa avaliar se deve dar início a uma investigação, a recuperação e a ação penal deve seguir-se, se for caso disso.

4.4.1. Recuperação e ação penal

A recuperação de pagamentos indevidos aos beneficiários é exigida pelas AG e AC e, por isso, estas devem garantir que dispõem de procedimentos rigorosos para acompanhar uma eventual recuperação dos fundos da UE gastos de forma fraudulenta. Estes processos devem ser igualmente claros nos casos em que são ativados os processos civis e penais. **A implementação e a visibilidade de tais sanções constituem um importante elemento dissuasor de potenciais autores de fraudes** e, por isso, a AG deve ser firme na prossecução destes resultados.

4.4.2. Seguimento

Depois de uma determinada investigação de fraude ter sido concluída pelas autoridades competentes ou entregue às autoridades competentes para que lhe seja dado seguimento, deve ser efetuada uma análise de quaisquer processos, procedimentos ou controlos ligados à fraude potencial ou real. Esta análise deve ser objetiva e autocrítica e conduzir a conclusões claras acerca das deficiências detetadas e dos ensinamentos retirados, com ações claras, pessoas responsáveis e prazos. Deve contribuir, igualmente, para a subsequente análise da autoavaliação, tal como indicado na secção 3.3 anterior.

A cooperação total com as autoridades de investigação, as autoridades competentes pela aplicação da lei ou as autoridades judiciais deve ser garantida, nomeadamente através da conservação de ficheiros sobre casos de fraude em lugares seguros e da garantia de uma transmissão adequada em caso de mobilidade de pessoal.

¹⁰ COCOF 09/0003/00 de 18.2.2009 – Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC; contém, igualmente, informações sobre os procedimentos de comunicação.

5. AUDITORIA DA AA À AVALIAÇÃO DO RISCO DE FRAUDE DA AG E DAS SUAS MEDIDAS ANTIFRAUDE

5.1. Lista de verificação das AA

Uma proposta de lista de verificação para a auditoria da AA à conformidade da AG (e dos organismos intermédios) com o n.º 4, alínea c), do artigo 125.º do RDC encontra-se no **Anexo 4**. Esta proposta pode fazer parte das listas de verificação utilizadas pela AA para as suas auditorias de sistemas.

A lista de verificação pode ser, igualmente, utilizada pelo organismo independente encarregado de avaliar o sistema de gestão e de controlo para efeitos de designação, em conformidade com o n.º 2 do artigo 124.º do RDC.

5.2. Frequência da verificação da AA

No âmbito das auditorias ao funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a AA deve realizar verificações à aplicação efetiva das medidas antifraude pela AG, logo no início do período de programação.¹¹ Dependendo dos resultados das auditorias e do ambiente de riscos de fraude identificado, podem ser realizadas auditorias de acompanhamento sempre que for necessário. Em alguns casos, tal poderá implicar auditorias de acompanhamento anuais, consoante a gravidade das suspeitas de fraude para cada programa. Mais uma vez, recomenda-se uma abordagem orientada e proporcional (relacionada com o risco). As conclusões devem ser incluídas no relatório de controlo anual da AA.

A AA também deve analisar sistematicamente a aplicação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas a nível dos organismos intermédios, como parte das suas auditorias de sistemas.

¹¹ No que se refere à cooperação territorial europeia, quando não for possível a uma única AA fazê-lo, um grupo de auditores deve prestar assistência à AA.

1.1. COMO UTILIZAR O INSTRUMENTO DE AUTOAVALIAÇÃO

O instrumento abrange três processos-chave em três secções:

- seleção dos candidatos (ficha de trabalho 1 da folha de cálculo);
- execução dos projetos pelos beneficiários, centrando-se nos custos dos contratos públicos e da mão de obra (ficha de trabalho 2);
- certificação dos custos pela AG e pagamentos (ficha de trabalho 3).

Cada uma destas três secções, as quais contêm os riscos específicos numerados (por exemplo, RE1, RE2, etc.), é precedida por uma folha de rosto com todos os riscos específicos pertinentes para a secção.

Para além disso, recomenda-se que a AG avalie os riscos de fraude em relação a qualquer contrato público que administre diretamente, por exemplo, no contexto da assistência técnica (secção 4 sobre ajuste direto). Caso a AG não realize qualquer concurso público para o qual seja necessária uma avaliação do risco de fraude, a secção 4 não necessita de ser preenchida.

Nota: Apenas as células amarelas devem ser preenchidas pela equipa de autoavaliação.

DESCRIÇÃO DO RISCO

Para ajudar a equipa, foi predefinido, no instrumento, um determinado número de riscos. Estes riscos predefinidos devem ser avaliados pela equipa, mas se forem identificados riscos adicionais, podem ser acrescentadas mais linhas.

A descrição completa dos riscos pode ser encontrada na folha de rosto (no que diz respeito às secções 2 e 4) ou em risco específico (secções 1 e 3).

Título da coluna	Orientação
Referência do risco	<p>Uma referência do risco única. As letras referem-se à secção em que o risco foi identificado (SB = risco na Seleção dos Beneficiários, IM = na Implementação e Monitorização, CP = na Certificação e Pagamento e AD = no Ajuste Direto pela AG) e o número é a referência da identificação sequencial.</p> <p>Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos riscos acrescentados.</p>

Designação do risco	Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos riscos acrescentados.
Descrição do risco	Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos riscos acrescentados.
Quem está envolvido no risco?	Os dados relativos aos organismos onde se encontram as pessoas ou os agentes envolvidos na prática de fraude são designados aqui, por exemplo, autoridade de gestão, organismos de execução, autoridade de certificação, beneficiários, terceiros. Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos riscos acrescentados.
O risco é interno (dentro da AG), externo ou o resultado de uma colusão?	Os dados relativos ao tipo de fraude — interna (apenas dentro da autoridade de gestão), externa (apenas dentro de um dos organismos externos à autoridade de gestão) ou o resultado de uma colusão (envolve um ou mais organismos) — são apresentados aqui. Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos riscos acrescentados.

2. OS CINCO PRINCIPAIS PASSOS DA AUTOAVALIAÇÃO

2.1. Risco bruto

O risco bruto diz respeito ao nível de risco **antes de ser tido em consideração** o efeito de quaisquer controlos **já existentes ou previstos**. A quantificação do risco consiste, normalmente, na combinação da «**probabilidade**» do risco — qual a probabilidade de o acontecimento ocorrer — com o «**impacto**» do risco — quais as consequências do acontecimento, do ponto de vista financeiro e não financeiro. A fim de garantir a coerência da avaliação, deve ser fixado um **horizonte temporal** aquando da determinação da probabilidade, o qual, neste caso, deve ser o período de programação de sete anos.

Título da coluna	Orientação												
Impacto do risco (BRUTO)	<p>A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve seleccionar uma classificação entre 1 e 4, com base no impacto que o risco teria se tivesse ocorrido, de acordo com os seguintes critérios:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Reputação</th> <th>Nos objetivos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Impacto limitado</td> <td>Trabalho adicional que atrasa outros processos</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Impacto diminuto</td> <td>Atraso na concretização do objetivo operacional</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários</td> <td>Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico</td> </tr> </tbody> </table>		Reputação	Nos objetivos	1	Impacto limitado	Trabalho adicional que atrasa outros processos	2	Impacto diminuto	Atraso na concretização do objetivo operacional	3	Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários	Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico
	Reputação	Nos objetivos											
1	Impacto limitado	Trabalho adicional que atrasa outros processos											
2	Impacto diminuto	Atraso na concretização do objetivo operacional											
3	Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários	Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico											

	<table border="1"> <tr> <td>4</td> <td>Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa</td> <td>Risco de não concretização do objetivo estratégico</td> </tr> </table>	4	Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa	Risco de não concretização do objetivo estratégico					
4	Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa	Risco de não concretização do objetivo estratégico							
Probabilidade do risco (BRUTO)	<p>A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve seleccionar uma classificação entre 1 e 4, com base na probabilidade de ocorrência do risco durante o período de programação de sete anos, de acordo com os seguintes critérios:</p> <table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>Não ocorrerá quase nunca</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Raramente ocorrerá</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Ocorrerá às vezes</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Ocorrerá frequentemente</td> </tr> </table>	1	Não ocorrerá quase nunca	2	Raramente ocorrerá	3	Ocorrerá às vezes	4	Ocorrerá frequentemente
1	Não ocorrerá quase nunca								
2	Raramente ocorrerá								
3	Ocorrerá às vezes								
4	Ocorrerá frequentemente								
Classificação total do risco (BRUTO)	<p>Esta célula é automaticamente calculada a partir das entradas feitas em Impacto do risco e Probabilidade. Classificado segundo a pontuação total:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 – 3 – Tolerável (verde) • 4 – 6 – Significativo (cor de laranja) • 8 – 16 – Crítico (vermelho) 								

2.2. Controlos atenuantes atuais

Foram predefinidos no instrumento vários controlos preventivos sugeridos. **Estes controlos são apenas exemplos e só podem ser eliminados pela equipa de avaliação;** se os controlos não existirem, podem ser acrescentadas mais linhas se estiverem instalados controlos adicionais que contrariem o risco identificado. **É possível que um controlo que esteja atualmente atribuído a um determinado risco também seja relevante para outros riscos — nestes casos, os controlos podem ser repetidos várias vezes. Em particular, o exercício pode ser facilitado mediante uma simples referência cruzada para os atuais controlos que são descritos e/ou enumerados, por exemplo, na descrição do sistema de gestão e de controlo, nos processos empresariais e nos manuais.**

Título da coluna	Orientação
Referência do controlo	<p>Referência do controlo única. Os números foram sequencialmente atribuídos a cada risco, por exemplo, os controlos do risco RE1 começam em C1.1 e os controlos do risco IM2 começam em C2.1.</p> <p>Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos controlos acrescentados.</p>
Descrição do controlo	<p>Esta célula apenas necessita de ser preenchida para os novos controlos acrescentados.</p>
Tem provas do funcionamento deste controlo?	<p>A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve indicar «Sim» ou «Não» para determinar se o funcionamento do controlo foi</p>

	documentado. Por exemplo, a prova da aprovação é documentada mediante uma assinatura e o controlo está, por conseguinte, visível.
Testa regularmente este controlo?	A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve indicar «Sim» ou «Não» para determinar se o funcionamento do controlo é testado regularmente. Poderá ser testado mediante uma auditoria interna ou externa ou qualquer outro sistema de monitorização.
Qual o seu nível de confiança na eficácia deste controlo?	Parcialmente baseada nas respostas às duas questões anteriores, a equipa de avaliação do risco deve indicar o seu nível de confiança na eficácia do controlo na redução do risco identificado (Elevado, Médio ou Reduzido). Se o controlo não tiver sido comprovado nem testado, o nível de confiança será reduzido. Se o controlo não tiver sido comprovado, não conseguirá evidentemente testá-lo.
Efeito dos controlos combinados no IMPACTO do risco, tendo em consideração os níveis de confiança.	A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve seleccionar uma classificação entre -1 e -4, indicando em que medida considera que o impacto do risco foi reduzido pelos controlos atualmente em vigor. Os controlos que detetam fraudes reduzem o impacto da fraude pois demonstram que os mecanismos de controlo interno funcionam.
Efeito dos controlos combinados na PROBABILIDADE do risco, tendo em consideração os níveis de confiança.	A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve seleccionar uma classificação entre -1 e -4, indicando em que medida considera que a probabilidade do risco foi reduzida pelos controlos atualmente em vigor. Os controlos que detetam fraudes apenas reduzem de forma indireta a probabilidade de ocorrência das mesmas.

2.3. Risco líquido

O risco líquido diz respeito ao nível de risco **depois de ter em consideração** o efeito de quaisquer controlos **existentes** e a sua eficácia, ou seja, a situação tal como se apresenta no momento atual.

Título da coluna	Orientação															
Impacto do risco (LÍQUIDO)	<p>Esta célula será calculada automaticamente, deduzindo o efeito dos controlos atenuantes existentes combinados do impacto do risco BRUTO. O resultado deve ser analisado em função dos seguintes critérios para confirmar se a avaliação ainda é razoável:</p> <table border="1" data-bbox="625 683 1256 1243"> <thead> <tr> <th></th> <th>Reputação</th> <th>Nos objetivos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Impacto limitado</td> <td>Trabalho adicional que atrasa outros processos</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Impacto diminuto</td> <td>Atraso na concretização do objetivo operacional</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários</td> <td>Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa</td> <td>Risco de não concretização do objetivo estratégico</td> </tr> </tbody> </table>		Reputação	Nos objetivos	1	Impacto limitado	Trabalho adicional que atrasa outros processos	2	Impacto diminuto	Atraso na concretização do objetivo operacional	3	Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários	Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico	4	Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa	Risco de não concretização do objetivo estratégico
	Reputação	Nos objetivos														
1	Impacto limitado	Trabalho adicional que atrasa outros processos														
2	Impacto diminuto	Atraso na concretização do objetivo operacional														
3	Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários	Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico														
4	Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa	Risco de não concretização do objetivo estratégico														
Probabilidade do risco (LÍQUIDO)	<p>Esta célula será calculada automaticamente, deduzindo o efeito dos controlos atenuantes existentes combinados da probabilidade do risco BRUTO. O resultado deve ser analisado em função dos seguintes critérios para confirmar se a avaliação ainda é razoável:</p> <table border="1" data-bbox="625 1426 1142 1556"> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Não ocorrerá quase nunca</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Raramente ocorrerá</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Ocorrerá às vezes</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Ocorrerá frequentemente</td> </tr> </tbody> </table>	1	Não ocorrerá quase nunca	2	Raramente ocorrerá	3	Ocorrerá às vezes	4	Ocorrerá frequentemente							
1	Não ocorrerá quase nunca															
2	Raramente ocorrerá															
3	Ocorrerá às vezes															
4	Ocorrerá frequentemente															
Classificação total do risco (LÍQUIDO)	<p>Esta célula é automaticamente calculada a partir dos valores de Impacto do Risco e Probabilidade. Classificado segundo a pontuação total:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 – 3 – Tolerável (verde) • 4 – 6 – Significativo (cor de laranja) • 8 – 16 – Crítico (vermelho) 															

2.4. Plano de ação para a implementação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas

Título da coluna	Orientação
Controlo adicional previsto	A descrição completa do controlo previsto/medidas antifraude eficazes e proporcionadas deve ser feita aqui. Enquanto a secção 5 da nota de orientação estabelece os princípios e métodos gerais para combater a fraude, o anexo 2 apresenta os controlos atenuantes recomendados para cada risco identificado.
Pessoa responsável	A pessoa responsável (ou função) para qualquer controlo previsto deve ser indicada aqui. Esta pessoa deverá concordar em assumir a responsabilidade pelo controlo e ser responsável pela sua introdução e pelo seu funcionamento eficaz.
Prazo para a aplicação	O prazo para a aplicação do novo controlo deve ser indicado aqui. A pessoa responsável deverá concordar com este prazo e ser responsável pela introdução do novo controlo até esta data.
Efeito dos controlos adicionais previstos combinados no IMPACTO do risco	A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve selecionar uma classificação entre -1 e -4, indicando em que medida considera que o impacto do risco será reduzido pelos controlos previstos.
Efeito dos controlos adicionais previstos combinados na PROBABILIDADE do risco.	A partir do menu deslizante, a equipa de avaliação do risco deve selecionar uma classificação entre -1 e -4, indicando em que medida considera que a probabilidade do risco foi reduzida pelos controlos atualmente em vigor.

2.5. Risco-alvo

O risco-alvo diz respeito ao nível de risco **depois de ser tido em consideração** o efeito de quaisquer controlos **atuais e previstos**.

Título da coluna	Orientação															
<p>Impacto do risco (ALVO)</p>	<p>Esta célula será calculada automaticamente, deduzindo o efeito dos controlos atenuantes previstos combinados do impacto do risco LÍQUIDO. O resultado deve ser analisado em função dos seguintes critérios para confirmar se a avaliação ainda é razoável:</p> <table border="1" data-bbox="625 645 1257 1205"> <thead> <tr> <th></th> <th>Reputação</th> <th>Nos objetivos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Impacto limitado</td> <td>Trabalho adicional que atrasa outros processos</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Impacto diminuto</td> <td>Atraso na concretização do objetivo operacional</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários</td> <td>Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa</td> <td>Risco de não concretização do objetivo estratégico</td> </tr> </tbody> </table>		Reputação	Nos objetivos	1	Impacto limitado	Trabalho adicional que atrasa outros processos	2	Impacto diminuto	Atraso na concretização do objetivo operacional	3	Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários	Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico	4	Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa	Risco de não concretização do objetivo estratégico
	Reputação	Nos objetivos														
1	Impacto limitado	Trabalho adicional que atrasa outros processos														
2	Impacto diminuto	Atraso na concretização do objetivo operacional														
3	Impacto significativo, por exemplo, devido à natureza particularmente grave da fraude ou ao envolvimento de vários beneficiários	Risco de não concretização do objetivo operacional ou atraso na concretização do objetivo estratégico														
4	Análise formal das partes interessadas, por exemplo, o Parlamento, e/ou publicidade negativa	Risco de não concretização do objetivo estratégico														
<p>Probabilidade de risco (ALVO)</p>	<p>Esta célula será calculada automaticamente, deduzindo o efeito dos controlos atenuantes previstos combinados da probabilidade do risco BRUTO. O resultado deve ser analisado em função dos seguintes critérios para confirmar se a avaliação ainda é razoável:</p> <table border="1" data-bbox="625 1388 1142 1518"> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Não ocorrerá quase nunca</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Raramente ocorrerá</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Ocorrerá às vezes</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Ocorrerá frequentemente</td> </tr> </tbody> </table>	1	Não ocorrerá quase nunca	2	Raramente ocorrerá	3	Ocorrerá às vezes	4	Ocorrerá frequentemente							
1	Não ocorrerá quase nunca															
2	Raramente ocorrerá															
3	Ocorrerá às vezes															
4	Ocorrerá frequentemente															
<p>Classificação total do risco (ALVO)</p>	<p>Esta célula é automaticamente calculada a partir das entradas feitas em Impacto do risco e Probabilidade. Classificado segundo a pontuação total:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 – 3 – Tolerável (verde) • 4 – 6 – Significativo (cor de laranja) • 8 – 16 – Crítico (vermelho) 															

1: AVALIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO A RISCOS DE FRAUDE ESPECÍFICOS - SELEÇÃO DE CANDIDATOS PELAS AUTORIDADES DE GESTÃO

DESCRIÇÃO DO RISCO						
Ref. do risco	Designação do risco	Descrição do risco	Quem corre o risco? [Autoridade de Gestão (AG) / Organismos de Implementação (OI) / Autoridade de Certificação (AC) / Beneficiários (BF) / Terceiros (T)]	O risco é interno (endógeno à AG), exógeno ou resulta de colusão?	O risco é relevante para a sua Autoridade de Gestão?	Se a resposta é NÃO, justifique
SR1	Conflitos de interesse no comité de avaliação	Os membros da AG no comité de avaliação influenciam intencionalmente a avaliação e a seleção dos candidatos para favorecer alguns dentre eles, avaliando de modo mais favorável as suas candidaturas ou exercendo pressão sobre outros membros do comité	Autoridade de Gestão e Beneficiários	Endógeno/Colusão		
SR2	Falsas declarações dos candidatos	Os candidatos fazem falsas declarações na candidatura, conduzindo o comité de avaliação a crer que cumprem os critérios de elegibilidade genéricos e específicos para vencer o processo de candidatura	Beneficiários	Exógeno		
SR3	Financiamento duplo	Uma organização candidata-se ao financiamento do mesmo projeto por vários fundos da UE e/ou dos Estados-Membros, sem declarar essas várias candidaturas	Beneficiários	Exógeno		
SRX		<i>Inserir descrição dos riscos adicionais...</i>				

Execução — riscos com custos de mão de obra suportados pelos beneficiários ou por terceiros

IR9	Sobreavaliação da qualidade ou das atividades do pessoal	Um contratante intencionalmente sobrestima a qualidade dos serviços de pessoal ou das atividades para os reclamar como custos elegíveis. — Mão-de-obra sem qualificações adequadas ou — Descrições inexatas das atividades realizadas pelo pessoal	1) Um beneficiário ou um terceiro podem propor uma equipa de pessoal devidamente qualificado, no âmbito de um concurso público, para posteriormente executar a ação com pessoal insuficientemente qualificado ou 2) Um beneficiário ou um terceiro podem conscientemente falsificar descrições de tarefas desempenhadas pelo pessoal, a fim de assegurar que os custos declarados são considerados elegíveis	Beneficiários ou terceiros	Exógeno		
IR10	Custos laborais falsos	Um beneficiário apresenta conscientemente custos de mão-de-obra falsos para as atividades não efetuadas ou que não são efetuadas em conformidade com o contrato. — Custos laborais falsos ou — Horas extraordinárias não compensadas ou — Unidades de tempo incorretas ou — Despesas de pessoal declaradas para pessoal inexistente ou — Despesas de pessoal apresentadas para atividades que tiveram lugar fora do período de execução.	1) Um beneficiário ou um terceiro pode querer apresentar custos de pessoal falsos, inflacionando o número de horas de trabalho dos formadores ou falsificando documentos comprovativos dessas atividades, como o registo de presenças e as faturas de aluguer de salas de formação ou 2) Um beneficiário ou um terceiro pode querer apresentar um crédito de horas extraordinárias quando o seu pessoal não realiza normalmente horas extra ou 3) Um beneficiário ou um terceiro pode querer apresentar taxas de pessoal inflacionadas desvirtuando os custos horários ou as horas efetivas de trabalho 4) Um beneficiário ou um terceiro pode falsificar documentação para invocar custos de pessoal não assalariado ou inexistente ou 5) Um beneficiário ou um terceiro pode conscientemente falsificar documentação para que os custos pareçam ter sido incorridos durante o período	Beneficiários ou terceiros	Exógeno		
IR11	Os custos da mão-de-obra são repartidos de forma incorreta entre	Um beneficiário reparte consciente e incorretamente os custos de pessoal entre os projetos da UE e outras fontes de	Um beneficiário pode repartir consciente e incorretamente os custos de pessoal entre os projetos da UE e outras fontes de	Beneficiários	Exógeno		
IRXX		<i>Inserir descrição dos riscos adicionais...</i>					

2: AVALIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO A RISCOS DE FRAUDE ESPECÍFICOS - IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA E VERIFICAÇÃO DE ATIVIDADES

DESCRIÇÃO DO RISCO							
Ref. do risco	Designação do risco	Descrição do risco	Descrição pormenorizada do risco	Quem corre o risco? [Autoridade de Gestão (AG) / Organismos de Implementação (OI) / Autoridade de Certificação (AC) / Beneficiários (BF) / Terceiros (T)]	O risco é endógeno (interno à AG), exógeno ou resulta de colusão?	O risco é relevante para a sua Autoridade de Gestão?	Se a resposta é NÃO, justifique
Implementação - riscos no âmbito dos contratos públicos com concursos organizados e geridos por beneficiários							
IR1	Conflitos de interesse ocultos ou subornos e comissões ilegais	Um membro do pessoal do beneficiário procede de modo favorável ao candidato/proponente porque: - ocorreu um conflito de interesse que não foi declarado ou - foram pagos subornos ou comissões ilegais	1) Os beneficiários podem adjudicar subcontratos a terceiros onde detenham interesses, financeiros ou de outro tipo. Do mesmo modo, estes nem sempre divulgam todos os conflitos de interesse quando se candidatam a concursos ou 2) Podem oferecer comissões ilegais ou subornos aos beneficiários para influenciar a adjudicação dos contratos.	Beneficiários e terceiros	Exógeno		
IR2	Evitar o procedimento de concurso obrigatório	Um beneficiário evita o processo de concurso obrigatório de modo a favorecer um candidato em particular para que este possa ganhar a adjudicação ou continuar como contratante, através de: - divisão das aquisições ou - adjudicação injustificada a um fornecedor único ou - não organização de um processo de concurso ou - prolongamento irregular do contrato.	1) Os beneficiários podem dividir uma aquisição em duas ou mais partes ou contratos para evitar ter de lançar um processo de concurso ou ser objeto de uma avaliação de alto nível ou 2) Os beneficiários podem igualmente falsificar a justificação da aquisição num fornecedor único se elaborarem um caderno de encargos com critérios muito restritos ou 3) Os beneficiários podem adjudicar contratos favorecendo terceiros sem lançarem o processo de concurso ou 4) Os beneficiários podem prolongar os contratos através de adendas ao contrato ou da introdução de condições adicionais, para evitar ter de	Beneficiários e terceiros	Exógeno		
IR3	Manipulação do processo de concurso	Um membro do pessoal da AG pode favorecer um candidato num concurso procedendo: - à elaboração de um caderno de encargos à medida do candidato ou - à divulgação dos dados das propostas ou - à manipulação das propostas.	1) Os beneficiários podem elaborar os concursos ou convites à apresentação de propostas com especificações à medida das qualificações de um concorrente em particular ou a que só um deles pode responder. Podem ser usadas especificações muito exclusivas para excluir outros concorrentes qualificados ou 2) O pessoal da contratação, do projeto ou da avaliação das propostas pode transmitir informações confidenciais para ajudar um concorrente favorecido a formular uma melhor proposta técnica ou financeira, informando sobre o orçamento estimado, as soluções preferidas, ou os detalhes das propostas concorrentes ou 3) Os beneficiários podem manipular as propostas depois de recebidas para tornar a	Beneficiários e terceiros	Exógeno		
IR4	Propostas concertadas	Os proponentes podem manipular o processo de concurso organizado por um beneficiário para ganhar um contrato, graças à colusão com outros proponentes ou apresentando falsas propostas: - propostas concertadas incluindo propostas de companhias interligadas ou - prestadores fictícios	1) Terceiros de uma região ou área geográfica ou de uma indústria em particular podem concertar-se para vencer a concorrência e fazer subir os preços com vários esquemas concertados para apresentar propostas a concursos, como propostas complementares, supressão de propostas, rotação de propostas e divisão do mercado ou 2) Terceiros podem criar prestadores fictícios para apresentar propostas complementares a concursos, em concertação, a fim de inflacionar os custos ou simplesmente para gerar faturas fictícias. Além disso, um empregado do beneficiário pode	Terceiros	Exógeno		
IR5	Preços inadequados	Um proponente manipula o processo de concurso ao não especificar certos custos na sua proposta	Terceiros podem igualmente não apresentar dados atualizados, completos e precisos relativos ao custo ou ao preço nas suas propostas de preços, fazendo assim subir o preço do contrato.	Terceiros	Exógeno		
IR6	Manipulação de pedidos de pagamento	Um contratante manipula os pedidos de pagamento ou faturas para inflacionar ou duplicar os custos incorridos. - Duplicação do pedido de pagamento de um único contratante ou - Faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas.	1) Uma terceira parte com vários contratos de trabalho semelhantes pode faturar os mesmos custos de pessoal, encargos ou despesas a vários contratos ou 2) Podem ser apresentadas faturas falsas, inflacionadas ou duplicadas por terceiros, que podem agir sozinhos ou em colusão com o	Terceiros	Exógeno		
IR7	Produtos não entregues ou substituição de produtos	Os contratantes violam as condições contratuais acordadas não fornecendo os produtos contratados, fornecendo-os com alterações ou substituindo-os por produtos de qualidade inferior — Substituição do produto ou — Inexistência de produtos ou operação não realizada em conformidade com a convenção de subvenção	1) Terceiros podem substituir os produtos que estão especificados no contrato por outros de qualidade inferior ou que não cumprem as especificações do contrato e procedem conscientemente como se o tivessem cumprido. Os beneficiários podem ser cúmplices nesta fraude ou 2) Alguns ou todos os produtos ou serviços a fornecer no âmbito de um contrato não podem ser apresentados, ou o contrato, com	Beneficiários e terceiros	Exógeno		
IR8	Alteração do contrato em vigor	Um beneficiário e um contratante unem-se para alterar um contrato existente com condições mais favoráveis para um terceiro, de tal forma que a adjudicação inicial deixa de ser válida.	Pode ser feita uma alteração a um contrato depois de ter sido acordado entre um beneficiário e um terceiro, alterando as cláusulas e condições contratuais, de tal forma que a adjudicação inicial pode já não ser válida.	Beneficiários e terceiros	Exógeno		

3: AVALIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO A RISCOS DE FRAUDE ESPECÍFICOS - CERTIFICAÇÃO E PAGAMENTOS

DESCRIÇÃO DO RISCO						
Ref. do risco	Designação do risco	Descrição do risco	Quem corre o risco? [Autoridade de Gestão (AG) / Organismos de Implementação (OI) / Autoridade de Certificação (AC) / Beneficiários (BF) / Terceiros (T)]	O risco é endógeno (interno à AG), exógeno ou resulta de colusão?	A Autoridade de Gestão está exposta a este risco?	Se a resposta for NÃO, justifique
CR 1	Processo de verificação de gestão incompleto/inadequado	As verificações de gestão podem não dar garantias suficientes da ausência de fraude, devido à falta das necessárias competências ou dos recursos em sede da AG.	Autoridade de gestão	Endógeno		
CR 2	Processo de certificação de despesas incompleto/inadequado	As certificações das despesas podem não dar garantias adequadas da ausência de fraude, devido à falta das necessárias competências ou dos recursos em sede da AC.	Autoridade de certificação	Exógeno		
CR3	Conflitos de interesse na AG	Os membros da AG podem ter conflitos de interesse que influenciam indevidamente a aprovação dos pagamentos a certos beneficiários.	Autoridade de Gestão e Beneficiários	Endógeno/Colusão		
CR4	Conflitos de interesse na Autoridade de Certificação	As despesas podem ser certificadas por uma Autoridade de Certificação que tenha uma conexão com o beneficiário.	Autoridade de Certificação e Beneficiários	Exógeno		
CRXX		<i>Inserir descrição dos riscos adicionais...</i>				

4: AVALIAÇÃO DA EXPOSIÇÃO A RISCOS DE FRAUDE ESPECÍFICOS - ADJUDICAÇÃO POR AJUSTE DIRETO PELAS AUTORIDADES DE GESTÃO

DESCRIÇÃO DO RISCO							
Ref. do risco	Designação do risco	Descrição do risco	Descrição pormenorizada do risco	Quem corre o risco? [Autoridade de Gestão (AG) / Organismos de Implementação (OI) / Autoridade de Certificação (AC) / Beneficiários (BF) / Terceiros (T)]	O risco é endógeno (interno à AG), exógeno ou resulta de colusão?	A Autoridade de Gestão está exposta a este risco?	Se a resposta for NÃO, justifique
PR1	Evitar o procedimento de concurso obrigatório	Um membro do pessoal da AG evita o procedimento de concursos obrigatório, de modo a favorecer um proponente em particular para que este possa ganhar a adjudicação ou continue como contratante, através de: - não organização de um processo de concurso ou - divisão das aquisições ou - adjudicação injustificada a um fornecedor único ou - prolongamento irregular do contrato.	1) Um membro do pessoal da AG pode dividir uma aquisição em duas ou mais partes ou contratos para evitar ter de lançar um processo de concurso ou ser objeto de uma avaliação de alto nível ou 2) Um membro do pessoal da AG pode igualmente falsificar a justificação da aquisição a um fornecedor único se elaborar um caderno de encargos com critérios muito restritos ou 3) Um membro do pessoal da AG pode adjudicar contratos favorecendo terceiros sem lançar o processo de concurso necessário ou 4) Um membro do pessoal da AG pode prolongar os contratos através de	Autoridades de gestão e terceiros	Endógeno/Colusão		
PR2	Manipulação do procedimento de concurso	Um membro do pessoal da AG pode favorecer um proponente num concurso procedendo à: - elaboração de um caderno de encargos à medida do candidato ou - divulgação dos dados das propostas ou - manipulação das propostas.	1) Um membro do pessoal da AG pode elaborar os concursos ou convites à apresentação de propostas com especificações à medida das qualificações de um concorrente em particular ou a que só um deles pode responder. Podem ser usadas especificações muito exclusivas para excluir outros concorrentes qualificados ou 2) O pessoal da contratação, do projeto ou da avaliação das propostas pode transmitir informações confidenciais para ajudar um concorrente favorito a formular uma melhor proposta técnica ou financeira, informando sobre o orçamento estimado, as soluções preferidas, ou os detalhes das propostas concorrentes ou 3) Um membro do pessoal da AG pode	Autoridades de gestão e terceiros	Colusão		
PR3	Conflitos de interesse ocultos ou subornos e comissões ilegais	Um membro do pessoal da AG procede de modo favorável ao candidato/proponente porque: - ocorre um conflito de interesse que não foi declarado ou - foram pagos subornos ou comissões ilegais	1) Um contrato pode ser adjudicado a um beneficiário em que um membro do pessoal detenha interesses, financeiros ou de outro tipo. Do mesmo modo, as organizações nem sempre divulgam todos os conflitos de interesse quando se candidatam aos concursos ou 2) Os beneficiários candidatos podem oferecer comissões ilegais ou subornos para influenciar a adjudicação dos contratos.	Autoridades de gestão e terceiros	Colusão		
PRX		<i>Inserir descrição dos riscos adicionais...</i>					

Controlos atenuantes recomendados

1. SELEÇÃO DOS CANDIDATOS		
Controlos abrangentes		
<ul style="list-style-type: none"> • O painel secundário pode rever as decisões individuais ou uma amostra das decisões tomadas pelo painel de avaliação. • Cursos de formação apropriados sobre ética e integridade, abrangendo as responsabilidades individuais, conforme o caso. • Utilização de instrumentos de prospeção de dados, tais como o ARACHNE • Auditorias independentes regulares (por exemplo, mediante uma auditoria interna ou pela AA) • Criação de um mecanismo de denúncia para casos de suspeita de comportamentos fraudulentos. 		
Risco de fraude específico	Descrição do controlo	Controlos atenuantes recomendados
Conflitos de interesse no seio do conselho de avaliação	Seleção dos candidatos <ul style="list-style-type: none"> • Todos os convites à apresentação de candidaturas são publicados • Todas as candidaturas são registadas • Todas as candidaturas são avaliadas em conformidade com os critérios aplicáveis • Todas as decisões relativas à aceitação/rejeição das candidaturas são comunicadas aos candidatos 	<ul style="list-style-type: none"> • O conselho de avaliação é composto por vários membros dos quadros superiores da direção em regime de rotatividade, com algum nível de aleatoriedade na sua seleção para a participação em cada conselho de avaliação. • Política em matéria de conflitos de interesses, com declaração e registo anuais.
Falsas declarações por parte dos candidatos	Pistas de auditoria <ul style="list-style-type: none"> • Devem estar em vigor procedimentos para garantir que todos os documentos necessários para garantir uma pista de auditoria adequada são conservados 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação cruzada dos documentos comprovativos para fontes independentes de informação • Utilização de conhecimentos prévios sobre o beneficiário para tomar decisões informadas quanto à veracidade das declarações e informações fornecidas.
Financiamento duplo	Sistemas de contabilidade, monitorização e informação financeira <ul style="list-style-type: none"> • Um sistema informatizado capaz de fornecer informações fiáveis e pertinentes funciona de forma eficaz 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificações cruzadas com as autoridades nacionais que gerem outros fundos da UE e também com outros Estados-Membros pertinentes, sempre que tal seja possível e sempre que esse risco seja considerado relevante e suscetível de ocorrer.

Controlos atenuantes recomendados

2. IMPLEMENTAÇÃO E VERIFICAÇÃO DAS OPERAÇÕES		
Controlos abrangentes		
<ul style="list-style-type: none"> • Requisito, para os beneficiários, de ter políticas em matéria de conflitos de interesses, com declaração e registo anuais • Oferta de formação, para os beneficiários, sobre a deteção de comportamentos fraudulentos • Utilização de instrumentos de prospeção de dados, tais como o ARACHNE • Criação de um mecanismo de denúncia para casos de suspeita de comportamentos fraudulentos • Verificações da gestão eficazes • Conformidade com os requisitos nacionais para uma auditoria independente dos custos dos projetos por parte dos beneficiários 		
Risco de fraude específico	Descrição do controlo	Controlos atenuantes recomendados
Aquisições divididas	Orientações para os beneficiários <ul style="list-style-type: none"> • Comunicação efetiva dos direitos e obrigações aos beneficiários, nomeadamente, as regras nacionais de elegibilidade estabelecidas a partir do programa, as regras comunitárias aplicáveis em matéria de elegibilidade, as condições específicas relativas aos produtos ou serviços oferecidos no âmbito da operação, o plano de financiamento, o prazo de execução, os requisitos em matéria de contabilidade separada ou códigos contabilísticos adequados e a informação a ser guardada e comunicada • Existência de regras nacionais de elegibilidade claras e inequívocas estabelecidas para o programa • Existência de uma estratégia para garantir 	<ul style="list-style-type: none"> • Conforme o caso, a análise feita pela AG da lista dos contratos propostos antes da implementação de programas para os contratos pouco abaixo dos valores-limite
Adjudicações injustificadas a um fornecedor único para evitar a realização de concursos		<ul style="list-style-type: none"> • Análise feita pela AG das adjudicações a um fornecedor único de uma amostra de beneficiários. • Aprovação prévia da AG para todas as adjudicações a um fornecedor único.
Processo de concurso inexistente para fornecedores favoritos		<ul style="list-style-type: none"> • Análise feita pela AG de uma amostra de contratos de dimensão significativa antes do pagamento de qualquer fatura para provas de concurso.
Prorrogação dos contratos existentes para evitar um novo concurso		<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação prévia pela AG para as alterações ao contrato que aumentam o limiar significativo predefinido do acordo original.
Especificações concertadas para favorecer determinados proponentes		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter um mecanismo secundário diferente, por exemplo, do departamento adjudicante para verificar se as especificações da proposta não são demasiado restritas. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.

Controlos atenuantes recomendados

Fuga de dados das propostas	<p>que os beneficiários têm acesso às informações necessárias e recebem um nível de orientação adequado</p> <p>Verificações da gestão</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de procedimentos escritos e listas de verificação exaustivas para as verificações da gestão • Verificações de gestão a concluir antes da certificação • Todos os pedidos de reembolso são objeto de verificação administrativa, incluindo a análise do pedido e da documentação de apoio 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter um mecanismo secundário que compare uma amostra de propostas vencedoras com as propostas concorrentes para determinar a existência de indícios de conhecimento prévio de informações sobre a proposta. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Requisito da AG de ter um elevado nível de transparência na adjudicação dos contratos, tal como a publicação de todas as informações sobre os contratos que não sejam confidenciais. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Comparação feita pela AG de uma amostra de propostas vencedoras com as propostas concorrentes para determinar a existência de indícios de conhecimento prévio de informações sobre a proposta.
Conflito de interesses confidencial		<ul style="list-style-type: none"> • Política em matéria de conflitos de interesses, com declaração e registo anuais.
Subornos e comissões ilícitas	<ul style="list-style-type: none"> • Verificações no local a realizar quando o projeto já está bem avançado • São mantidos registos do trabalho realizado, dos resultados obtidos e do acompanhamento das constatações • A amostragem deve basear-se numa avaliação do risco adequada • Existência de procedimentos para garantir que a autoridade de certificação recebe todas as informações necessárias <p>Pistas de auditoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os registos contabilísticos devem ser mantidos pela AG que fornece informações pormenorizadas sobre as despesas efetivamente realizadas em cada operação cofinanciada pelo beneficiário • As especificações técnicas e o plano financeiro da operação, os relatórios intercalares e de acompanhamento, os documentos relativos aos processos de candidatura, avaliação, seleção, aprovação 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter um forte controlo sobre os procedimentos do concurso, por exemplo, ao aplicar prazos de candidatura. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Requisito da AG, para os beneficiários, de analisar todas as adjudicações de contratos com um mecanismo secundário para determinar a existência de indícios de que, por exemplo, as propostas vencedoras eram muito parecidas com as propostas de valor mais baixo seguintes ou foram entregues fora de prazo e/ou provas de que o proponente vencedor comunicou em privado com o pessoal adjudicante. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Análise feita pela AG de uma amostra de propostas vencedoras para determinar a existência de indícios de que, por exemplo, as propostas vencedoras eram muito parecidas com as propostas de valor mais baixo seguintes ou foram entregues fora de prazo e/ou provas de que o proponente vencedor comunicou em privado com o pessoal adjudicante ou quaisquer outros indícios de comportamentos fraudulentos.
Propostas concertadas		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter controlos em vigor para detetar dados anormais ou persistentemente elevados de propostas (tais como avaliadores de propostas com conhecimento do

Controlos atenuantes recomendados

	<p>da subvenção, concurso e contratação e os relatórios das inspeções dos produtos e serviços cofinanciados devem ser mantidos a um nível de gestão adequado</p> <ul style="list-style-type: none"> • A AG deve verificar se os beneficiários utilizam um sistema de contabilidade separada ou um código contabilístico separado para todas as transações • Devem estar em vigor procedimentos para garantir que todos os documentos necessários para garantir uma pista de auditoria adequada são conservados 	<p>mercado) e relações incomuns entre terceiros (por exemplo, rotação de contratos). Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter comparadores de preços de «referência» para bens ou serviços normais. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
Manipulação das propostas		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter um processo de concurso que inclua um processo transparente de abertura de propostas e modalidades de segurança adequadas para propostas fechadas. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
Preços inadequados	<p>Sistemas de contabilidade, monitorização e informação financeira</p> <p>Um sistema informatizado capaz de fornecer informações fíaveis e pertinentes funciona de forma eficaz</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de ter controlos em vigor para corroborar os preços propostos por terceiros a outras fontes independentes. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Requisito da AG, para os beneficiários, de utilizar custos unitários normalizados para os fornecimentos adquiridos regularmente.
Prestadores de serviços «fictícios»		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de submeter todos os terceiros a uma verificação de antecedentes. Tal pode incluir verificações gerais aos sítio Web, à localização de empresas e aos dados de contacto, etc. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
Custos da duplicação de pedidos de um único contratante		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de analisar os relatórios de atividade e os resultados dos contratos para determinar os custos (por exemplo, os nomes dos elementos do pessoal); estão autorizados a pedir provas adicionais de apoio (por exemplo, os sistemas de registo do tempo). Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
Substituição do produto		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de comparar os produtos/serviços adquiridos com as especificações contratuais, utilizando peritos relevantes. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Análise feita pela AG de uma amostra de relatórios de atividades e produtos/serviços específicos adquiridos com as especificações contratuais.
Inexistência de produtos ou operações não realizadas em conformidade com o contrato		<ul style="list-style-type: none"> • Requisito da AG, para os beneficiários, de solicitar certificados de obras ou outros tipos de certificados de verificação, emitidos por um

Controlos atenuantes recomendados

de subvenção		terceiro independente, no termo do contrato. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. <ul style="list-style-type: none">• Análise feita pela AG de uma amostra de certificados de obras ou outros tipos de certificados de verificação.
Faturas falsas, inflacionadas ou em duplicado		<ul style="list-style-type: none">• Requisito da AG, para os beneficiários, de proceder a uma análise das faturas apresentadas para determinar a existência de duplicação (ou seja, várias faturas com o mesmo montante, n.º de fatura, etc.) ou falsificação. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.• Requisito da AG, para os beneficiários, de comparar o preço final dos produtos/serviços com o orçamento e os preços geralmente aceites em contratos similares. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.• Comparação feita pela AG de uma amostra de resultados do projeto com os custos para determinar a existência de qualquer prova de que o trabalho não foi concluído ou não justifica os custos incorridos.

Controlos atenuantes recomendados

2. IMPLEMENTAÇÃO E VERIFICAÇÃO DAS OPERAÇÕES		
Controlos abrangentes		
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um mecanismo de denúncia para casos de suspeita de comportamentos fraudulentos • Utilização de instrumentos de prospeção de dados, tais como o ARACHNE • Verificações da gestão eficazes • Conformidade com os requisitos nacionais para uma auditoria independente dos custos dos projetos por parte dos beneficiários 		
Risco de fraude específico	Descrição do controlo	Controlos atenuantes recomendados (ou controlos específicos incluídos nas verificações de gestão)
Custos declarados para mão de obra pouco qualificada	<p>Orientações para os beneficiários</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunicação efetiva dos direitos e obrigações aos beneficiários, nomeadamente, as regras nacionais de elegibilidade estabelecidas a partir do programa, as regras comunitárias aplicáveis em matéria de elegibilidade, as condições específicas relativas aos produtos ou serviços oferecidos no âmbito da operação, o plano de financiamento, o prazo de execução, os requisitos em matéria de contabilidade separada ou códigos contabilísticos adequados e a informação a ser guardada e comunicada • Existência de regras nacionais de elegibilidade claras e inequívocas estabelecidas para o programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise do relatório final de atividade e do relatório financeiro para determinar a existência de qualquer divergência entre o pessoal previsto e o pessoal efetivo. • Pedido de provas adicionais (por exemplo, certificados de qualificação) para confirmar a adequação de qualquer substituto significativo. • Autorização prévia para efetuar mudanças significativas no pessoal-chave. • Requisito, para os beneficiários, de comparar o pessoal-chave de terceiros envolvido na execução de um contrato com o pessoal-chave de terceiros proposto nas propostas e de solicitar elementos de prova que confirmem a adequação dos substitutos significativos. Análises feitas pela AG do funcionamento deste controlo numa amostra de beneficiários. • Requisito, para os beneficiários, de dar autorização prévia a terceiros para efetuar mudanças significativas no pessoal. Análises feitas pela AG do funcionamento deste controlo numa amostra de beneficiários.
Custos de mão de obra falsos	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de uma estratégia para garantir que os beneficiários têm acesso às informações necessárias e recebem um nível de orientação adequado 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificação das provas dos beneficiários para conclusão das atividades do projeto, por exemplo, registos de presenças e sistemas de registo do tempo. • Análise do relatório final de atividade e do relatório financeiro recebidos dos beneficiários para determinar a existência de qualquer divergência entre as atividades previstas e as atividades realizadas.

Controlos atenuantes recomendados

	<p>Verificações da gestão</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de procedimentos escritos e listas de verificação exaustivas para as verificações da gestão • Verificações de gestão a concluir antes da certificação • Todos os pedidos de reembolso são objeto de verificação administrativa, incluindo a análise do pedido e da documentação de apoio 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisito, para os beneficiários, de verificar as provas apresentadas por terceiros para apoiar a realização das atividades, por exemplo, registos de presenças e de pontualidade. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Requisito, para os beneficiários, de analisar o relatório final de atividade e o relatório financeiro para determinar a existência de qualquer divergência entre as atividades previstas e as atividades realizadas. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
Horas extraordinárias não remuneradas declaradas como custos reais	<ul style="list-style-type: none"> • Verificações no local a realizar quando o projeto já está bem avançado • São mantidos registos do trabalho realizado, dos resultados obtidos e do acompanhamento das constatações • A amostragem deve basear-se numa avaliação do risco adequada • Existência de procedimentos para garantir que a autoridade de certificação recebe todas as informações necessárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise do relatório final de atividade e do relatório financeiro e da documentação de apoio para determinar a existência de indícios de que estão a ser declaradas horas extraordinárias (número excessivo de horas de trabalho para o pessoal do projeto e número de pessoal de execução mais reduzido do que o previsto mas com todas as atividades realizadas). • Requisito, para os beneficiários, de comparar as faturas dos fornecedores com a documentação de apoio para determinar a existência de indícios de que estão a ser declaradas horas extraordinárias (número excessivo de horas de trabalho para o pessoal do projeto e número de pessoal de execução mais reduzido do que o previsto) Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo numa amostra de beneficiários.
Taxas de horas incorretas declaradas	<p>Pistas de auditoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os registos contabilísticos devem ser mantidos pela AG que fornece informações pormenorizadas sobre as despesas efetivamente realizadas em cada operação cofinanciada pelo beneficiário • As especificações técnicas e o plano financeiro da operação, os relatórios intercalares e de acompanhamento, os documentos relativos aos processos de candidatura, avaliação, seleção, aprovação da subvenção, concurso e contratação e os relatórios das inspeções dos produtos e serviços cofinanciados devem ser mantidos a um nível de gestão adequado 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparação dos relatórios financeiros finais com as provas que sustentam os custos salariais efetivamente suportados (por exemplo, contratos, dados relativos aos vencimentos) e o tempo despendido nas atividades do projeto (por exemplo, sistemas de registo do tempo, registos de presenças). • Para os custos da mão de obra de terceiros — a AG exige que os beneficiários comparem as faturas dos custos salariais com as provas que sustentam os custos salariais efetivamente suportados (por exemplo, contratos, dados relativos aos vencimentos) e o tempo despendido nas atividades do projeto (por exemplo, sistemas de registo do tempo, registos de presenças). Todas as provas são escrutinadas com o grau de ceticismo necessário. A AG analisa o funcionamento deste controlo numa amostra de beneficiários.
Os custos da mão de obra são incorretamente repartidos entre os projetos	<ul style="list-style-type: none"> • A AG deve verificar se os beneficiários utilizam um sistema de contabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise das provas dos beneficiários para verificar, de forma independente, a repartição dos custos do pessoal entre as atividades do projeto, por exemplo, registos de presenças, sistemas de registo

Controlos atenuantes recomendados

<p>Descrições incorretas das atividades realizadas pelo pessoal</p>	<p>separada ou um código contabilístico separado para todas as transações</p> <ul style="list-style-type: none"> • Devem estar em vigor procedimentos para garantir que todos os documentos necessários para garantir uma pista de auditoria adequada são conservados <p>Sistemas de contabilidade, monitorização e informação financeira Um sistema informatizado capaz de fornecer informações fiáveis e pertinentes funciona de forma eficaz</p>	<p>do tempo, dados dos livros contabilísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise das provas dos beneficiários para verificar, de forma independente, a conclusão das atividades dos projetos, por exemplo, registos de presenças, sistemas de registo do tempo. • Análise do relatório final de atividade e do relatório financeiro para determinar a existência de qualquer divergência entre as atividades previstas e as atividades realizadas. • Requisito, para os beneficiários, de analisar as provas apresentadas por terceiros para apoiar, de forma independente, a realização das atividades, por exemplo, registos de presenças e de pontualidade. Análises feitas pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários. • Requisito, para os beneficiários, de analisar o relatório final de atividade e o relatório financeiro para determinar a existência de qualquer divergência entre as atividades previstas e as atividades realizadas. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
<p>Despesas de pessoal declaradas para funcionários que não existem</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Análise das provas dos beneficiários para verificar, de forma independente, a existência de pessoal, por exemplo, contratos e informação relativa à segurança social. • Requisito, para os beneficiários, de analisar as provas apresentadas por terceiros para verificar, de forma independente, a existência de pessoal, por exemplo, contratos e informação relativa à segurança social. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.
<p>Despesas de pessoal declaradas para atividades que ocorreram fora do período de execução</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Análise das provas dos beneficiários para verificar, de forma independente, se os custos foram incorridos dentro dos prazos do projeto, por exemplo, faturas originais, extratos bancários. • Requisito, para os beneficiários, de analisar as provas apresentadas por terceiros para verificar, de forma independente, se os custos foram incorridos dentro dos prazos do projeto, por exemplo, faturas originais, extratos bancários. Análise feita pela AG do funcionamento deste controlo para uma amostra de beneficiários.

Controlos atenuantes recomendados

3. CERTIFICAÇÃO E PAGAMENTOS		
Controlos abrangentes		
<ul style="list-style-type: none"> • Política em matéria de conflitos de interesses, com declaração e registo anuais • Verificações da gestão eficazes • Criação de um mecanismo de denúncia para casos de suspeita de comportamentos fraudulentos • Cursos de formação apropriados regulares sobre ética e integridade, abrangendo as responsabilidades individuais. 		
Risco de fraude específico	Descrição do controlo	Controlos atenuantes recomendados
Processo de verificação da gestão incompleto/inadequado que não dá garantias suficientes contra a fraude	Atribuição de funções na AG e na AC <ul style="list-style-type: none"> • Definição e atribuição claras de funções 	<ul style="list-style-type: none"> • Segunda análise pormenorizada feita pela AG de uma amostra de verificações de gestão, garantindo que estas foram realizadas em conformidade com as orientações e normas relevantes.
Processo de certificação incompleto/inadequado que não dá garantias suficientes contra a fraude	Verificações da gestão <ul style="list-style-type: none"> • Existência de procedimentos escritos e listas de verificação exaustivas para as verificações da gestão • Verificações de gestão a concluir antes da certificação • Todos os pedidos de reembolso são objeto de verificação administrativa, incluindo a análise do pedido e da documentação de apoio • Verificações no local, a realizar em fase adiantada de execução do projeto • São mantidos registos do trabalho realizado, dos resultados obtidos e do acompanhamento das constatações • A amostragem deve basear-se numa avaliação do risco adequada • Existência de procedimentos para garantir que a autoridade de certificação recebe todas as informações necessárias 	<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal que executa operações de certificação de despesas está devidamente qualificado e formado, com formação atualizada em matéria de sensibilização para a fraude. A AG analisa a adequação destes programas de formação. • Análise feita pela AA das operações de certificação de despesas realizadas pela AC, garantindo que estas foram realizadas em conformidade com as orientações e normas relevantes.
Os conflitos de interesses no seio da AG têm uma influência indevida na aprovação dos pagamentos		<ul style="list-style-type: none"> • O processo de pagamento passa por várias fases de aprovação segregadas em que são necessárias provas para a validade das despesas (por exemplo, pareceres de auditoria independentes) antes de a autorização poder ser concedida
Os conflitos de interesses no seio da AC têm uma influência indevida na certificação		<ul style="list-style-type: none"> • O processo de certificação passa por várias fases de aprovação segregadas antes de a validade das despesas poder ser confirmada

Controlos atenuantes recomendados

3. CERTIFICAÇÃO E PAGAMENTOS**Certificações**

- A AC deve manter registos contabilísticos adequados em suporte informático
- A pista de auditoria no seio da AC deve permitir a conciliação das despesas declaradas à Comissão com as declarações recebidas da AG
- A AC especificou a informação necessária sobre os procedimentos aplicados pela AG para a verificação das despesas e instaurou procedimentos para garantir que as recebe em tempo oportuno
- A AC analisa os relatórios elaborados pela AG
- A AC analisa os resultados de todas as auditorias
- A AC garante que os resultados dessas análises são devidamente tidos em consideração
- A AC concilia e faz uma verificação aritmética dos pedidos de pagamento

Controlos atenuantes recomendados

4. AJUSTE DIRETO PELAS AUTORIDADES DE GESTÃO (apenas se aplicável)		
Controlos abrangentes		
<ul style="list-style-type: none"> • Análise das propostas adjudicadas por um mecanismo secundário diferente do painel de seleção (por exemplo, quadros superiores da AG) • Auditorias independentes regulares • Política em matéria de conflitos de interesses, com declaração e registo anuais • Criação de um mecanismo de denúncia para casos de suspeita de comportamentos fraudulentos • Cursos de formação apropriados regulares sobre ética e integridade, abrangendo as responsabilidades individuais e as consequências do incumprimento. 		
Risco de fraude específico	Descrição do controlo	Controlos adicionais recomendados
Adjudicações injustificadas a um fornecedor único para evitar a realização de concursos ou selecionar fornecedores favoritos	<p>Pistas de auditoria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Devem estar em vigor procedimentos para garantir que todos os documentos necessários para garantir uma pista de auditoria adequada são conservados <p>Sistemas de contabilidade, monitorização e informação financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Um sistema informatizado capaz de fornecer informações fiáveis e pertinentes funciona de forma eficaz 	<ul style="list-style-type: none"> • A aprovação prévia para todas as adjudicações a um fornecedor único é dada por um mecanismo secundário diferente do departamento adjudicante (por exemplo, quadros superiores da AG).
Processo de concurso inexistente para fornecedores favoritos		<ul style="list-style-type: none"> • Análise independente de contratos de dimensão significativa para determinar a existência de provas de concurso anterior ao pagamento de qualquer fatura.
Prorrogação/alargamento dos contratos existentes para evitar um novo concurso		<ul style="list-style-type: none"> • A aprovação prévia para todas as prorrogações contratuais é dada por um mecanismo secundário diferente do departamento adjudicante (por exemplo, quadros superiores da AG).
Especificações concertadas para favorecer determinados proponentes		<ul style="list-style-type: none"> • Todos os anúncios de concurso são analisados, antes da publicação, por um mecanismo secundário diferente do departamento adjudicante (por exemplo, quadros superiores da AG), que verifica se as especificações da proposta não são demasiado restritas.
Fuga de dados das propostas		<ul style="list-style-type: none"> • Um painel secundário compara uma amostra de propostas vencedoras com as propostas concorrentes para determinar a existência de indícios de conhecimento prévio de informações sobre a proposta. • Elevado nível de transparência na adjudicação dos contratos, tal como a publicação de todas as informações sobre os contratos que não sejam confidenciais.
Conflito de interesses confidencial		<ul style="list-style-type: none"> • Política em matéria de conflitos de interesses, com declaração e registo anuais

Controlos atenuantes recomendados

4. AJUSTE DIRETO PELAS AUTORIDADES DE GESTÃO (apenas se aplicável)

Subornos e comissões ilícitas

- Prazos de candidatura aplicados.
- Análise de uma amostra de propostas vencedoras para determinar a existência de indícios de que, por exemplo, as propostas vencedoras eram muito parecidas com as propostas de valor mais baixo seguintes ou foram entregues fora de prazo e/ou provas de que o proponente vencedor comunicou em privado com o pessoal adjudicante.

MODELO DE POLÍTICA ANTIFRAUDE¹

[*este modelo sugere de que forma a autoridade de gestão (AG) pode estruturar a sua declaração de política antifraude e inclui, igualmente, um compromisso da autoridade de auditoria*]

Introdução

A autoridade de gestão (AG) para [*inserir informações sobre o programa*] está empenhada em manter elevados padrões éticos, jurídicos e morais e em aderir aos princípios da integridade, objetividade e honestidade e pretende ser considerada uma entidade **opositora à fraude e à corrupção** na forma como exerce a sua atividade. Espera-se que todos os membros do pessoal partilhem este compromisso. O objetivo desta política consiste em promover uma cultura dissuasora de atividades fraudulentas e facilitar a prevenção e deteção de fraudes e o desenvolvimento de procedimentos que ajudem na investigação da fraude e de delitos conexos e que garantam que tais casos são tratados de forma oportuna e adequada.

Está em vigor um procedimento para a **divulgação de situações de conflito de interesses**.

O termo «fraude» é geralmente utilizado para descrever uma grande variedade de práticas irregulares, incluindo o roubo, a corrupção, o desvio de fundos, o suborno, a falsificação, as falsas declarações, a colusão, o branqueamento de capitais e a ocultação de factos materiais. Envolve, muitas vezes, o recurso a artifícios para obter um benefício pessoal para si próprio, uma pessoa relacionada ou um terceiro ou para infligir uma perda a outra pessoa — a intenção é o elemento principal que distingue fraude de irregularidade. A fraude não tem apenas um potencial impacto financeiro; pode, igualmente, causar danos à reputação de uma organização responsável por gerir fundos de forma eficaz e eficiente. Esta questão assume particular importância para um organismo público responsável pela gestão dos fundos da UE. A corrupção é o abuso de poder para proveito pessoal. Existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções oficiais de uma pessoa for comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com, por exemplo, um candidato ou um beneficiário de fundos da UE.

Responsabilidades

- No âmbito da AG, a responsabilidade geral pela gestão do risco de fraude e de corrupção foi delegada a [*inserir os dados relativos ao departamento ou à pessoa*] que é responsável por:
 - Proceder a uma revisão regular, com a ajuda de uma equipa de avaliação do risco, do risco de fraude;
 - Instituir uma política antifraude e um plano de combate à fraude eficazes;
 - Garantir a sensibilização do pessoal para a fraude e formação;

¹ A declaração de política antifraude, juntamente com os procedimentos para uma adequada avaliação dos riscos de fraude e implementação de medidas antifraude eficazes e proporcionadas através de um plano de ação (sempre que, após os controlos, o risco líquido é significativo ou crítico), é uma componente essencial do programa ou estratégia antifraude da autoridade de gestão.

- Garantir que a AG remete imediatamente as investigações para os organismos de investigação competentes quando estas ocorrerem;
- Os responsáveis/gestores dos processos da AG são responsáveis pela gestão diária dos riscos de fraude e dos planos de ação, tal como previsto na avaliação dos riscos de fraude, e sobretudo por
 - Garantir a existência de um sistema adequado de controlo interno na sua área de responsabilidade;
 - Prevenir e detetar a fraude;
 - Garantir a devida diligência e aplicar medidas de precaução em caso de suspeita de fraude;
 - Tomar medidas corretivas, incluindo quaisquer sanções administrativas, conforme adequado.
- As autoridades de certificação têm um sistema que regista e armazena as informações fiáveis sobre cada operação; recebem informações adequadas por parte da AG sobre os procedimentos e verificações realizados em relação às despesas.
- A autoridade de auditoria tem a responsabilidade de agir em conformidade com as normas profissionais² ao avaliar o risco de fraude e a adequação do quadro de controlo em vigor.

Comunicação de fraude

A AG tem em vigor procedimentos para comunicar casos de fraude, tanto a nível interno como a nível do Organismo Europeu de Luta Antifraude [*inserir os dados relativos às linhas de comunicação internas e às linhas de comunicação ao Organismo Europeu de Luta Antifraude....*].

Todas as comunicações serão tratadas na mais rigorosa confiança e em conformidade com [*inserir os dados relativos à legislação sobre proteção e comunicação de dados*]. Os funcionários que comunicarem irregularidades ou suspeitas de fraude são protegidos contra represálias.

Medidas antifraude

A AG estabeleceu medidas antifraude proporcionadas com base numa exaustiva avaliação dos riscos de fraude (ver as orientações da Comissão relativas à aplicação do n.º 4, alínea c), do artigo 125.º). Em especial, a AG utiliza ferramentas informáticas para detetar operações arriscadas (tais como o ARACHNE) e garante que o pessoal conhece os riscos de fraude e recebe formação antifraude. Se necessário, a AG procede a uma análise vigorosa e imediata de todos os casos suspeitos e reais de fraude ocorridos, com vista a melhorar o sistema interno de gestão e controlo [*inserir os dados relativos aos procedimentos de análise*].

Conclusão

A fraude pode manifestar-se de muitas formas diferentes. A AG possui uma política de tolerância zero em matéria de fraude e corrupção e tem em vigor um rigoroso sistema de controlo que foi concebido para prevenir e detetar, tanto quanto possível, os atos de fraude e, caso se verifiquem, corrigir o seu impacto.

² Normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna, normas internacionais de auditoria

[Suprimir ou manter, conforme seja pertinente] Esta política e todos os procedimentos e estratégias relevantes são apoiados pelo *[inserir o título do organismo de fiscalização que aprovará a política antifraude, por exemplo, um conselho]* que procederá à respetiva análise e atualização, de forma pró-ativa e constante.

AUTORIDADE DE AUDITORIA

**Verificação da Autoridade de Gestão
conformidade com o artigo 125.º, n.º 4, alínea c), no que diz respeito à**

**Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e
proporcionadas para 2014-2020**

		Preparado	Revisto
C.0	Registo de questões		
C1.1	Processo de avaliação		
C1.2	Risco grave		
C.1.3	Controlos existentes e risco líquido		
C.1.4	Plano de ação e risco-alvo		

C1.1	Processo de avaliação	S/N n.a.	Comentários
	Analise o processo de realização da avaliação do risco de fraude e considere as seguintes questões:		
1.	Da equipa de avaliação faziam parte pessoas com conhecimentos e experiência adequados em relação a: riscos de fraude e respostas associadas, eficácia em termos de conceção e funcionamento dos controlos e das avaliações dos riscos?		
2.	A quantidade de tempo e de recursos gastos foi adequada ao ponto de tornar o exercício significativo e credível?		
3.	Existem provas de que as fontes de informação, tais como os relatórios de auditoria, os relatórios de fraude e as autoavaliações de controlo foram tidas em consideração durante o processo de avaliação dos riscos?		
4.	O processo de autoavaliação foi claramente documentado, permitindo uma análise clara da conclusão alcançada?		
5.	Existem provas de que os quadros superiores tinham uma supervisão e/ou participação adequada no processo e que aprovaram o nível líquido de exposição ao risco?		

C1.2	Riscos brutos	S/N n.a.	Comentários
	<p>Seleção da amostra: Selecione uma amostra das referências de risco do instrumento de avaliação do risco de fraude. Esta amostra deve: — abranger todos os processos [1) seleção dos candidatos, 2) execução do programa, 3) certificação e pagamentos e 4) adjudicação por ajuste direto pela AG (quando aplicável)] — incluir os riscos de todas as categorias com resultados de risco bruto (tolerável, significativo e crítico). Para cada um destes riscos, realize os seguintes testes:</p>		
1	<p>Compare o resultado (BRUTO) do Impacto do Risco com as escalas de classificação da «Nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude». A pontuação é compatível com:</p> <ul style="list-style-type: none"> — as explicações fornecidas pela equipa de avaliação? — os elementos de prova fornecidos pela equipa de avaliação? — o seu conhecimento sobre o ambiente de risco (BRUTO)? 		

C1.2	Riscos brutos	S/N n.a.	Comentários
2	<p>Compare o resultado (BRUTO) da Probabilidade de Risco com as escalas de classificação na «Nota de orientação sobre a avaliação do risco de fraude». A pontuação é compatível com:</p> <ul style="list-style-type: none"> — as explicações fornecidas pela equipa de avaliação? — os elementos de prova fornecidos pela equipa de avaliação? — o seu conhecimento sobre o ambiente de risco (BRUTO)? 		
3	O risco BRUTO total foi calculado e classificado de forma correta (tolerável, significativo e crítico)?		

C.1.3	Controlos existentes e risco líquido	S/N n.a.	Comentários
	<p>Seleção da amostra: Selecione uma amostra dos riscos do instrumento de avaliação do risco de fraude. Esta amostra deve:</p> <ul style="list-style-type: none"> — abranger todos os processos [1) seleção dos candidatos, 2) execução do programa, 3) certificação e pagamentos e 4) adjudicação por ajuste direto pela AG (quando aplicável)] — incluir os riscos de todos os resultados de risco BRUTO significativo e crítico. <p>Para cada um destes riscos, realize os seguintes testes:</p>		

C.1.3	Controlos existentes e risco líquido	S/N n.a.	Comentários
1	Analise os pormenores dos controlos existentes que a equipa de avaliação documentou. Para cada um, confirme o seguinte:		
a.	Estes controlos existem?		
b.	Concorda com a resposta da equipa de avaliação em relação à documentação do funcionamento destes controlos? Existem provas documentais que comprovem a resposta dada?		
c.	Concorda com a resposta da equipa de avaliação em relação à realização de testes regulares aos controlos? Existem provas documentais que comprovem a resposta dada?		
2.	Reveja a classificação atribuída ao efeito dos controlos combinados no IMPACTO do risco bruto. A pontuação é compatível com: — os seus conhecimentos sobre a eficácia da conceção dos controlos na atenuação do risco específico? — os elementos de prova que confirmam que os controlos estão a funcionar eficazmente (a partir dos testes efetuados pela AG, AA, o OI ou outro organismo de auditoria)?		

C.1.3	Controlos existentes e risco líquido	S/N n.a.	Comentários
3.	Reveja a classificação atribuída ao efeito dos controlos combinados na PROBABILIDADE do risco bruto. A pontuação é compatível com: — os seus conhecimentos sobre a eficácia da conceção dos controlos na atenuação do risco específico? — os elementos de prova que confirmam que os controlos estão a funcionar eficazmente (a partir dos testes efetuados pela AG, AA, OI ou outro organismo de auditoria))		
4.	O risco LÍQUIDO total foi calculado e classificado de forma correta (tolerável, significativo e crítico)?		

C.1.4	Plano de ação e risco-alvo	S/N n.a.	Comentários
	Seleção da amostra: Selecione uma amostra dos riscos do instrumento de avaliação do risco de fraude. Esta amostra deve: — abranger todos os processos [1) seleção dos candidatos, 2) execução do programa, 3) certificação e pagamentos e 4) adjudicação por ajuste direto pela AG (quando aplicável)] — incluir os riscos de todos os resultados de risco LÍQUIDO significativo e crítico. Para cada um destes riscos, realize os seguintes testes:		

C.1.4	Plano de ação e risco-alvo	S/N n.a.	Comentários
1	Reveja a classificação atribuída ao efeito dos novos controlos previstos no IMPACTO do risco líquido. A pontuação é compatível com: — os seus conhecimentos sobre a eficácia da conceção dos controlos na atenuação do risco específico?		
2	Reveja a classificação atribuída ao efeito dos novos controlos previstos na PROBABILIDADE do risco líquido. A pontuação é compatível com: — os seus conhecimentos sobre a eficácia da conceção dos controlos na atenuação do risco específico?		
3	O risco ALVO total foi calculado e classificado de forma correta (tolerável, significativo e crítico)?		
4	Os controlos adicionais previstos parecem ser ótimos e bem pensados?		

ANEXO II

Guidance Note

Guidance on the Assessment of the Internal Control Systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE GENERAL
ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS
Resources and performance management
Control, planning and evaluation

GUIDANCE ON THE ASSESSMENT OF THE INTERNAL CONTROL SYSTEMS SET IN PLACE BY THE MEMBER STATES UNDER THE RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY

DISCLAIMER

This is a document prepared by the Commission services. On the basis of the applicable EU law it provides technical guidance to colleagues involved in the implementation of the Recovery and Resilience Facility on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility. The aim of this document is to provide Commission's services involved in the monitoring, control and/or implementation of the Recovery and Resilience Plans explanations and clarifications of the applicable rules in order to facilitate the implementation of the Recovery and Resilience Facility and encourage good practice(s). This guidance is without prejudice to decisions of the Commission or the interpretation of the Court of Justice and the General Court.

Table of Contents

PART 1: INTRODUCTION	4
1. BACKGROUND OF THE GUIDANCE	4
1.1. Legal reference.....	4
1.2. Scope and purpose of the Guidance	4
2. APPLICATION OF THE GUIDANCE	5
2.1 Key requirements and their elements	5
2.2 Different stages of the assessment.....	5
PART 2: KEY REQUIREMENTS AND THEIR ELEMENTS OF MEMBER STATES	
INTERNAL CONTROL SYSTEMS	11
Key Requirement 1: Effective and efficient internal control system, including adequate separation of functions and reporting and monitoring arrangements.....	11
Key Requirement 2: Effective implementation of proportionate anti-fraud, anti-corruption measures and measures to effectively avoid conflict of interests and double funding	13
Key Requirement 3: Appropriate procedures for drawing up the Management Declaration and the Summary of audits	19
Key Requirement 4: Appropriate measures, including procedures for checking the fulfilment of milestones and targets and compliance with horizontal principles of sound financial management	21
Key Requirement 5: Adequate and independent audits of systems and cases of support to investments and reforms (substantive testing)	22
Key Requirement 6: Effective system to ensure that all information and documents necessary for audit trail purposes are held.....	24

List of Acronyms and Abbreviations

CB	Coordinating Body
ICS	Internal Control System
DG ECFIN	Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission
ECA	European Court of Auditors
EPPO	European Public Prosecutor's Office
IB	Implementing Body – body implementing reforms or investments
KR	Key Requirement
OLAF	European Anti-Fraud Office
RRF	Recovery and Resilience Facility
RRF Regulation	Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility
RRP	Recovery and Resilience Plan

PART 1: INTRODUCTION

1. BACKGROUND OF THE GUIDANCE

1.1. Legal reference

This guidance note is based on *Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility* (hereinafter ‘RRF Regulation’) as well as the framework of annex I of the Financing and the Loan agreement. The need for this guidance note arose in particular from the requirement of Article 22(1) of the RRF Regulation, according to which the Member States shall provide an effective and efficient internal control system (ICS).

1.2. Scope and purpose of the Guidance

The purpose of this document is to provide technical guidance to the auditors of DG ECFIN carrying out system audits on the protection of the financial interests of the Union (PFIU) and/or other types of system audits and substantive testing in the context of the Recovery and Resilience Facility (RRF). This guidance note also serves as a practical tool, aiming to facilitate the work of DG ECFIN auditors when assessing whether the internal control systems (ICSs) set in place by the Member States per auditee (e.g. Coordinating Body and Implementing bodies) under the RRF are sufficiently robust to protect the financial interests of the Union and, in particular, to prevent, detect, report and correct fraud, corruption, conflict of interests and double funding. It is however important to note that ensuring the PFIU by Member States is not limited to establishing properly functioning ICSs. The Member States shall also fulfil their responsibility to ensure that the RRF is implemented in compliance with EU and national rules/laws, going beyond what is included in this document. The Member States can use this guidance note as a self-assessment tool when implementing adequate control systems. It may also be used by the national audit bodies in order to strive for harmonised results of the audits¹ and the reliability of the audit work in different parts of the control chain. The guidance note moreover allows that the four (4) elements² stipulated in the Management declaration (Annex III of the Financing Agreement) are complied with as follows:

- the funds were used for their intended purpose as defined in Article 1(1) of the Financing Agreement³;
- information submitted is complete, accurate and reliable; duly justifying that the milestones and/or targets concerned have been satisfactorily fulfilled;
- control systems in place give the necessary assurances that the funds were managed in accordance with all applicable rules; and
- the activities implemented to achieve the milestones and targets under the RRF, as declared in the request for payment, are not financed by any other Union programme.

In order to ensure objectivity, consistency and transparency in assessing compliance of the ICSs with Annex I of the Financing Agreement signed between the Commission and the Member State and listing the key requirements (KRs) of the Member State’s control systems,

¹ Across the Member States as well as the Commission and the European Court of Auditors.

² See the Management declaration for exact wording.

³ Recovery and Resilience Facility Financing Agreement between the Commission and the Member State.

this document also provides examples of good practices relevant for each KR that may be used by auditors in the framework of their audit work when assessing the fulfilment of the KRs. To this effect, the guidance note provides a set of recommended rules for drawing a conclusion for each KR and an overall conclusion on the functioning of the ICSs per auditee.

It is worth mentioning that this guidance note does not aim to be all-encompassing or as a ‘one-size-fits-all’. There may be situations identified that have not been covered by this guidance note and it is envisaged to add new good practices at a later stage when the guidance note will be updated. Sufficient and conclusive audit evidence, as required by the internationally accepted auditing standards (INTOSAI, IFAC or IIA), revealing the existence or non-existence of an effective and efficient ICS as well as the fulfilment or non-fulfilment of the KRs of Annex I of the Financing Agreement needs to be provided and recorded in the audit file to support the observations and conclusions made by the auditors (see further below under section 2.2 and 2.2.1).

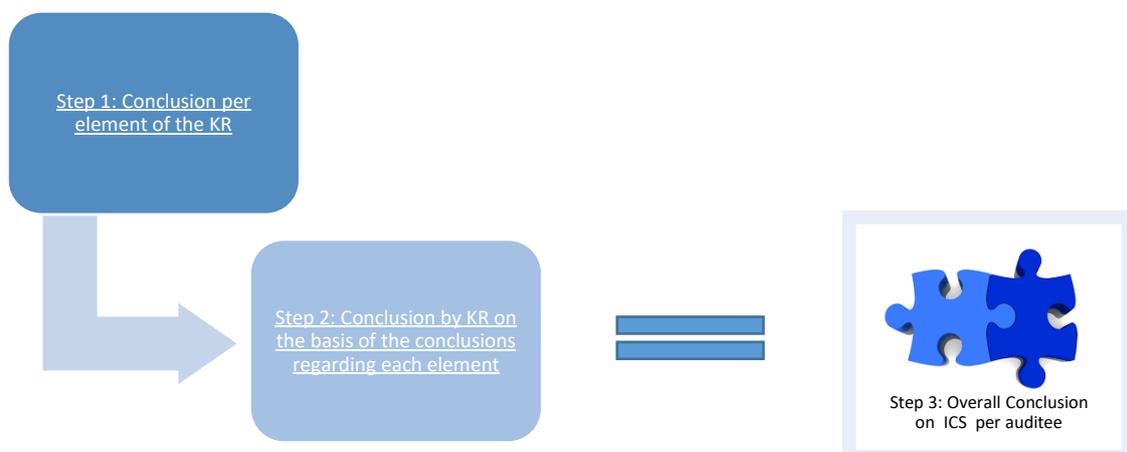
2. APPLICATION OF THE GUIDANCE

2.1 Key requirements and their elements

Part 2 of this guidance note outlines the six (6) KRs of the ICSs divided in different elements and provides examples of good practices corresponding to each KR. In order to reach an overall conclusion of the functioning of the auditees ICS, an assessment need to be made of, first, each element of the KR concerned and then the KR in its entirety. For the sake of transparency, and in order to have an unambiguous view of the functioning of the ICS, recommendations on the assessment of each step are given as described below. Where the auditors deviate from these recommendations, it is expected that the auditors explains the reasoning behind the conclusions drawn in the audit report. This in order to demonstrate that sufficient audit work has been allocated for measuring the effectiveness and efficiency of the ICS audited as well as the fulfilment of the KRs stipulated in Annex I of the Financing Agreement.

2.2 Different stages of the assessment

The assessment of the functioning of the ICSs can follow the steps as presented below:



Worth mentioning is that in all steps of the assessment process, the auditors professional judgement and effective quality control are essential to ensure consistency of audit results. In order to obtain a high level of assurance and to express an overall opinion on the functioning of the ICS, it is recommended that system audits are carried out, including control testing of key controls at national level. The system audits are hence an essential basis for forming the audit opinion. Auditors can through system audits determine, among other things:

- the quality and reliability of the data on the sample of milestones and targets audited;
- the adequacy, security and integrity of the underlying system and the procedures in place for data collection, storing and recording;
- the reliability of the aggregated data on milestones and targets reported in the payment request (through the system audits and their reconciliation with the data reported linking it to the sample of milestones and targets audited);
- the assurance that the ICSs are able to prevent, detect and correct cases of conflict of interest, fraud, corruption and double funding.

As per the *‘Guidance on sampling methods for audit bodies under the Recovery and Resilience Facility for audits to ensure the effective functioning of Member State systems in terms of collecting, storing, verifying and certifying reliable and accurate data on the achievement of milestones and targets’* (hereinafter “Guidance on sampling methods”), the Commission recommends that the methodology used for the sample selection for tests of controls to be decided by the audit body of the Member State. In accordance with the auditing standards, the auditors can in the audit report define the audit scope and whether the conclusions cover the system in its entirety or only a part of it. The methodology used for determining the sample size for control testing, i.e. the sample drawn from the population of reforms and investments, should be in line with the internationally accepted auditing standards (INTOSAI, IFAC or IIA). The auditors of DG ECFIN should check whether the audit body of the Member State has documented in the audit report how the sample selected is in accordance with these internationally accepted auditing standards.

The results of the tests combined with the other qualitative elements and audit procedures can form the basis for the assessment. The auditors can then, for step 1 and step 2 (i.e. first for each elements of the KR, then for each KR audited) draw their conclusions, using the following assurance levels:

- ❖ High assurance – No deficiencies or only minor deficiencies were found. These deficiencies have no, or minor impact on the functioning of the assessed KRs / authorities;
- ❖ Medium assurance – Some deficiencies were found. These deficiencies have a moderate impact on the functioning of the assessed KRs / authorities. Recommendations have been formulated for implementation by the audited body;
- ❖ Low assurance – Serious deficiencies were found that expose the implementation to irregularities that could/do affect the achievement of the milestones and targets and/or the protection of the financial interest of the Union. The impact on the effective functioning of the KRs / authorities is significant.

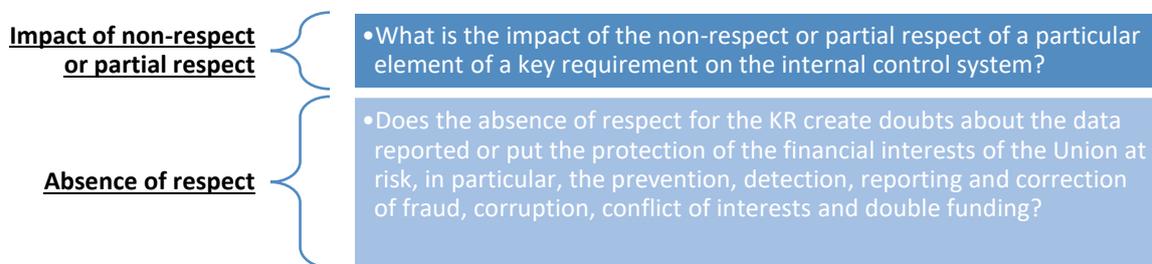
2.2.1. Step 1: Conclusion per element of each KR

When assessing the functioning of the ICS, it is recommended that the first step involves evaluating the elements outlined in each KR. This can be done by checking whether the

elements of the KR are fulfilled to then define which of the three (3) classifications of assurance level – high, medium, low – is corresponding best with the outcome of the conclusions drawn per element. When assessing the elements, it is expected that the professional judgement of the auditors is applied and duly documented. Moreover, any other audit evidence available can be considered and analysed. Such audit evidence may include all cumulative audit knowledge including information gained from the review of the system descriptions, designated audit opinion and reports, procedures, manuals, functioning of the ICS, enquiries, or interviews at bodies involved in the ICS.

2.2.2. Step 2: Conclusion per KR on the basis of the conclusions regarding each element

Step 2 involves drawing a conclusion per KR based on the elements evaluated under Step 1. It is important to note that the assessment of the KRs is expected to have an impact on the overall assessment of the functioning of the ICS audited. In this regard, when drawing conclusions per KR, it is recommended that the auditors consider the following:



The following guidance is provided as examples of possible outcomes for Step 2 of the assessment:

General rule As a general rule, and in cases where a KR only has two elements, the key requirement cannot be classified more favourably than the least favourable of the element of a KR. This applies in particular for KRs 2, 3, 4 and 6.

Majority of the elements of the KR with the same assessment In these cases, the auditors may reasonably conclude that this provides a sound basis for also classifying the key requirement in this same classification. The auditors professional judgement is recommended to be applied here .

It would be expected that the auditors duly documents and justifies the selected approach in the audit report.

2.2.3. Step 3: Overall conclusion on ICS per auditee

The third step of the assessment involves drawing a conclusion of the functioning of the ICS per auditee. This can be based on the conclusions of the assessment of the KRAs assessed under Step 2. During this step, it would be expected that auditors use their professional judgement in order to reach an appropriate conclusion by auditee. For this step of the assessment, the following guidance can be given:

<p><u>1. Independent assessment of each Key Requirement</u></p>	<p>It is recommended that each KR is assessed independently from the other KRAs within the same auditee. This is in order to refrain from compensating a weakness in one of the KRAs in one auditee with another KR that is functioning well in the same auditee.</p>
<p><u>2. Essential Key Requirements</u></p>	<p>Some KRAs are essential with regard to the proper functioning of the ICS of the relevant authority. These concerns:</p> <ul style="list-style-type: none">• KR 2 - Effective implementation of proportionate anti-fraud, anti-corruption measures and measures to effectively avoid conflict of interests and double funding (Article 19(2) Financing Agreement);• KR 4 - Appropriate measure, including procedures for checking the fulfilment of milestones and targets and compliance with horizontal principles of sound financial management (Article 11(1)(a) of the Financing Agreement);• KR 6 - Effective system to ensure that all information and documents necessary for audit trail purposes are held (Article 11 (c)(d) of the Financing Agreement).
<p><u>3. High assurance level of essential KRAs</u></p>	<p>A high assurance level of the three (3) essential KRAs referred to in point 2 above is a prerequisite for a positive conclusion.</p>
<p><u>4. Low assurance level</u></p>	<p>In the event one of the essential key requirements, as referred to in point 2 above, or two, or more of the other key requirements for an auditee are given a low assurance level, it is recommended that the auditee in question does not receive an overall better assurance level. This is in order to avoid counterbalancing an identified deficiency in an essential KR via the better assessment of the other KRAs for the auditee in question.</p>

The auditors can define the level of assurance obtained from the ICS as regards the legality and regularity of the M/T as well as the PFIU and then formulate an overall conclusion, on the compliance of the system with the KRAs. Once the assessment of the KRAs has been carried out, but before setting the overall level of assurance in respect of the PFIU or the legality and regularity of the systems in place for the M/T declared, it is recommended that the auditors take into account the existence of mitigating factors⁴. In this context, it is recommended that

⁴ An example of a mitigating factor, before issuing the audit opinion, could be an already implemented action plan which has effectively improved the ICS (for avoidance of future similar irregularities) and corrected

the KR 2, 4 and 6 are understood as the essential KR 2s and the first line of defence of ICSs against irregularities. Before taking into account mitigating factors and/or compensating controls, it is essential to obtain evidence of the functioning of such controls. The same logic as for the assessment of individual KR 2s can be applied for the assessment of the systems per auditee to ensure the consistency of results at all steps of the procedure. For the overall assessment, the following qualifications can be applied:

- ❖ **Unqualified** (high assurance) – reasonable assurance is obtained on the effective functioning of the auditees systems in terms of protection of the financial interests of the Union; and/or collecting, storing, verifying and certifying reliable and accurate data on the achievement of milestones and targets;
- ❖ **Qualified** (medium assurance) – except for some aspects, reasonable assurance is obtained on the effective functioning of the auditees systems in terms of protection of the financial interests of the Union; and/or collecting, storing, verifying and certifying reliable and accurate data on the achievement of milestones and targets;
- ❖ **Adverse** (low assurance) – assurance has not been obtained on the effective functioning of the auditees systems in terms of protection of the financial interests of the Union; and/or collecting, storing, verifying and certifying reliable and accurate data on the achievement of milestones and targets.

By supporting the sample selection with statistical methods and parameters, such as the confidence level⁵ for sampling and the expected error rate based on the results of the system audits, the auditors can ensure a sufficient precision of the results obtained from substantive testing. Moreover, the methodology used for determining the sample size for control testing, i.e. the sample drawn from the population of reforms and investments, should be in line with the internationally accepted auditing standards (INTOSAI, IFAC or IIA). However, should sampling be determined based on auditor judgement, attention should be drawn to the fact that the results needs to have an adequate precision. Guidance can also be taken from the Guidance on sampling methods (see full reference above). In accordance with the abovementioned guidelines, and depending on the assurance of the system, the following confidence levels for audits can be set:

High assurance	• Not less than 60% confidence level
Medium assurance	• 80% confidence level
Low assurance	• 90% confidence level

the main irregularities which were not previously detected by sample checks or management verification checks (financial corrections for previously declared expenditure).

⁵ The higher the confidence level for substantive testing is, the larger the sample size will be.

Finally, when drawing up the summary of audits⁶ the auditors may combine any findings and conclusions on the ICS with the results of other audits, in order to formulate an audit opinion and recommend subsequent action(s), if necessary. For reasons of transparency, it is also recommended that the final national audit report is shared with the Commission.

⁶ Article 22(2) (c) (ii) of the RRF Regulation

PART 2: KEY REQUIREMENTS AND THEIR ELEMENTS OF MEMBER STATES INTERNAL CONTROL SYSTEMS

This section recalls the KRs included in the Financing Agreement, and provides examples of good practices to illuminate and clarify the expectations related to the KRs. The compliance with the KRs is obligatory and audits on the ICS can provide an assurance to this effect. Compliance with the KRs provides also additional assurance to the Commission on the achievement of the milestones and targets, and hence the legality and regularity of the payments under the RRF made by the Commission.

In respect of this Guidance note, the following terms have the following meaning:

- **“Effective”** means a measure that appropriately draws on guidance and best practice and is successful in producing its desired or intended results.
- **“Appropriate”** means a measure that is proportionate in degree or extent when considered against a well-informed assessment of risk.
- **“Adequate”** means a measure that is satisfactory in degree or extent in order to fulfil its desired or intended results.

Key Requirement 1: Effective and efficient internal control system, including adequate separation of functions and reporting and monitoring arrangements

Legal reference: Article 22(1) RRF Regulation, Annex I of the Financing Agreement

Potential auditee: Coordinating Body and Implementing Bodies

Elements of the KR under assessment:	Examples of good practices:
In compliance with Article 22(1) of the RRF Regulation, the Member State shall provide an effective and efficient ICS, including separation of functions and reporting and monitoring arrangements. Member States may rely on their regular national budget management systems. <u>This includes:</u>	
1.1 the nomination of an authority as “coordinator” having the overall responsibility for monitoring the implementation of the RRP on behalf of the Member State and being the single point of contact for the Commission	<ul style="list-style-type: none"> • Nomination of the CB by the appropriate Member State body, which is tasked with the monitoring of the implementation of the RRP. • There is an effective coordination and reporting mechanism between the CB and IBs.
1.2 that the coordinator has the (i) administrative capacity in terms of human resources (staff numbers and profiles), institutional experience and expertise, and (ii) the mandate and authority to exercise all relevant tasks, including reporting and monitoring responsibilities	<ul style="list-style-type: none"> • There is qualified staff who has either been trained or has relevant experience and expertise and receives retraining where appropriate; • There are precise descriptions of the tasks and responsibilities of the staff; • There are systems and tools, including but not limited to checklists, IT tools, risk management tools, QA tools for the effective coordination and monitoring of the RRP.

	<ul style="list-style-type: none"> • There is a clear mandate through a legal act or other administrative decision.
1.3 the identification of the authorities entrusted with the implementation of the RRP measures	<ul style="list-style-type: none"> • The authorities responsible for the implementation of the RRP measures have been clearly identified through a legal or administrative act and have: <ul style="list-style-type: none"> (i) administrative capacity⁷ in terms of human resources (staff numbers and profiles), institutional experience and expertise, <i>and</i> (ii) the mandate and authority to exercise all relevant tasks, including reporting and monitoring responsibilities.
1.4 the identification of the authority responsible for signing the management declaration accompanying the payment requests with procedures ensuring that this authority will get assurance about the satisfactory fulfilment of the milestones and targets set in the RRP, that the funds were managed in accordance with all applicable rules, in particular rules on avoidance of conflicts of interests, fraud prevention, corruption and double funding	<ul style="list-style-type: none"> • The authority responsible for signing the management declaration accompanying the payment requests has been clearly identified. • There are procedures in place to ensure: <ul style="list-style-type: none"> (i) administrative capacity⁷ in terms of human resources (staff numbers and profiles), institutional experience and expertise, <i>and</i> (ii) the mandate and authority⁷ to exercise all relevant tasks, including reporting and monitoring responsibilities with procedures in place duly justifying/ensuring that: <ul style="list-style-type: none"> ○ the funds were used for their intended purpose as defined; ○ the information submitted is complete, accurate and reliable; ○ the milestones and/or targets concerned have been satisfactorily fulfilled; ○ the ICSs in place give the necessary assurances that the funds were managed in accordance with all applicable rules; ○ the financing received from the Facility for reforms and investment projects does not cover the same cost as funding received from other Union programmes and instruments
1.5 an appropriate separation between implementation and audit functions	<ul style="list-style-type: none"> • A clear separation of functions between the different authorities exists and is established in writing, including a clear description of the

⁷ Same as the good practice example under KR 1.2.

	<p>role and interaction of the different authorities vis-à-vis the CB;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complete and adequate procedures and manuals exist in the different authorities identified and are updated as necessary. The procedures and manuals cover all key activities performed by these authorities, including reporting and monitoring procedures for identified deficiencies, to verify that underlying transactions are absent of serious irregularities; • In cases where tasks are delegated to other bodies, procedures and arrangements are in place to effectively monitor and supervise the tasks delegated to the other bodies on the basis of an adequate reporting mechanism. Effective monitoring and adequate reporting mechanism may include among other things a review of these other bodies' methodologies, a regular review of results reported by these bodies, including, where possible, re-performance on a sample basis of the work carried out by these bodies.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Key Requirement 2: Effective implementation of proportionate anti-fraud, anti-corruption measures and measures to effectively avoid conflict of interests and double funding

Legal reference: Article 22(2)(a) RRF Regulation, Annex I of the Financing Agreement

Potential auditee: Coordinating Body and Implementing Bodies

Elements of the KR under assessment:	Examples of good practices:
In compliance with Article 22(2)(a) of the RRF Regulation, the Member State shall conduct an effective implementation of proportionate anti-fraud and anti-corruption measures, as well as any necessary measure to effectively avoid conflict of interests. <u>This includes:</u>	
2.1 appropriate measures related to the prevention, detection and correction of fraud, corruption and conflict of interest, as well as avoidance of double funding and to take legal actions to recover funds that have been misappropriated; <i>and</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Examples of good practices related to the prevention of fraud, corruption and conflict of interests include, but are not limited to, measures where the auditee('s): <ul style="list-style-type: none"> (i) has up-to-date anti-fraud policies (clearly and fully covering all the elements required by Annex 3⁸ of the

⁸ Annex 3 - Fraud Policy Template to the Commission Guidance Note on Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures for ESIF 2014-2020; [guidance_fraud_risk_assessment_annex3.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euif/guidance_fraud_risk_assessment_annex3.pdf)

	<p>Commission fraud policy template), measures to prevent and detect conflict of interests, implementation plans and manuals in place;</p> <p>(ii) In case not specified in the anti-fraud policies: has defined arrangements for tackling fraud, corruption and conflict of interests with the support of senior management and allocation of appropriate resources;</p> <p>(iii) has policies and processes to work with other national and international stakeholders, such as the Anti-fraud Coordination Services in the MS, OLAF, EUROPOL etc., to tackle fraud, corruption and conflict of interests;</p> <p>(iv) has set targets and indicators to support stabilisation or reduction of levels of fraud⁹, corruption and conflict of interests over time, including a breakdown of e.g. detected and prevented fraud¹⁰;</p> <p>(v) staff understand the standards of conduct required and their personal responsibility in preventing fraud, corruption and conflict of interests;</p> <p>(vi) staff participate in training and awareness raising activities on tackling fraud, corruption and conflict of interests;</p> <p>(vii) staff has signed a declaration of independence, non-disclosure of confidential information and elimination of conflicts of interest.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examples of good practices related to the <u>detection</u> of fraud, corruption, conflict of interests include, but are not limited to, measures where the auditee('s):
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁹ Indicators are essential elements in an anti-fraud strategy, to help measure progress towards its objectives. They can be used to report on the strategy and help assess the effects of its implementation. The indicators may be quantitative or qualitative. A quantitative indicator may be: a number, e.g. a percentage reflecting the situation at a particular point in time, e.g. the number of training sessions / the number of participants, in a particular year; or a percentage showing the progress made, e.g. $((FC \text{ (Year N)} - FC \text{ (Year N-1)}) / FC \text{ (Year N-1)}) * 100$ (where FC = the number of suspected fraud cases referred to the judicial authorities by the auditee or audit body). A qualitative indicator may be: a statement with a yes or no answer, e.g. is there a code of ethics in place? — yes; or an assessment of the level of compliance in a particular area based on a scale (high, medium, low).

¹⁰ Detected fraud, corruption or conflict of interests could cover all such situations that have been identified (through whatever means). A 'prevented fraud' indicator could be an estimate of what fraud has been prevented by preventative action, such as early detection or the introduction of new controls.

	<ul style="list-style-type: none"> (i) has established and promoted a clear reporting mechanism by providing suitable channels where staff and/or other stakeholders/individuals can report suspected fraud, corruption and conflict of interests cases. The reporting mechanism includes as a minimum: <ul style="list-style-type: none"> ○ internal and external whistle-blowing procedures; ○ a telephone number, email and free post address for contacting the auditee; ○ detail of the type of information that is useful in a referral, including the types of fraud that the auditee is particularly interested in hearing of, and how it will deal with the information provided; ○ description of the methods available for reporting; ○ explicit undertakings of confidentiality and/or anonymity. (ii) has established and promoted a clear external communication strategy to raise awareness on the importance to avoid fraud, corruption and conflict of interest and communicate clear messages on the penalties envisaged for such cases. The regular update of these messages can serve as a deterrent; (iii) has policies and processes to work with other national and international stakeholders, such as the Anti-fraud Coordination Services in the MS, OLAF, EUROPOL etc., to tackle fraud, corruption and conflict of interests; (iv) staff understand the importance of controls, where and how they should report suspicions of fraudulent behaviour, corruption, conflict of interests or control weaknesses; (v) undertakes in-depth verification work through special exercises, targeted verifications, monitoring activities and uses data analytics and/or data mining techniques (such as ARACHNE¹¹) for the detection of risks by: <ul style="list-style-type: none"> ○ carrying out ex-ante checks before
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹¹ See [ARACHNE guidance](#), p. 16.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ grant agreements are signed; ○ checking projects against the main risk categories of: public procurement, contract management, eligibility, performance, concentration, other (reasonability) risks and reputational and fraud alerts; ○ checking for potential conflicts of interest; ○ desk-based reviews of underlying documents or other patterns; ○ on-the-spot verifications; ○ applying the Commission risk indicators to verify the absence of forgery in underlying documents during the year. <ul style="list-style-type: none"> • Examples of good practices related to the <u>avoidance of double funding</u> include, but are not limited to, measures where the auditee: <ul style="list-style-type: none"> (i) has established the different funding streams and their demarcation as well as coordination between the various funding authorities, where relevant, which is reviewed on a regular basis following the changes in the other sources of funding; (ii) has a list of measures (maps of intersections) with possible high risk of double funding; (iii) has established policies and processes to coordinate with other national granting authorities or bodies. In the context of this good practice it would be expected that such policies and processes are covering as a minimum: <ul style="list-style-type: none"> ○ the launch of calls for tendering procedures; ○ assessment of tenderers' offers ○ signature of grant agreements; ○ management verifications. (iv) has access to the systems, databases and registers of the national grant providers to avoid double funding and that the inter-institutional coordination and communication between national granting authorities is established in order to have enough means and information to avoid double funding; (v) has methods and approaches on data mining or matching exercises.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> • Examples of good practices related to the <u>correction</u> and <u>legal actions to recover funds that have been misappropriated</u> include, but are not limited to, measures where the auditee: <ul style="list-style-type: none"> (i) has arrangements and policies to support potential recovery of EU funds spent in a fraudulent manner, conflict of interests, corruption or double funding situation. These policies include, but are not limited to, recovery orders/compensation with other payments/seizure of assets etc.; (ii) has policies and processes for co-operation with the Commission and OLAF in case of fraud, corruption and conflict of interests; (iii) has policies and processes to work with other national and international stakeholders, such as the Anti-fraud Coordination Services in the MS, OLAF, EUROPOL etc., to tackle fraud, corruption and conflict of interests; (iv) has arrangements for progressing investigations of fraud, corruption and conflict of interests; (v) has arrangements for transmitting cases of fraud, corruption and conflict of interests to the competent authority in the Member State for investigation and sanctions; (vi) conducts thorough and critical reviews of any ICSs that may have exposed it to potential or proven fraud, corruption or conflict of interests. This can be done for instance by having in place procedures for learning lessons from cases of suspected or confirmed fraud, corruption or conflict of interests, including a process for addressing any control weaknesses identified.
<p>2.2 a fraud risk assessment and the definition of appropriate anti-fraud mitigating measures</p>	<ul style="list-style-type: none"> • An example of good practice is the establishment of a dedicated working group with the responsibility to manage the overall risk management of fraud, corruption, conflict of interest. It would also be a good practice to clearly designate and specify the group in procedures manuals. • Another example is that the fraud risk assessment is carried out by an adequately qualified team that includes all relevant actors. In order to be considered as adequately qualified team, due consideration should be given to:

	<ul style="list-style-type: none"> (i) representation by all key actors which may include, e.g.: <ul style="list-style-type: none"> a. those holding any anti-fraud responsibility either general or specific for the RRF; b. IBs – including staff with knowledge and experience of: selection of M/T, desk and on-the-spot verification, and authorisation of payments; c. audit body; d. Anti-fraud Coordination Services (AFCOS)¹²; e. police or other investigative bodies; f. prosecutors; (ii) experience with other EU funds such as Cohesion Policy Funds in previous programming periods; (iii) experience with anti-fraud policies and practices. <ul style="list-style-type: none"> • An example of good practice consists in the set-up of a system to collect reliable and comprehensive evidence in order to assess risks of fraud, corruption and conflict of interests, i.e. the level of detail ensures that there is sufficient evidence as to the rationale for the risks identified - as well as the source of any relevant judgements and scores. • Appropriate anti-fraud mitigating measures are another example. Such measures can include, but are not limited to, measures where the auditee: <ul style="list-style-type: none"> (i) carries out regular risk assessments and keeps these up to date with the most recent risks identified; (ii) takes account of the volume of funding, type of activities, type of beneficiaries, amongst others; (iii) can demonstrate that it has analysed risks using fraud risk indicators; (iv) can demonstrate that it has used data analytics and data mining¹³ to support its risk assessment. Data analytics
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹² Member States are required to designate an AFCOS in accordance with Article 3(4) of [Regulation 883/2013](#) to facilitate effective cooperation and exchange of information, including information of an operational nature, with OLAF. See https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/afcoss_en

¹³ Data analytics and data mining can be used to enrich the risk assessment process by cross-checking data with other public or private sector organisations (e.g. tax authorities, government departments, credit checking authorities) and detect potentially high-risk situations even prior to the award of funding.

	<p>and/or data mining techniques (such as ARACHNE¹⁴) are used to support the auditees assessment of fraud and conflict of interests risk - for example, by:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. carrying out ex-ante checks before grant agreements are signed; b. checking projects against the main risk categories of: public procurement, contract management, eligibility, performance, concentration, other (reasonability) risks and reputational and fraud alerts¹⁵; c. checking for potential conflicts of interest. <p>(v) follows-up on the “signals” generated by the data mining tool. The risky projects and beneficiaries highlighted by the data mining exercise are duly checked (e.g. with on-the-spot visits for the riskiest) throughout the project implementation.</p> <p>(vi) has clearly identified the gross and net risks of all appropriate potential specific fraud risk areas;</p> <p>(vii) has implemented an action plan addressing areas identified by its fraud risk assessment as being subject to significant residual risk. The action plan prescribes additional controls and anti-fraud measures to mitigate the associated risks and be fully implemented.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Key Requirement 3: Appropriate procedures for drawing up the Management Declaration and the Summary of audits

Legal reference: Article 22(2)(c) RRF Regulation, Annex I of the Financing Agreement

Potential auditee: Coordinating Body and the Audit Body

Elements of the KR under assessment:	Examples of good practices:
In compliance with Article 22(2)(c) of the RRF Regulation, the Member State shall maintain appropriate procedures for drawing	

¹⁴ An overview of the role of ARACHNE can be found here: [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes;ARACHNE FAQs](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7883&type=2&furtherPubs=yes;ARACHNE%20FAQs)

¹⁵ See [ARACHNE guidance](#), p. 16

<p>up the management declaration and summary of the audits carried out at national level. <u>This includes:</u></p>	
<p>3.1 An effective procedure for drawing up the Management Declaration, documenting the summary of audits and keeping the underlying information for audit trail</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effective procedures for the preparation of the Management Declaration and the Summary of audits which include, but are not limited to, the procedures where the auditee has in place: <ul style="list-style-type: none"> (i) a description of the procedures and data sources used to verify the statements in the Management Declaration, in particular that the related targets and milestones reported were in fact met and the underlying actions are absent of any significant irregularities; (ii) a description of the procedures to draw up the Summary of audits required for each payment request including information on the scope and extent of the audit work, audit results, and the overall level of assurance; (iii) complete and adequate review and follow-up of the results of management verifications and the audit work carried out, providing reasonable assurance on the effectiveness of the systems used; (iv) the analysis of the related weaknesses identified and the corrective actions taken or planned; (v) information about the state of play of implementation of the adequate actions/recommendations issued by the audit body to address the findings and to mitigate the risks identified; (vi) adequate documentation of the work carried out in preparation of the Management Declaration and the Summary of audits.
<p>3.2 Effective procedures to ensure that all cases of fraud, corruption and conflict of interests are properly reported and corrected through recoveries</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effective procedures which include, but are not limited to, measures to ensure a clear reporting mechanism and a follow-up of all cases of fraud, corruption and conflict of interest, including the related recoveries of EU funds spent in a fraudulent manner¹⁶. • Proper reporting of all cases of fraud, corruption and conflict of interests: <ul style="list-style-type: none"> (i) to the responsible control bodies, the national authorities, and OLAF;

¹⁶ For further reference, please see the element 2.1.

	(ii) in the Management Declaration and the Summary of audits.
--	---------------------------------------------------------------

Key Requirement 4: Appropriate measures, including procedures for checking the fulfilment of milestones and targets and compliance with horizontal principles of sound financial management

Legal reference: Article 22(2)(c)(i) RRF Regulation, Annex I of the Financing Agreement

Potential auditee: Implementing Bodies

Elements of the KR under assessment:	Examples of good practices:
To provide the information necessary for Article 22(2)(c)(i) of the RRF Regulation, the Member State shall ensure appropriate measures, including procedures for checking the fulfilment of milestones and targets and compliance with horizontal principles of sound financial management. <u>This includes:</u>	
4.1 appropriate measures through which authorities entrusted with the implementation of the RRP measures will check the fulfilment of milestones and targets (e.g. desk reviews, on-the-spot checks)	<ul style="list-style-type: none"> • Examples of good practices include measures to verify that: <ul style="list-style-type: none"> (i) descriptions of milestones and targets, as well as their corresponding verification mechanisms, are consistently used and followed by all actors involved in the implementation of the RRP, as well as a clear definition on what is reported to whom, and how and when collecting, storing, recording and reporting is required; (ii) implementation of procedures to ensure compliance with EU and national rules and laws, through which verification can be demonstrated with documentary evidence; (iii) written procedures and comprehensive checklists exist and are used for the verification mechanisms in order to detect potential deficiencies. The checklists can verify: <ul style="list-style-type: none"> a. the absence of fraud, corruption and conflict of interest where the auditee has thoroughly respected and put in place procedures and measures stipulated above under the KR 2; b. the absence of double funding, for instance through separate accounting systems or adequate accounting code for all transactions relating to the measure in question; c. the eligible period for the
4.2 appropriate measures through which the authorities entrusted with the implementation of the RRP measures will check the absence of serious irregularities (fraud, corruption and conflict of interest) and double funding (e.g. desk reviews, on-the-spot checks)	

	<p>implementation of a project or a target as stipulated under Article 17(2) of the RRF Regulation;</p> <p>d. compliance with CID;</p> <p>e. compliance with Operational Arrangements;</p> <p>f. compliance with approved projects;</p> <p>g. compliance with applicable EU and national rules, in particular to prevent, detect and correct fraud, corruption, conflict of interest and double funding;</p> <p>h. compliance with the do no significant harm guidance to the extent that it is relevant;</p> <p>i. compliance with the publicity requirements set in the RRF Regulation;</p> <p>j. the existence and compliance of the audit trail with the reality;</p> <p>(iv) procedures of the recovery of funds exist in cases where irregularities have been identified.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Key Requirement 5: Adequate and independent audits of systems and cases of support to investments and reforms (substantive testing)

Legal reference: Articles 22(1) and 22(2)(c)(ii) RRF Regulation, Annex I of the Financing Agreement

Potential auditee: The Audit Body

Elements of the KR under assessment:	Examples of good practices:
<p>In compliance with Article 22(1) of the RRF Regulation and to provide the information necessary for Article 22(2)(c)(ii) of the RRF Regulation, the Member State shall conduct adequate and independent audits of systems and cases of support to investments and reforms. <u>This includes:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • The audits are performed in accordance with the last updated audit strategy, are based on a clearly described audit methodology including a proper risk analysis and take into account the internationally accepted auditing standards. • All phases of the system audits and substantive testing are properly documented (including adequate and complete checklists), declaring the audit work performed, audit reports produced and the conclusions drawn. • For the system audits on: a) the functioning of the control systems in order to ensure protection of the financial interest of the Union; and where relevant b) the effective functioning of control systems in place to collect, store, verify and declare reliable and accurate data on the achievement of milestones and targets exist, as

	<p>well as adequate procedures that ensure that:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) the audit scope focuses on the KRrs of the internal control systems, including verification that the relevant authorities properly ensure compliance with EU and national rules and laws; (ii) sufficient evidence is presented allowing to verify the assurance level obtained from the system audits. <ul style="list-style-type: none"> • For the audits of cases of support to investments and reforms (substantive testing), an example of good practice is the existence of procedures in place that ensure that: <ul style="list-style-type: none"> (i) adequate methodology for sampling of cases is applied, covering the scope of the audits, sampling method and sampling parameters applied to the audits, the results and the reliability of data on milestones and targets; (ii) substantive testing is carried out on the basis of supporting documents constituting the audit trail, verifying the fulfilment of milestones and targets and compliance with principles of sound financial management through desk reviews and on-the-spot checks; (iii) audit body/ies covers, through their audits of cases of support to investments and reforms, the verification of the requirement to ensure compliance with EU and national rules and laws. Audit procedures and work programmes have an adequate coverage of these elements, implying that respect for public procurement- and for State aid rules are guaranteed.
<p>5.1 The identification of the body/ies which will carry out the audits of systems and cases of support to investments and reforms and how its/their functional independence is ensured</p>	<ul style="list-style-type: none"> • There is a clear separation of functions between the audit body and other bodies managing and controlling the RRP, ensuring freedom from conditions that would threaten the ability of the audit body to carry out audits in an unbiased manner¹⁷.
<p>5.2 The allocation of the sufficient resources to this body/ies for the purpose of the RRF</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A clear description and allocation of functions in accordance with the audit strategy exists, including (but not limited to) the organisational chart, planned resources, qualifications and experience required, and training requirements. • Staff have the necessary expertise to fulfil all the

¹⁷ For further reference, please see the element 1.5 as well as the IPPF Standards 1100 and 1110.

	requirements of the job description, taking into consideration the size and complexity of the national RRP.
5.3 The effective tackling by the audit body/ies of the risk of fraud, corruption, conflict of interest and double funding both through system audits and audits of cases of support to investments and reforms	<ul style="list-style-type: none"> • Audit body/ies can draw a conclusion from system audits and substantive testing and describe the main findings, including details of whether any findings identified are of systemic nature, with the assessment of their impact. • Effective procedures are in place to ensure monitoring and follow-up of the audit recommendations and corrective measures resulting from system audits and substantive testing.

Key Requirement 6: Effective system to ensure that all information and documents necessary for audit trail purposes are held

Legal reference: Article 22(2)(d) and (e) RRF Regulation, Annex I of the Financing Agreement

Potential auditee: Coordinating Body, Implementing Bodies and the Audit Body

Elements of the KR under assessment:	Examples of good practices:
In compliance with Article 22(2)(d) and (e) of the RRF Regulation, the Member State shall maintain an effective system to ensure that all information and documents necessary for audit trail purposes are held. <u>This includes:</u>	
6.1 Effective collection and storage of data on the final recipients of funds	<ul style="list-style-type: none"> • An example of good practice is the existence of procedures in place in the different bodies involved in the collection and storage of data on the final recipients of funds, which ensures as a minimum: <ul style="list-style-type: none"> (i) active data management and reporting systems capable of producing data that are accurate¹⁸, reliable¹⁹, and complete²⁰ as well as key functional components, processes and adequate systems in place at all levels²¹;

¹⁸ Valid data reflecting requested information.

¹⁹ Based on a process that does not change according to whom is using them and when or how often they are used. The data are reliable because they are measured and collected consistently.

²⁰ An information system from which the data are derived is appropriately inclusive: it represents the complete list of pre-defined milestones/targets.

²¹ Body/ies implementing reforms/investments, coordination body/highest level to which all these data are reported and from which data are transferred to the Commission.

	<ul style="list-style-type: none"> (ii) the availability of supporting documents disclosing the required data identification of the final recipient of the funds as stipulated under Article 22(2)(d)(i); (iii) that the data related to final recipients can be easily matched/linked to a particular contract, project or measure and, where applicable, a full description of the nature and extent of interests²² held. Such a description is also expected to include information on the ownership and control chain (such as beneficial owner) as well as on all companies through which control is indirectly held (such as contractors and subcontractors); (iv) that all supporting documents are kept either in the form of the originals, copies of the originals, in electronic versions of original documents or documents existing in electronic version only; (v) that a record is kept by the CB of the identity and location of bodies holding the supporting documents relating to implementation of the milestones and targets and audits; (vi) that the source documents are kept and made available in accordance with a written policy and that data are maintained in accordance with the European data protection rules²³; (vii) that the data collection and reporting system of the RRP link to the National Reporting System(s) for RRF.
<p>6.2 Access for the Commission, OLAF, ECA and EPPO (where applicable) to the data on final recipients, contractors, subcontractors and beneficial owners for the purpose of audit and control</p>	<ul style="list-style-type: none"> • The examples of good practices listed under 6.1 are also relevant here. • The data related to final recipients, contractors and sub-contractors and their beneficial owners collected and stored are accessible to the Commission, OLAF, ECA, and where applicable EPPO allowing them, and other relevant national authorities, to identify red flags and potential wrongdoings.

²² E.g. exact percentage of shares and/or other interests held.

²³ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1532348683434&uri=CELEX%3A02016R0679-20160504>

ANEXO III

Boas práticas para a elaboração de uma adequada e eficaz avaliação de risco de fraude

Boas práticas para a elaboração de uma adequada avaliação de risco de fraude

- I. Criação de um grupo de trabalho específico com a responsabilidade de gerir os riscos de fraude, corrupção e conflitos de interesses, de forma global.
- II. Designação e identificação clara do grupo, nos manuais de procedimentos.
- III. Realização da avaliação de risco de fraude por uma equipa adequadamente qualificada que inclui todos os intervenientes relevantes. Para tal, essa equipa deve:
 - i. Representar todos os intervenientes principais, como sejam:
 - a) aqueles que têm qualquer responsabilidade antifraude, seja geral ou específica, relativamente ao MRR;
 - b) funcionários com conhecimento e experiência em seleção de candidaturas, verificação documental, verificação no local e autorização de pagamentos;
 - c) outros que se considerem adequados.
 - ii. Possuir experiência com outros fundos da UE, designadamente com os Fundos da Política de Coesão, em períodos de programação anteriores;
 - iii. Possuir experiência em políticas e práticas antifraude.
- IV. Criação de um sistema de recolha de provas fiáveis e abrangentes, a fim de avaliar os riscos de fraude, corrupção e conflitos de interesses, ou seja, confirmar que o nível de detalhe assegura a existência de provas suficientes quanto à fundamentação dos riscos identificados - bem como a fonte de quaisquer julgamentos e pontuações relevantes.
- V. Implementação de medidas adequadas de mitigação antifraude, podendo tais medidas, designadamente, incluir:
 - Realização e atualização sistemática de avaliações de risco regulares com os riscos mais recentemente identificados (sugere-se aqui aos BD e BI que aproveitem os resultados obtidos com o processo de *risk scoring* desenvolvido pela assistência técnica e que abrangeu todos os beneficiários do PRR);
 - Adequação ao volume de financiamento, tipo de atividades, tipo de beneficiários, entre outros;
 - Demonstração da análise efetuada, utilizando indicadores de risco de fraude;

- Utilização de ferramentas de análise de dados para apoiar a avaliação de riscos ou técnicas de análise de dados (como a ferramenta ARACHNE) como forma de apoio à avaliação dos auditados quanto ao risco de fraude e conflito de interesses - por exemplo, por meio de:
 - Realização de verificações *ex ante*, antes da assinatura dos contratos de financiamento;
 - Verificação dos projetos em relação às principais categorias de risco: contratação pública, gestão de contratos, elegibilidade, desempenho, concentração, outros riscos (razoabilidade) e alertas de reputação e fraude;
 - Verificação de possíveis conflitos de interesse.
- VI. Acompanhamento dos “sinais de alerta (*red flags*)” gerados, *inter alia*, pela ferramenta ARACHNE, devendo, nesse enquadramento, ter-se presente que os projetos e beneficiários de maior risco devem ser objeto de uma maior intensidade de controlos *on-the-spot*.
- VII. Identificação clara dos riscos brutos e líquidos de todas as potenciais áreas específicas de risco de fraude, sendo aqui relevante o maior envolvimento possível de todas as áreas que possam ajudar na rigorosa identificação e mapeamento de riscos.
- VIII. Implementação integral de um plano de ação que aborde as áreas identificadas pela sua avaliação de risco de fraude como estando sujeitas a risco residual significativo, devendo esse plano de ação prever controlos adicionais e medidas antifraude proporcionadas para mitigar os riscos identificados e não cobertos pelos controlos existentes.