



Estrutura de Missão
Gestão de Fundos Comunitários

PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

O presente Plano decorre do cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de Julho de 2009, dirigido a todos os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza.

Nele deverão constar os seguintes elementos:

- a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infracções conexas;
- b) Com base na referida identificação de riscos, indicação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência;
- c) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;
- d) Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.

Assim, serão descritas as competências da EMGFC e a sua estrutura organizacional, identificados os riscos associados ao conteúdo funcional de cada área, a que se segue um esforço no sentido da sua classificação em termos de escala de risco, após o que se procede à identificação dos procedimentos existentes no sentido da prevenção dos riscos identificados.

No presente contexto considera-se que risco é o facto, acontecimento, situação ou circunstância susceptível de gerar corrupção ou uma infracção conexa. Os riscos poderão ser identificados e classificados quanto à probabilidade de ocorrência e quanto à gravidade das suas consequências.

O Plano pretende assumir-se como um instrumento de controlo interno da EMGFC em termos de gestão de risco de corrupção e infracções conexas, aplicável aos responsáveis da Estrutura de Missão, bem como a todos os seus funcionários e colaboradores, procurando introduzir procedimentos e boas práticas que mitiguem o mencionado risco.

Parte I

Atribuições da Entidade, Organigrama e Identificação dos Responsáveis

A criação progressiva de um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça tornou-se numa das pedras angulares do desenvolvimento do espaço europeu, com uma importância crescente na definição das prioridades da União Europeia, designadamente em termos financeiros. Assim, a Comissão Europeia reconheceu a necessidade de apoiar este objectivo através dos recursos financeiros adequados, inscritos numa nova rubrica intitulada «Cidadania, Liberdade,

Segurança e Justiça» e estabeleceu o Programa-Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios, que integra mecanismos de solidariedade financeira para as diversas áreas relevantes.

Assim, o Programa-Quadro cria quatro fundos comunitários distintos: o Fundo Europeu para os Refugiados, que tem por objectivo apoiar os Estados-membros nos encargos decorrentes do acolhimento de refugiados e pessoas deslocadas; o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, que tem por objectivos apoiar os Estados-membros nas actividades de controlo e vigilância das fronteiras externas da União, na gestão eficaz dos fluxos de pessoas nessas fronteiras, tendo em vista a segurança interna, no reforço da eficácia dos guardas de fronteira e na gestão dos serviços consulares; o Fundo Europeu para a Integração, que tem por objectivo apoiar os Estados-membros na integração de nacionais de países terceiros, e o Fundo Europeu de Regresso, que tem por objectivo apoiar os Estados-membros na gestão integrada do regresso dos nacionais de países terceiros aos respectivos países de origem. A gestão destes quatro fundos comunitários incluídos no Programa-Quadro será partilhada entre a Comissão Europeia e os Estados-membros da União Europeia e implica para estes um conjunto amplo e complexo de obrigações, designadamente a adopção das medidas necessárias para assegurar, através de estrutura adequada, uma gestão transparente, com mecanismos de controlo e auditoria alinhados para os quatro Fundos, que garanta, simultaneamente, a coerência e a complementaridade na respectiva gestão. O cumprimento das referidas obrigações aconselha pois, quer por razões de coerência quer por razões de eficácia e racionalização de recursos, que os Estados-membros adoptem uma gestão integrada dos diversos fundos abrangidos pelo Programa-Quadro, incluindo o Fundo Europeu para os Refugiados, já existente desde 2000.

Considerando os imperativos determinados pela regulamentação europeia em matéria de gestão de fundos comunitários, impôs-se a criação de uma estrutura autónoma como condição para assegurar a gestão imparcial e independente exigida nesta matéria.

Neste sentido, a Resolução do Conselho de Ministros nº 155-A/2006, de 17 de Novembro veio criar, junto do Ministro da Administração Interna, uma estrutura de missão com o objectivo de assegurar a gestão técnica, administrativa e financeira do conjunto dos fundos previstos no Programa-Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios, para o período de 2007 a 2013, adiante designado por Programa SOLID, que integra o Fundo Europeu para os Refugiados, o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas, o Fundo Europeu para a Integração e o Fundo Europeu de Regresso, adiante designados por Fundos, sendo que, para efeitos da gestão do Fundo Europeu para a Integração, a estrutura de missão fica na dependência conjunta do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Presidência.

Para esse efeito, compete à estrutura de missão:

- a) Preparar a programação nacional anual e plurianual dos Fundos, consultando para o efeito as autoridades competentes, nomeadamente da administração central, regional e local e representantes da sociedade civil, e apresentá-la à comissão mista e às tutelas;
- b) Organizar e publicitar o acesso ao financiamento pelos Fundos;

c) Organizar os procedimentos de selecção e atribuição dos co-financiamentos pelos Fundos, no respeito pelos princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não duplicação de subvenções;

d) Acompanhar a execução dos projectos co-financiados e assegurar a apresentação dos relatórios necessários à avaliação anual e plurianual dos Fundos;

e) Garantir a coerência e a complementaridade entre os co-financiamentos dos Fundos e destes com os previstos no âmbito de outros instrumentos financeiros nacionais e comunitários pertinentes;

f) Assegurar em geral a gestão técnica, administrativa e financeira dos Fundos, no cumprimento de todas as normas e obrigações para o efeito estabelecidas pelos instrumentos nacionais e comunitários relevantes.

A EMGFC é liderada por um encarregado de missão, a quem compete, enquanto autoridade nacional responsável para efeitos dos normativos comunitários aplicáveis, a gestão do Programa e a coordenação da estrutura de missão, actuando na sua dependência uma estrutura de apoio técnico, composta por um máximo de 10 elementos, 1 dos quais especificamente responsável pela orientação e gestão do Fundo Europeu para a Integração, nomeado pelo Ministro da Presidência.

O encarregado de missão é coadjuvado por um responsável para a área de gestão administrativa e financeira e outro para a área de gestão de programas e projectos, incluídos na composição referida anteriormente.

A estrutura de missão integra ainda uma comissão mista, de carácter consultivo, presidida pelo encarregado de missão e com a seguinte composição:

a) Um representante do Ministro da Administração Interna;

b) Um representante do Ministro dos Negócios Estrangeiros;

c) Um representante do Ministro da Presidência;

d) Um representante do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social.

Compete à comissão mista, nomeadamente:

a) Pronunciar-se sobre os pedidos de financiamento;

b) Assegurar o acompanhamento da execução dos Fundos, pronunciando-se sobre os respectivos relatórios de execução;

c) Emitir parecer, a solicitação do encarregado de missão, sobre a evolução das prioridades dos investimentos nacionais nas áreas abrangidas pelos Fundos;

d) Prestar a informação necessária para que seja assegurada a coerência e a complementaridade entre os financiamentos dos diversos Fundos e entre estes e outros instrumentos financeiros nacionais e comunitários relevantes;

e) Aprovar o seu regulamento interno.

Os encargos orçamentais são suportados pelo financiamento comunitário previsto nos Fundos para efeitos de assistência técnica e por dotações provenientes do orçamento do Ministério da Administração Interna e inscritas no orçamento da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, entidade que assegura o apoio logístico à estrutura de missão.

O prazo de duração da estrutura de missão corresponde ao período de vigência do Programa SOLID, incluindo o período necessário ao encerramento definitivo das contas e à apresentação do respectivo relatório final, não podendo em qualquer caso ultrapassar o termo do 1º semestre de 2014.

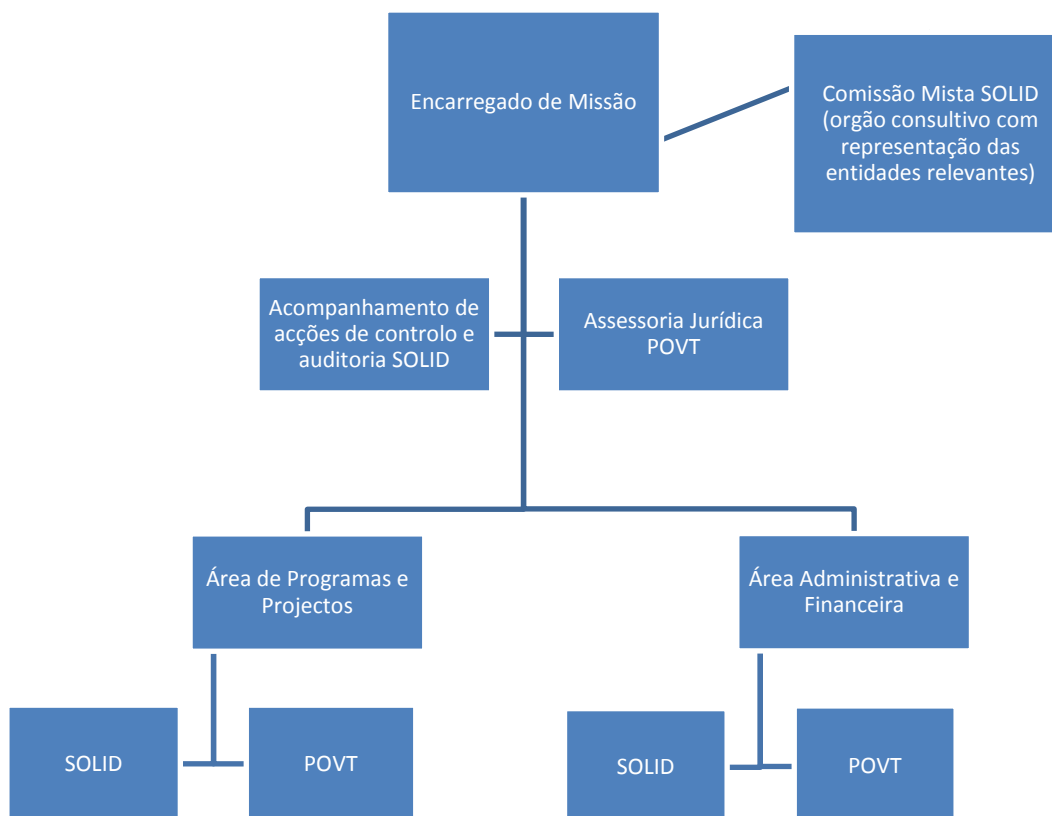
Entretanto, viria a ser consagrado, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e especificamente no Programa Operacional Temático Valorização do Território (POVT), do domínio de intervenção Prevenção e Gestão de Riscos, com financiamento do Fundo de Coesão, direccionado para uma das áreas de atribuições do Ministério da Administração Interna.

No contexto da governação do QREN e nos termos do Decreto -Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, podem ser delegadas, pelas autoridades de gestão, competências em organismos intermédios, reunidas determinadas condições e requisitos, pelo que, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 75/2008, de 8 de Maio, foi determinado que a EMGFC é o organismo competente para, no Ministério da Administração Interna e no âmbito dos financiamentos do Fundo de Coesão previstos no POVT para o domínio de intervenção Prevenção e Gestão de Riscos, vir a exercer competências enquanto organismo intermédio, nos termos e para os efeitos consagrados no Decreto-lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, que define o modelo de governação do QREN.

A estrutura de missão tem a duração prevista para a execução do POVT e do Programa-Quadro Solidariedade e Gestão de Fluxos Migratórios, devendo manter a sua actividade até ao envio, à Comissão Europeia, da declaração de encerramento, emitida pela autoridade de auditoria, relativamente a cada um dos referidos Programas.

Face a este substancial acréscimo de competências da estrutura de missão e consideradas as necessárias segregações de funções, o aumento dos recursos humanos revelou-se indispensável ao exercício das competências que lhe foram atribuídas enquanto organismo intermédio, cujos encargos financeiros serão suportados pela assistência técnica do POVT.

Assim, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 110/2009, de 8 de Outubro, a estrutura de apoio técnico, na dependência do encarregado de missão, viu a sua composição alargada para um máximo de 20 elementos, com o organigrama que a seguir se apresenta:



Tendo por base esta distribuição, é apresentada a identificação dos responsáveis pela Gestão e por cada área funcional:

Encarregado de Missão – Filipe Santos Costa;

Responsável pela Área Administrativa e Financeira – Teresa Magalhães Ribeiro;

Responsável pela Área de Programas e Projectos – Joana Sales Leitão.

Parte II

Identificação dos Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

Áreas Funcionais	Competências	Riscos Possíveis	Escala de Risco 3-elevado 2-moderado 1-fraco
Preparação de Programas e Projectos "SOLID"	<ul style="list-style-type: none"> Preparação da programação plurianual e anual; Preparação de concursos e convites à apresentação de propostas de candidaturas; Análise administrativa, técnica e 	<ul style="list-style-type: none"> Má aplicação dos instrumentos que estabelecem as regras de atribuição do apoio 	3
		<ul style="list-style-type: none"> Inexistência de processos cronologicamente organizados com identificação dos 	1

	<p>financeira das propostas de candidatura e processos de concurso;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparação das convenções de subvenção; • Preparação de procedimentos de adjudicação. 	<p>intervenientes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favoritismo injustificado de um determinado beneficiário • Existência de situações de conluio entre os intervenientes no processo • Instrução do processo – documentos em falta • Verificação insuficiente da regularidade da situação jurídica e contributiva do beneficiário • Verificação insuficiente do cumprimento das normas legais de atribuição do financiamento • Inexistência de consequências estabelecidas face ao incumprimento dos procedimentos implementados • Ausência de mecanismos de publicitação dos apoios 	<p>1</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>1</p>
<p>Análise e Selecção de Projectos POVT - Eixo III – Domínio de Intervenção "Prevenção e Gestão de Riscos"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciação da aceitabilidade e do mérito das operações; • Assegurar o cumprimento das condições de cobertura orçamental das operações; • Assegurar a organização dos processos de candidatura; • Garantir o cumprimento dos normativos aplicáveis, nomeadamente no que se refere aos procedimentos de contratação pública; • Assegurar a conformidade dos contratos de financiamento das operações com as decisões de concessão de financiamento e o respeito pelos normativos aplicáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Má aplicação dos instrumentos que estabelecem as regras de atribuição do apoio • Inexistência de processos cronologicamente organizados com identificação dos intervenientes • Favoritismo injustificado de um determinado beneficiário • Existência de situações de conluio entre os intervenientes no processo • Instrução do processo – documentos em falta • Verificação insuficiente da regularidade da situação jurídica e contributiva do beneficiário • Verificação insuficiente do cumprimento das normas legais de atribuição do financiamento • Inexistência de consequências estabelecidas face ao incumprimento dos procedimentos implementados • Ausência de mecanismos de publicitação dos apoios 	<p>3</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>1</p>
<p>Gestão e Acompanhamento da Execução de Programas e Projectos "SOLID"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento da execução dos programas e projectos; • Análise dos pedidos de pagamento e verificação da elegibilidade da despesa que os 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de processos cronologicamente organizados com identificação dos intervenientes • Favoritismo injustificado de um 	<p>1</p> <p>1</p>

	<p>suporta;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos aos beneficiários; • Realização de acções de acompanhamento físico e/ou financeiro dos projectos; • Assegurar a actualização da informação física e financeira relativa aos Programas e Projectos; • Elaboração dos relatórios de execução dos Programas. 	<p>determinado beneficiário</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de situações de conluio entre os intervenientes no processo • Instrução do processo – documentos em falta • Verificação insuficiente da regularidade da situação jurídica e contributiva do beneficiário • Verificação insuficiente do cumprimento das normas legais de atribuição do financiamento • Inexistência de consequências estabelecidas face ao incumprimento dos procedimentos implementados • Encobrimento do erro na análise da despesa • Empolamento da despesa face à realidade desta • Erro/distorção do montante de benefício a pagar 	<p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>2</p>
Acompanhamento da Execução de Projectos POVT - Eixo III – Domínio de Intervenção "Prevenção e Gestão de Riscos"	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que foram fornecidos os produtos e os serviços financiados; • Verificar a elegibilidade da despesa; • Assegurar que as despesas declaradas foram efectuadas no cumprimento dos normativos aplicáveis; • Promover a realização de verificações de operações por amostragem, de acordo com os normativos aplicáveis; • Assegurar a existência de um sistema contabilístico separado; • Assegurar a recolha e tratamento de dados físicos, financeiros e estatísticos sobre a execução; • Assegurar o acompanhamento da execução física das operações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de processos cronologicamente organizados com identificação dos intervenientes • Favoritismo injustificado de um determinado beneficiário • Existência de situações de conluio entre os intervenientes no processo • Instrução do processo – documentos em falta • Verificação insuficiente da regularidade da situação jurídica e contributiva do beneficiário • Verificação insuficiente do cumprimento das normas legais de atribuição do financiamento • Inexistência de consequências estabelecidas face ao incumprimento dos procedimentos implementados • Encobrimento do erro na análise da despesa • Empolamento da despesa face à realidade desta 	<p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>1</p> <p>2</p>
Controlo "SOLID"	<ul style="list-style-type: none"> • Preparação dos planos anuais de controlo de 1º nível; • Preparação das metodologias a observar no âmbito das acções 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente aplicação dos procedimentos de controlo interno ao nível da verificação e certificação de procedimentos 	<p>1</p>

	<p>de controlo de 1º nível, definição das amostras a serem auditadas, preparação dos cadernos de encargos e modelos de relatórios;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparação e acompanhamento das acções de controlo, auditoria e avaliação efectuadas em outsourcing; 	<p>pré-contratuais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participação dos mesmos intervenientes nas diferentes fases • Admissão de entidades com impedimentos • Não detecção de existência de ambiguidades, lacunas e omissões nas cláusulas contratuais • Conflitos de interesses • Favoritismo injustificado 	<p>1</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>1</p>
Assessoria Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir o cumprimento dos normativos aplicáveis; • Apoio em matérias jurídicas, designadamente contratação pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente aplicação dos procedimentos de controlo interno ao nível da verificação e certificação de procedimentos pré-contratuais • Participação dos mesmos intervenientes nas diferentes fases • Admissão de entidades com impedimentos • Não detecção de existência de ambiguidades, lacunas e omissões nas cláusulas contratuais • Conflitos de interesses • Favoritismo injustificado 	<p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>2</p> <p>1</p> <p>1</p>
Apoio Técnico e Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretariado da Estrutura de Missão; • Registo de correspondência geral; • Apoio à organização dos processos de candidatura; • Gestão de Arquivos; 		

Parte III

Medidas Preventivas dos Riscos

A identificação dos circuitos e procedimentos que estão na base da operacionalização das competências atribuídas à EMGFC, estão concretizadas no “MODELO DE DESCRIÇÃO DOS SISTEMAS DE GESTÃO E DE CONTROLO” e no Manual de Procedimentos de cada Fundo relativamente ao Programa SOLID e na Descrição do Sistema de Gestão e Controlo do POVTV, bem como no Manual de Procedimentos Interno e no Manual de Procedimentos do Beneficiário, que estabelecem o conjunto de regras e procedimentos a observar internamente e pelos beneficiários dos Programas, que contribuem desde logo para uma clara definição de objectivos, normas e procedimentos, funcionando como importantes instrumentos de prevenção de riscos associados às actividades de gestão.

A definição de circuitos estabelecida deixa evidente que a estruturação funcional dos Programas parte de uma definição prévia de planos e objectivos, prevendo um nível de segregação de funções que garante a eficácia de um controlo interno e que viabiliza a certificação dos procedimentos assumidos, em diferentes fases, garantindo que os mesmos estão suportados em registo documental.

Toda a actividade subjacente ao cumprimento das atribuições da EMGFC tem ainda subjacente a disponibilização de toda a informação de carácter administrativo conforme o disposto na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

Neste contexto e assumindo como áreas de maior susceptibilidade de ocorrência de situações de risco de corrupção ou infracções associadas, tendo presente o âmbito de intervenção da EMGFC, as que se prendem com os domínios da contratação pública, da concessão de benefícios públicos (apoios no âmbito de projectos de investimento público) e da gestão financeira, é de seguida descrito um conjunto de medidas que se consideram relevantes ao nível da sua prevenção, sem prejuízo dos demais mecanismos instituídos.

Maximização da transparência no contexto da concessão de benefícios públicos

A EMGFC é responsável pela apreciação de projectos cujas candidaturas sejam apresentadas aos Programas SOLID e do DI-PGR do Eixo III do POVT, à luz dos Regulamentos Comunitários e Nacionais aplicáveis.

No respeito pelos sistemas de gestão e controlo definidos e aprovados pela Comissão Europeia, os projectos são formalmente apresentados à EMGFC, de acordo com a legislação e manuais de procedimentos específicos de cada Programa e/ou Fundo.

A EMGFC, no quadro das suas competências, constitui um processo para cada projecto, cujo conteúdo se encontra definido nos Manuais de Procedimentos, que está disponível em papel e também em arquivo electrónico, no caso do POVT.

A concessão do financiamento ocorre, assim, por iniciativa do beneficiário através da apresentação de candidatura, com base na sua apreciação de acordo com os critérios de selecção aprovados:

- No caso do SOLID, pelas Portarias que regulam cada Fundo;
- No caso do Domínio de Intervenção “Prevenção e Gestão de Riscos” (DI-PGR) do Eixo III do POVT, pela Comissão de Acompanhamento do POVT, sendo decidida pela Comissão Directiva do POVT / Comissão Ministerial de Coordenação do POVT.

Depois de devidamente confirmado que o beneficiário cumpre as normas que regulam a sua actividade, tem regularizada a sua situação com a Administração Fiscal e a Segurança Social e respeita o âmbito de intervenção dos Programas e demais normativos aplicáveis.

Esta decisão é suportada na preparação de um parecer técnico e em check-lists de suporte à análise efectuada, estando assim devidamente fundamentada a aceitação das candidaturas e a

apreciação do seu mérito para efeitos de aprovação do co-financiamento comunitário a atribuir quer pelo Programa SOLID quer pelo DI-PGR do Eixo III do POVT.

No caso do POVT, e uma vez que esta Estrutura de Missão actua como Organismo Intermédio no âmbito de um contrato de Delegação de Competências, remete as propostas de financiamento para confirmação por parte Autoridade Responsável pelo POVT, organismo tutelado pelo MOPTC.

No processo de atribuição do financiamento estão assim asseguradas as seguintes medidas que se consideram relevantes:

- Definição dos procedimentos formais inerentes à atribuição do financiamento (suporte papel/informático, organização cronológica, identificação do funcionário responsável pela condução do processo e demais intervenientes);
- Manutenção de suporte formal que serve de base à concessão do benefício;
- Publicitação dos regulamentos em vigor e do financiamento atribuído, no sítio da EMGFC;
- Confirmação prévia de que o beneficiário cumpre as normas que regulam a sua actividade, obrigações fiscais e contribuições para a Segurança Social;
- Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as entidades beneficiárias e implementação de mecanismos de controlo interno que permitem despistar situações de favoritismo;
- Definição das consequências em caso de desrespeito dos pressupostos subjacentes à atribuição do financiamento, nomeadamente a recusa da sua concessão ou a devolução do montante financiado;
- Corte obrigatório da operação de modo a que o mesmo operador não possa participar em simultâneo na avaliação da candidatura, análise da despesa/pagamento e acções de verificação no local;
- Supervisão de todos os pontos críticos do ciclo de atribuição de benefício, não existindo nenhum acto com consequências legais e/ou financeiras que não tenha a supervisão dos Responsáveis de Área e do Encarregado de Missão.

Parte IV

Controlo e Monitorização do Plano

Na sequência da implementação do presente Plano, serão assegurados os mecanismos de monitorização da conformidade da aplicação das medidas nele presentes, bem como da sua pertinência e eficácia ou da necessidade de correcção das medidas propostas.

No cumprimento da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de Julho de 2009, serão elaborados Relatórios Anuais sobre a execução do Plano, a remeter ao referido organismo, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo.

EMGFC, Lisboa 18/03/2010.