
Manual de Gestão do Risco

ADDF – Associação para o Desenvolvimento do
Departamento de Física da Universidade de
Coimbra



Versão	1.0.03	
Verificado	6-06-2025	
Validado		
Aprovado		



Índice

Preâmbulo	3
1. Âmbito e Objectivos	4
2. Conceitos Fundamentais	4
3. Actividades com Maior Vulnerabilidade à Incidência de Risco de Fraude	6
4. Metodologia de Avaliação dos Riscos de Fraude	7
5. Instrumentos de Prevenção e Detecção de Riscos de Fraude	10
6. Tratamento e Reporte de Denúncias de Fraude	11
7. Avaliação e Monitorização	12
8. Divulgação	13
9. Referências.....	13

Preâmbulo

O presente Manual de Gestão, Avaliação e Reporte de Riscos de Fraude da ADDF - Associação para o Desenvolvimento do Departamento de Física da Universidade de Coimbra, constitui um instrumento integrante do seu sistema de controlo interno (SCI). É elaborado em conformidade com as exigências do Regulamento (UE) 2021/241, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e estabelece a obrigatoriedade de tomar medidas adequadas para assegurar a boa utilização dos fundos, em especial no que se refere à prevenção, detecção e correcção de fraude, corrupção e conflito de interesses.

Este Manual visa, assim, contribuir para prevenir, detectar e reportar situações de irregularidades e fraude, garantindo a integridade das operações da ADDF na gestão de projectos de I&D, particularmente os projectos co-financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

1. Âmbito e Objectivos

Este Manual aplica-se a todas as actividades da ADDF e a todos os seus intervenientes, independentemente da função desempenhada, posição hierárquica ou vínculo. Inclui os membros dos órgãos sociais (Assembleia Geral, Direcção, Conselho Fiscal), os funcionários, investigadores contratados, bolseiros, voluntários, fornecedores e parceiros, especialmente no contexto dos investimentos financiados pelo PRR.

Os objectivos específicos deste Manual, são:

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

2. Conceitos Fundamentais

Para efeitos do presente Manual, importa clarificar alguns conceitos, tal como constam na regulamentação comunitária e em recomendações de organismos nacionais:

- **Risco:** Evento, situação ou circunstância futura com a probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objectivos de uma unidade organizacional.
- **Irregularidade:** Qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto 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, quer por uma despesa indevida.

- **Fraude:** Qualquer acto ou omissão intencionais relativos:
 - À utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexactos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos¹⁵.
 - 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.
 - O carácter **intencional** é o que distingue o conceito de "Fraude" de "Irregularidade".
 - A fraude pode ser compreendida através do **Triângulo da Fraude**, que considera três elementos para a sua perpetração: **Oportunidade** (ineficiências no sistema de gestão e controlo que aumentam a probabilidade de uma fraude não ser detectada), **Pressão Financeira** (problemas financeiros privados) e **Racionalização** (justificação pessoal dos próprios actos).
- **Corrupção:** A prática de um qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro. A Comissão Europeia adopta a definição de "abuso de poder em benefício pessoal". Pode ser **Passiva** (funcionário solicita/recebe vantagens para praticar/abster-se de actos que lesem os interesses financeiros da UE) ou **Activa** (pessoa promete/dá vantagem para que funcionário pratique/abstenha-se de actos que lesem os interesses financeiros da UE).
- **Crimes Conexos à Corrupção:** Incluem Tráfico de Influências, Peculato, Concussão, Suborno, Participação Económica em Negócio, e Abuso de Poder.
- **Conflito de Interesses:** Existe quando o "exercício imparcial e objectivo das funções de um actor financeiro ou outra pessoa" envolvido na execução financeira "estiver comprometido por razões que envolvam família, vida emocional, afinidade política ou nacional, interesse económico ou qualquer outro interesse pessoal directo ou indirecto". Os colaboradores não podem participar em processos de decisão nos quais estejam directa ou indirectamente envolvidas entidades com quem tenham colaborado ou que estejam ligadas por laços de parentesco ou outros.

3. Actividades com Maior Vulnerabilidade à Incidência de Risco de Fraude

A Comissão Europeia identificou um conjunto de situações de risco pré-definidas em torno de processos-chave. A ADDF, com as devidas adaptações à sua natureza de associação gestora de projectos de I&D, considera as seguintes áreas como as de maior vulnerabilidade à incidência de risco de fraude:

- **3.1. Contratualização:**

- Conflito de Interesses dos colaboradores com responsabilidade pela contratualização.
- Falsas declarações prestadas pelos beneficiários (da ADDF, ou entidades com quem a ADDF contrata).
- Duplo Financiamento (situação em que um beneficiário apresenta os mesmos investimentos a financiamento para beneficiar de duplo financiamento).
- Riscos de contratos públicos adjudicados e geridos por beneficiários, incluindo: conflitos de interesse não declarados, subornos e comissões ilegais; violação do princípio da concorrência (e.g., fraccionamento, ajustes directos injustificados); manipulação de procedimentos concursais; concertação de propostas; preços (orçamentos) inadequados.

- **3.2. Execução e Verificação das Operações:**

- Manipulação dos orçamentos e da facturação (e.g., duplicação de custos, facturas falsas, inflacionadas ou duplicadas).
- Trabalhos, bens/serviços não fornecidos ou substituídos (e.g., substituição de produtos por outros de qualidade inferior, trabalhos não realizados).
- Alterações contratuais (e.g., modificação de termos contratuais sem novo procedimento de contratação).

- Riscos com custos de pessoal (próprio da ADDF, bolseiros ou de fornecedores): falsificação das qualificações ou das actividades desenvolvidas pelos recursos humanos; falsificação de custos com pessoal; custos com pessoal afectos incorrectamente a projectos específicos.

- **3.3. Validação de Despesas e Pagamentos:**

- Processo de verificações de gestão incompleto ou desadequado (falta de qualificação dos recursos da ADDF, falta de segregação de funções).
- Processo de validação de despesa incompleto ou desadequado.
- Duplo financiamento de despesas.
- Conflito de interesses na própria ADDF (pessoal da ADDF envolvido na proposta de pagamentos).
- Conflito de interesses de beneficiários com a ADDF (pagamentos propostos por beneficiários com ligação à ADDF).

A ADDF reconhece que a auto-avaliação e monitorização contínuas podem identificar novas situações de risco de fraude que justifiquem avaliação específica.

4. Metodologia de Avaliação dos Riscos de Fraude

A ADDF recorre a uma metodologia de avaliação de risco de fraude que assenta nas seguintes etapas, em linha com a ferramenta disponibilizada pela Comissão Europeia:

- **Etapas 1: Risco Bruto**

- Quantificação da probabilidade e do impacto do risco de fraude *antes* de se considerar qualquer controlo.
- **Impacto do Risco (Bruto):** Valoração de 1 a 4, de acordo com a consequência caso o risco ocorra.

- 1 (Impacto limitado): Trabalhos adicionais atrasam outros processos.
 - 2 (Impacto reduzido): Concretização do objectivo operacional adiado.
 - 3 (Grande impacto): Concretização dos objectivos operacionais comprometida, ou fraude grave/envolve vários beneficiários.
 - 4 (Objectivos estratégicos comprometidos): Inquérito formal por interessados.
-
- **Probabilidade do Risco (Bruto):** Pontuação de 1 a 4, baseada na probabilidade de ocorrer durante o período de execução do PRR (6 anos, 2021-2026).
 - 1 (Quase nunca ocorrerá).
 - 2 (Raramente ocorrerá).
 - 3 (Ocorrerá algumas vezes).
 - 4 (Ocorrerá com frequência).

 - **Classificação Total do Risco (Bruto):** Calculado automaticamente pelo produto (Probabilidade x Impacto).
 - **Tolerável:** 1-3.
 - **Significativo:** 4-6.
 - **Crítico:** 8-16.

- **Etapa 2: Controlos Actuais de Mitigação do Risco**

- Identificação e descrição dos controlos existentes que visam mitigar os riscos de fraude.
- Avaliação da evidência de operacionalização, regularidade do teste e nível de confiança na eficácia de cada controlo.
- Quantificação do efeito combinado dos controlos existentes na redução do Impacto e da Probabilidade do Risco Bruto.

- **Etapa 3: Risco Residual**

- Nível de risco *após* ter em consideração o efeito dos controlos actuais e a sua eficácia. É a situação tal como é actualmente.
- Calculado automaticamente através da dedução do efeito combinado dos controlos no Risco Bruto. A classificação (Tolerável, Significativo, Crítico) é mantida.

- **Etapa 4: Plano de Acção para a Concretização de Medidas Antifraude Eficazes e Proporcionais**

- Quando o Risco Residual é superior ao nível "Tolerável", são planeados controlos adicionais para atenuá-lo.
- Devem ser identificados: Descrição completa dos controlos planeados/medidas antifraude; Responsável pela sua implementação; Prazo de implementação.
- Quantificação do efeito combinado dos controlos adicionais no Impacto e na Probabilidade do Risco Residual.

- **Etapa 5: Risco Alvo**

- Nível de risco *após* ter em conta o efeito de todos os controlos (actuais e adicionais planeados). É o nível de risco considerado tolerável pela ADDF.
- Calculado automaticamente a partir dos valores do Risco Residual e do efeito dos controlos adicionais.

Todo o processo de avaliação será devidamente documentado pela ADDF, permitindo a revisão das conclusões sempre que necessário. Uma ferramenta de auto-avaliação de risco de fraude, semelhante ao Anexo II do Manual da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal” (EMRP), será utilizada para suportar a aplicação desta metodologia.

5. Instrumentos de Prevenção e Detecção de Riscos de Fraude

A ADDF adopta um conjunto de instrumentos essenciais para a prevenção e sensibilização dos riscos de fraude:

1. **Código de Ética e Conduta da ADDF:** Aborda questões de conflito de interesses, conduta, acumulação de funções e responsabilidade disciplinar/criminal. É um documento nuclear que estabelece a política antifraude da ADDF.
2. **Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas da ADDF:** Detalha as medidas específicas de prevenção dos crimes de corrupção e infracções conexas.
3. **Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses (ANEXO I do Código de Ética e Conduta da ADDF):** Os colaboradores (membros dos órgãos sociais, funcionária gestora, investigadores) deverão assinar esta declaração, que será revista anualmente ou sempre que se justifique. Perante uma situação de conflito, devem declarar-se impedidos e comunicar o facto.
4. **Declaração de Existência de Conflitos de Interesses,** com pedido de escusa do desempenho de funções (ANEXO II do Código de Ética e Conduta da ADDF).
5. **Comunicação de situação específica de não conformidade ou potencial fraude** (ANEXO III do Código de Ética e Conduta da ADDF).

6. **Declaração de compromisso individual de cada um dos seus colaboradores relativamente ao Código de Ética e Conduta da ADDF** (ANEXO IV do Código de Ética e Conduta da ADDF).
7. **Canal de Denúncia Interno:** Para reporte de comportamentos susceptíveis de indiciar a prática de fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento.
8. **Segregação de Funções:** Embora com uma equipa reduzida, a ADDF assegura o princípio da segregação de funções em actividades e responsabilidades-chave, como planeamento, aprovação, execução e auditoria, para prevenir fraudes e erros.
9. **Formação e Sensibilização:** Ações regulares de formação sobre ética, conduta e integridade, bem como sobre as consequências da participação em actividades que possam colocar em causa a integridade.
10. **Transparência nas Aquisições:** Aplicação de princípios de concorrência, publicidade e transparência em todos os processos de contratação e aquisição, com registos detalhados.

6. Tratamento e Reporte de Denúncias de Fraude

A ADDF dispõe de um canal de denúncia interno (denuncia@addf.pt), em conformidade com o Regime Geral de Prevenção de Corrupção (RGPC) e o Regime Geral de Protecção dos Denunciantes de Infracções (RGPD), para reportar suspeitas de fraude, corrupção, conflito de interesses e duplo financiamento.

- **Canal e Protecção:** As denúncias devem ser apresentadas de forma segura e confidencial. A ADDF garante a protecção da identidade do denunciante e a não retaliação por denúncias feitas de boa-fé.
- **Processo de Tratamento:**
 - Todas as denúncias serão objecto de tratamento, independentemente do grau e da extensão das irregularidades.

- O tratamento é centralizado na Direcção da ADDF, que procede à análise e apuramento dos factos, podendo solicitar informação e documentação a beneficiários ou outras entidades.
 - Para uma análise apropriada, a denúncia deve ser detalhada e objectiva, facultando a descrição dos factos, datas, locais, pessoas e entidades envolvidas.
-
- **Consequências e Reporte às Instâncias Adequadas:**
 - Se do tratamento de uma denúncia resultar a constatação de uma irregularidade ou suspeita de fraude, a Direcção da ADDF iniciará um procedimento disciplinar.
 - Caso os factos denunciados sejam susceptíveis de integrar responsabilidade criminal, serão **sempre objecto de participação ao Ministério Público e/ou à Procuradoria Europeia**.
 - A ADDF também comunicará as situações de irregularidade ou suspeita de fraude à **Comissão Europeia** e às demais autoridades competentes (e.g., Tribunal de Contas, Autoridade de Auditoria da AT, Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)), no respeito das respectivas atribuições.
 - As conclusões e recomendações do tratamento das denúncias serão integradas na avaliação de risco da ADDF para o PRR.

7. Avaliação e Monitorização

A avaliação e monitorização dos riscos de fraude são processos contínuos na ADDF:

- **Periodicidade:** O Manual e a execução das medidas preventivas de risco são objecto de avaliação anual.
- **Relatório:** Um relatório anual com as conclusões da avaliação será elaborado pela Direcção, e subscrito pelos membros da equipa de avaliação. Este relatório será aprovado pela

Direcção da ADDF e determinará a necessidade de revisão do Manual.

- **Planos de Acção:** Se a avaliação resultar na necessidade de medidas antifraude adicionais, será implementado um plano de acção, com identificação de responsáveis e prazos.
- **Responsabilidade:** A Direcção da ADDF é responsável por desencadear o processo de avaliação de risco de fraude, elaborar o relatório e monitorizar a implementação dos planos de acção.

8. Divulgação

Compete à Direcção da ADDF a divulgação do presente Manual junto de todos os associados, funcionários e colaboradores da ADDF, bem como a divulgação do relatório de auto-avaliação anual, após a sua aprovação.

9. Referências

O presente Manual foi elaborado tendo por base os seguintes documentos orientadores:

- Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2021.
- Manual de Gestão do Risco da Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» (versão 17/06/2022).
- "Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures" (EGESIF_14-0021-00).
- Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).
- Regime Geral de Protecção dos Denunciantes de Infracções (RGPDI) - Lei n.º 93/2021, de 20 de Dezembro.