

PLANO DE GESTÃO DE RISCOS

FICHA TÉCNICA

Título

PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Editor

Unidade Nacional de Gestão

do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu

Data de edição

5 de março de 2020

Controlo de versões

Nº da versão	Data de aprovação	Alterações
01	09.03.2020	

ÍNDICE

1. ENQUADRAMENTO-----	4
2. CARATERIZAÇÃO DA UNIDADE NACIONAL DE GESTÃO-----	5
2.1. MISSÃO E ATRIBUIÇÕES-----	6
2.2. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS-----	8
2.3. FUNDO DE RELAÇÕES BILATERAIS -----	8
3. MODELO DE GESTÃO DO MECANISMO FINANCEIRO DO ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU-----	9
4. METODOLOGIA PARA IDENTIFICAÇÃO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DO RISCO -----	11
4.1. ORIENTAÇÕES DO QUADRO LEGAL DO MFEEE -----	11
4.2. ORIENTAÇÕES DAS RECOMENDAÇÕES DO CPC -----	13
5. MAPEAMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO MFEEE -----	13
5.1. MAPEAMENTO DE RISCOS DA ATUAÇÃO DA UNG-MFEEE -----	14
5.2. MAPEAMENTO DE RISCOS DOS PROGRAMAS PELA UNG-MFEEE -----	15
5.3. MAPEAMENTO DE RISCOS PELOS OPERADORES DE PROGRAMAS -----	17
6. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO-----	18
7. FORMAÇÃO -----	19

ANEXOS

Anexo 1 – Mapa dos Riscos da atuação da UNG-MFEEE

Anexo 2 – Grelha de avaliação de riscos nos Programas

Anexo 3 – Minuta de declaração - Inexistência de conflito de interesses

SIGLAS

ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.
AT	Assistência Técnica
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
DSGC	Descrição do Sistemas de Gestão e Controlo
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre
FBR	Fundo de Relações Bilaterais
FMC	Financial Mechanism Committee
FMO	Financial Mechanism Office
IFR	Relatório Financeiro Intercalar
IGF	Inspeção Geral de Finanças
JCBF	Comité Conjunto para os Fundos Bilaterais
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
MoU	Memorando de Entendimento
OP	Operador/es de Programa
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
UNG-MFEEE	Unidade Nacional de Gestão do MFEEE

1. ENQUADRAMENTO

A Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)¹ de 1 de julho de 2009 refere que os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem elaborar Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

A Unidade Nacional de Gestão (UNG) do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEEE) é uma estrutura de gestão com responsabilidade na gestão de recursos públicos obedecendo a um quadro legal de implementação onde a gestão orientada para os resultados e a gestão do risco assumem uma relevância central para a sua atuação.

A elaboração de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, para além de ser entendida como um dever, concretiza uma ferramenta essencial para uma política integrada de promoção da qualidade do serviço público.

¹ Conselho de Prevenção da Corrupção, criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, entidade independente que funciona junto do Tribunal de Contas, tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

2. CARATERIZAÇÃO DA UNIDADE NACIONAL DE GESTÃO

O Acordo sobre o Espaço Económico Europeu foi assinado no Porto, em 1992, entre os Estados-Membros da União Europeia e três países da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) - Islândia, Liechtenstein e Noruega - que passaram a partilhar o Mercado Interno. Neste contexto, foi criado um Mecanismo Financeiro plurianual cujos objetivos gerais são:

- Reduzir as disparidades económicas e sociais no Espaço Económico Europeu;
- Reforçar as relações bilaterais entre os países Doadores e os países Beneficiários.

A UNG-MFEEE é uma estrutura de gestão criada pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) nº 39/2017, de 10 de março, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2017, de 24 de abril com as atribuições inerentes ao Ponto Focal Nacional, conforme definido no Regulamento de implementação do MFEEE 2014-2021 (Regulamento) ² e no Memorando de Entendimento (MoU) assinado entre Portugal e os designados Países doadores (Islândia, Liechtenstein e Noruega) em 22 de maio de 2017.

De acordo com o MoU assinado, o MFEEE 2014-2021 apoia cinco programas nacionais nas áreas do Crescimento Azul, Ambiente, Conciliação e Igualdade de Género, Cultura e Sociedade Civil, cuja gestão se encontra a cargo dos Operadores de Programa ali designados (respetivamente Direção-Geral de Política do Mar, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Direção-Geral do Património Cultural e Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género) e do Gestor do Fundo Cidadãos Ativos (Consórcio entre a Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação Bissaya Barreto). Acresce a estes 5 Programas o Fundo das Relações Bilaterais cuja gestão cabe à UNG-MFEEE.

A UNG-MFEEE, enquanto Ponto Focal Nacional tem a responsabilidade geral de garantir que os diferentes Programas de financiamento contribuem para o cumprimento dos objetivos gerais do MFEEE em Portugal, assim como assegurar a sua implementação em linha com os princípios de implementação elencados no Artigo 1.3 do Regulamento, dos quais se destacam os seguintes:

Article 1.3 Principles of Implementation

(...)

2. All programmes and activities funded by the EEA Financial Mechanism 2014-2021 shall follow the principles of good governance; they shall be participatory and inclusive, accountable, transparent, responsive, effective and efficient. There shall be zero-tolerance towards corruption.

(...)

4. All programmes and activities funded by the EEA Financial Mechanism 2014-2021 shall follow a results and risk management approach.

² Regulation on the implementation of the European Economic Area (EEA) Financial Mechanism 2014-2021, adotado em 8 de setembro de 2016 pelo FMC e confirmado pelo Comité Permanente da EFTA em 22 de setembro 2016.

Apesar da sua natureza temporária³ e fim específico, a adoção de um Plano de Gestão de Riscos, por parte da UNG-MFEEE é considerado como imprescindível para a qualidade da concretização da sua missão e das linhas estratégicas definidas para a sua atuação, não só no âmbito das suas atribuições de supervisão dos Programas contratualizados, mas também enquanto entidade responsável pela gestão do Fundo de Relações Bilaterais.

2.1. MISSÃO E ATRIBUIÇÕES

Com o intuito de melhoria contínua do seu desempenho, a UNG-MFEEE tem como visão e missão:

Visão: ser um modelo de excelência, reconhecido como um ator de referência nacional e internacional na implementação do MFEEE.

Missão: garantir o sucesso do cumprimento dos objetivos do MFEEE, assegurando a implementação do Memorando de Entendimento, a sua visibilidade e reconhecimento e promovendo as relações bilaterais entre as entidades nacionais e as entidades dos países doadores.

Para a concretização da sua visão e missão a UNG-MFEEE estabeleceu como **Objetivos Estratégicos** (OE) os seguintes:

OE1 – Assegurar que o cumprimento do Memorando de Entendimento estabelecido entre Portugal e os países doadores no âmbito do MFEEE 2014-2021 é alcançado de forma transparente e exemplar, garantindo a monitorização contínua do seu progresso e qualidade.

OE2 – Aumentar a notoriedade da marca EEA Grants.

OE3 – Promover ativamente o reforço das relações bilaterais entre Portugal e os países doadores.

São **Valores** orientadores da atuação da UNG-MFEEE os seguintes:

- **Excelência:** atuar com qualidade, eficiência e eficácia;
- **Competência:** desempenhar as funções com profissionalismo, zelo dedicação e responsabilidade;
- **Responsabilidade:** garantir o sucesso no cumprimento dos objetivos do MFEEE, adotando comportamentos que reforcem a sua confiança e credibilidade;
- **Cooperação:** acompanhar e apoiar os diversos intervenientes na concretização dos objetivos do MFEEE, antecipando necessidades e encontrando soluções eficazes e eficientes;

³ De acordo com o nº. 9 da citada RCM nº. 39/2017, de 10 de março, com a aprovação do último pagamento do apoio financeiro concedido por parte do FMC, de acordo com o Regulamento para o período 2014-2021, determina o fim do mandato da UNG-MFEEE como Ponto Focal Nacional e a cessação de funções do pessoal.

- **Transparência:** garantir o cumprimento do quadro legal do MFEEE 2014-2021, tomar decisões através de critérios objetivos e devidamente fundamentados;
- **Comunicação:** garantir a disseminação ao público da informação sobre a existência do MFEEE 2014-2021 em Portugal, partilhar informação clara e verdadeira, divulgando os resultados alcançados ao longo da sua implementação;
- **Dinamismo:** desenvolver com dinâmica atividades relevantes para o cumprimento da sua missão.

De acordo com o previsto no MoU e no Regulamento, cabem à UNG-MFEEE as seguintes **atribuições**:

- a) Representar Portugal nas suas relações com os representantes dos países doadores - *Financial Mechanism Committee (FMC)* e *Financial Mechanism Office (FMO)*;
- b) Garantir a disseminação ao público da informação sobre a existência do MFEEE 2014-2021 em Portugal e assegurar que os Operadores do Programa cumprem as suas obrigações de informação e publicidade de acordo com os requisitos do Artigo 3.2 do Regulamento;
- c) Assegurar que os Programas são implementados de acordo com o quadro legal do MFEEE 2014-2021 referido no artigo 1.5 do Regulamento;
- d) Monitorizar de forma regular o progresso e a qualidade da implementação dos Programas relativamente ao progresso dos indicadores estabelecidos para os objetivos e resultados contratualizados e de acordo com as condições financeiras dos mesmos para reporte no Relatório Estratégico Anual (*Annual Strategic Report*);
- e) Realizar a monitorização regular do risco dos Programas em relação ao seu progresso, resultados e objetivos definidos para reporte no Relatório Estratégico Anual;
- f) Organizar a Reunião Anual com o FMC/FMO;
- g) Promover o funcionamento da Comissão de Acompanhamento e orientar o seu trabalho;
- h) Coordenar e gerir o Fundo da Assistência Técnica previsto no Artigo 1.10 do Regulamento e o Fundo para as Relações Bilaterais previsto no Artigo 4.6 do Regulamento;
- i) Estabelecer e presidir ao Comité Conjunto para os Fundos Bilaterais, nos termos do artigo 4.2 do Regulamento;
- j) Aprovar as Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo dos Operadores dos Programas, nos termos do artigo 5.7 do Regulamento;
- k) Acompanhar as auditorias conduzidas pelo Conselho de Auditores da EFTA e as auditorias e verificações no local conduzidas pelo FMC;
- l) Garantir que os avisos dos concursos cumprem os requisitos do quadro legal do MFEEE 2014-2021, nos termos do artigo 1.5 do Regulamento.

2.2. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

De acordo com a citada RCM nº 39/2017, de 10 de março, a UNG-MFEEE é constituída por:

- Um(a) coordenador(a) a quem compete gerir e coordenar as atividades da UNG-MFEEE enquanto Ponto Focal Nacional do MFEEE 2009-2014 e do MFEEE 2014-2021 e exercer as funções de representante oficial do Ponto Focal Nacional;
- Um(a) coordenador(a)-adjunto(a) que substitui o(a) coordenador(a) nas suas ausências e impedimentos e exerce as competências que este(a) lhe delegar;
- Quatro elementos, a recrutar por mobilidade ou em regime de contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pelas Leis n. 82-B/2014, de 31 de dezembro, 84/2015, de 7 de agosto, 18/2016, de 20 de junho, e 42/2016, de 28 de dezembro.

Na atual composição, destes quatro elementos, três são técnicos superiores e outro assistente técnico. Dos três técnicos superiores, dois são da área financeira/accompanhamento de projetos e outro exclusivo para a área da comunicação, sendo esta exclusividade um requisito do Regulamento.

O Orçamento da UNG-MFEEE contempla duas fontes de financiamento distintas:

- a) O Programa de Assistência Técnica (AT) do MFEEE 2014-2021, que assegura a 100% o pagamento das despesas com os vencimentos;
- b) Orçamento de Estado que suporta as restantes despesas de funcionamento da UNG-MFEEE.

2.3. FUNDO DE RELAÇÕES BILATERAIS

O Fundo de Relações Bilaterais (FBR) é constituído com pelo menos 2% do montante total alocado a cada Estado beneficiário (cfr. Artigo 4.6 do Regulamento) com o objetivo de financiar iniciativas que visem o fortalecimento das relações bilaterais entre os países Doadores e o país Beneficiário.

A gestão do FBR está a cargo da UNG-MFEEE, na qualidade de entidade designada como Ponto Focal Nacional.

A atribuição dos financiamentos pelo FBR é recomendada pelo Comité Conjunto para os Fundos Bilaterais (*Joint Committee of Bilateral Funds* - JCBF), que é presidido pela UNG-MFEEE e composto pelos representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos Países Doadores e de Portugal.

Parte do FBR deve ser disponibilizado aos Operadores dos Programas através de alocações pré-estabelecidas no MoU, a que podem acrescer outras alocações decididas pelo JCBF. Os fundos poderão ser distribuídos através de atividades de interesse bilateral pré-definidas ou concursos abertos.

A Descrição dos Sistemas de Gestão e Controlo a nível nacional descreve em detalhe o circuito de gestão do FBR e o Manual do FBR⁴ dá apoio aos beneficiários.

3. MODELO DE GESTÃO DO MECANISMO FINANCEIRO DO ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU

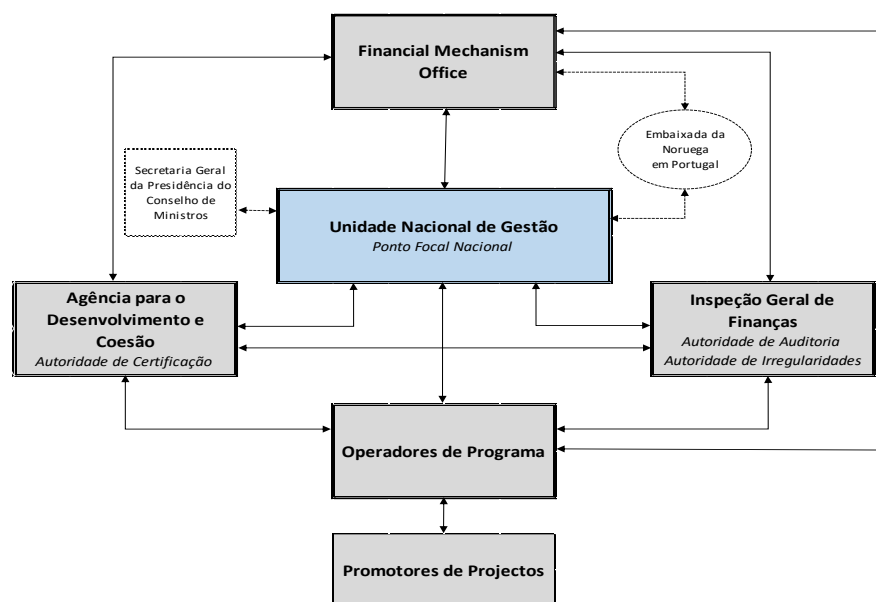
Para o cumprimento dos objetivos definidos, a UNG-MFEEE articula com as seguintes entidades:

- **Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SG PCM)**, que assegura o apoio administrativo e logístico necessário aos serviços dependentes do Ministro do Planeamento, nomeadamente à UNG-MFEEE, conforme previsto n.º 6 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro e de acordo com o estipulado na RCM n.º 39/2017, de 10 de março. Os serviços da SG PCM processam os vencimentos da equipa afeta à UNG-MFEEE e fornecem à UNG-MFEEE os elementos necessários para o reporte da utilização do fundo de AT; coordenam a execução do Orçamento de Estado afeto à UNG-MFEEE; executam os procedimentos de aquisição de bens e serviços por conta da UNG-MFEEE e executam as ordens de pagamento da UNG-MFEEE aos beneficiários do FBR.
- **Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC)**, que exerce funções de Autoridade de Certificação e de Entidade Pagadora do MFEEE e, por delegação de competências da Autoridade de Auditoria, também exerce funções de auditoria e controlo. Esta entidade é ainda responsável por apresentar ao FMO os reportes financeiros (*Interim Financial Report* e os *Final Programme Report*) de todos os Programas com exceção do Fundo Cidadãos Ativ@s. A ADC certifica os reportes financeiros da UNG-MFEEE da utilização do fundo de AT com base nas evidências fornecidas pelos serviços Financeiros e de Recursos Humanos da SG PCM e da utilização do FBR pelos Operadores dos Programas e pelos restantes beneficiários.
- **Inspecção Geral de Finanças (IGF)**, que desempenha funções de Autoridade de Auditoria, assegurando a realização das auditorias aos programas de forma a verificar o correto funcionamento dos sistemas de gestão e controlo dos Operadores dos Programas e da UNG-MFEEE. Esta entidade é ainda responsável por submeter ao FMO uma estratégia de auditoria e um relatório anual que indique os resultados das auditorias realizadas durante o anterior período de 12 meses. Da mesma forma, emite um parecer anual, com base nas auditorias efetuadas sob a sua responsabilidade, sobre se os sistemas de gestão e controlo funcionam de forma eficaz, de modo a dar uma garantia razoável de que as declarações de despesas apresentadas ao FMC são corretas e, consequentemente, as transações subjacentes respeitam a legalidade e a regularidade. De acordo com o disposto no Anexo A do MoU, a IGF assume também a função de Autoridade de Irregularidades.

⁴ Documentos disponíveis no site dos EEA Grants Portugal www.eeagrants.gov.pt.

- **Operadores de Programa**, são as entidades responsáveis pela implementação dos programas. Cada Operador de Programa é responsável pela proposta de implementação do seu Programa, que foi previamente objeto de apreciação e aprovação pelos representantes dos países Doadores, e pela execução do mesmo, incluindo entre outros aspetos o alcance dos objetivos, resultados esperados, seleção e contratualização dos projetos. No MFEEE 2014-2021 os Operadores de Programa são os seguintes:
 - **Programa Crescimento Azul** - Direção-Geral de Política do Mar (DGPM);
 - **Programa Ambiente** - Secretaria-Geral do Ministério Ambiente (SG AMB);
 - **Programa Cultura** - Direção Geral de Património Cultural (DGPC);
 - **Programa Cidadania e Igualdade de Género** - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG).
- **Consórcio Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação Bissaya Barreto**, selecionado pelo FMO para gerir o **Programa Cidadãos Ativ@s**. As funções de supervisão deste Programa encontram-se a cargo do FMO, não tendo a UNG-MFEEE relativamente a este Programa as mesmas atribuições que tem em relação aos restantes Programas (cfr. elencado *supra* em 2.1), não obstante participar nas reuniões anuais e comités de seleção enquanto observador;
- **Financial Mechanism Office (FMO)**, secretariado técnico que funciona em Bruxelas para apoiar tecnicamente o FMC na gestão do MFEEE servindo de ponto de contacto com as entidades dos países Beneficiários;
- **Real Embaixada da Noruega em Lisboa**, representa o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega no JCBF.

O modelo de relação das diversas entidades é reproduzido na tabela seguinte.



4. METODOLOGIA PARA IDENTIFICAÇÃO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DO RISCO

A metodologia para a identificação, avaliação e gestão do risco proposta no presente Plano de Gestão de Riscos deve, conforme exposto, tomar por referência, quer os instrumentos de orientação produzidos no âmbito do quadro legal de implementação do MFEEE 2014-2021, quer as orientações nacionais corporizadas nas Recomendações do CPC.

4.1. ORIENTAÇÕES DO QUADRO LEGAL DO MFEEE

No início da implementação do MFEEE 2014-2021, o FMC adotou um documento estratégico para a gestão de riscos (*Risk Management Strategy*)⁵ no âmbito do qual apresenta os princípios, definições e níveis a que a gestão de riscos deve ser aplicada, as principais características da abordagem da gestão de riscos ao nível dos representantes dos países Doadores e as responsabilidades dos principais atores nos diferentes níveis de implementação.

Este documento estratégico reconhece que a gestão do risco é guiada pelos diferentes sistemas nacionais e que não existe uma abordagem metodológica uniforme proposta no Regulamento. Não obstante, elenca os diferentes recursos adicionais que estão disponíveis para referência das entidades nacionais:

- A. As orientações nacionais para o sector público;
- B. O processo de gestão de risco sugerido assente em princípios de gestão de risco amplamente seguidos no plano internacional:
 - 1 Identificar os Resultados a atingir;
 - 2 Identificar os fatores críticos de sucesso (premissas);
 - 3 Identificar os riscos;
 - 4 Avaliar e priorizar riscos, em termos de probabilidade e consequência;
 - 5 Definir e implementar uma resposta ao risco;
 - 6 Monitorizar e reportar.
- C. A *Results Guideline*⁶ que é parte integrante do quadro legal aplicável à implementação do MFEEE 2014-2021, conforme previsto no Artigo 1.5 do Regulamento e adota as regras e orientações para o desenho, monitorização e avaliação dos Programas, para a gestão de riscos e para o reporte de resultados, sendo relevante considerar a metodologia aí preconizada para alinhamento das avaliações de riscos e reportes devidos.

⁵ Risk Management Strategy EEA & Norway Grants 2014-2021, adotada pelo FMC em 27 de outubro de 2016

⁶ *Results Guideline - Rules and Guidance on How to Design, Monitor and Evaluate Programmes, Manage Risks and Report on Results*, adoptada pelo FMC em 9 de fevereiro 2017 e atualizada em janeiro 2019, publicada na sua versão atualizada em <https://eeagrants.org/resources/2014-2021-results-guideline>

Critérios de classificação dos riscos

A avaliação dos riscos pressupõe a sua classificação segundo critérios de probabilidade e gravidade do seu impacto. O nível de risco resulta assim de uma combinação do grau de probabilidade com a gravidade da consequência da respetiva ocorrência.

Para esta classificação segue-se a classificação exposta na *Results Guideline* que adota uma classificação de probabilidade e consequência de 4 níveis.

Critérios	Classificação			
	1	2	3	4
Probabilidade da ocorrência	Muito improvável	Pouco Provável	Provável	Muito Provável
Consequência da ocorrência	Mínima	Moderada	Grave	Muito Grave

Da conjugação dos diferentes níveis de probabilidade e de consequência surge a leitura do nível risco também em 4 níveis:

	Baixo
	Médio Baixo
	Médio Alto
	Alto

As respostas aos riscos consideradas na *Result Guideline* seguem a abordagem amplamente adotada através da consideração de quatro respostas tipo:

Evitar/Anular – através de medidas de anulação dos riscos identificados.

Transferir/Partilhar – através de medidas que partilham ou transferem os riscos para terceiros.

Aceitar – certos riscos não são passíveis de anulação, mitigação ou transferência, mas são necessários tendo em vista os resultados programados. A aceitação de riscos com consequências mais severas deve ser documentada e a sua avaliação deve ser contínua, ao passo que riscos com baixo nível de consequências negativas serão mais tipicamente passíveis de aceitação.

Mitigação – através de medidas e ações que reduzem a probabilidade e/ou a consequência dos riscos identificados. Configura a resposta tipo de um plano de gestão de riscos. As ações de mitigação devem estar relacionadas com um risco específico cuja probabilidade e/ou consequência visa reduzir.

4.2. ORIENTAÇÕES DAS RECOMENDAÇÕES DO CPC

Não tendo sido definido um modelo para os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas pelo CPC, a referida Recomendação de 2009 refere como conteúdo destes planos, os seguintes elementos:

- Identificação em cada área ou departamento dos **riscos** de corrupção e infrações conexas;
- Identificação das **medidas adotadas** de prevenção dos riscos identificados;
- Identificação dos **responsáveis** pela gestão do plano;
- Previsão da elaboração do **relatório de execução** anual.

Complementarmente, o CPC aprovou a Recomendação de 1 de julho de 2015, que em síntese recomenda que:

- Devem ser identificados de modo exaustivo os **riscos de gestão**, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes **medidas preventivas**;
- Os riscos devem ser identificados relativamente às **funções, ações e procedimentos** realizados por todas as unidades da estrutura orgânica das entidades;
- Devem designar **responsáveis pela execução e monitorização**, bem como pela elaboração dos respetivos relatórios anuais que podem constituir um capítulo próprio dos relatórios de atividade das entidades a que respeitam;
- Devem ser realizadas **ações de formação, divulgação, reflexão e esclarecimento** junto de todos os colaboradores das entidades para promover o seu envolvimento numa cultura de prevenção de riscos;
- Os Planos devem ser **publicitados nos sítios da internet** das entidades a que respeitam, excetuando as matérias e as vertentes que apresentem uma natureza reservada, de modo a consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública.

5. MAPEAMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO MFEEE

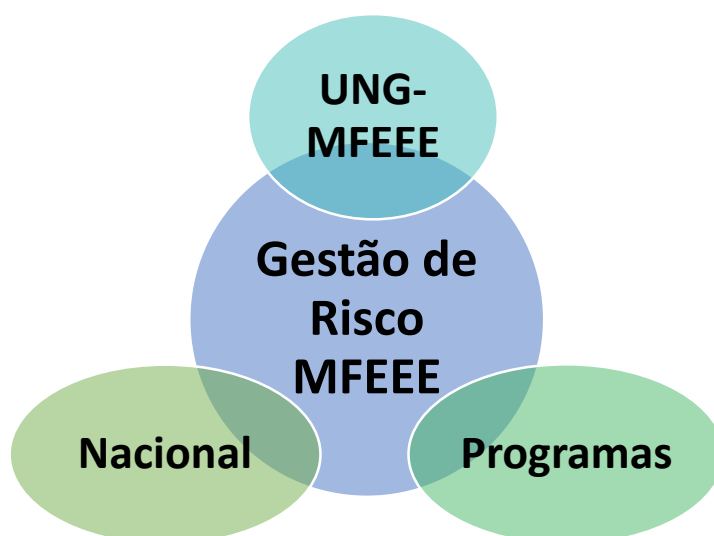
Conforme exposto *supra*, o quadro de implementação do MFEEE 2014-2021 determina que todos os programas e atividades financiados devem seguir uma abordagem de gestão orientada para resultados e uma gestão de riscos.

O Regulamento prevê a responsabilidade de gestão de riscos em dois níveis:

- **Nível nacional** - a UNG-MFEEE enquanto Ponto Focal Nacional deve de forma contínua e estruturada avaliar os riscos da implementação do MFEEE 2014-2021 e tomar as medidas consideradas necessárias e compatíveis com o Regulamento (cfr. Artigo 5.3.3).

- **Nível dos Programas** – Os Operadores dos Programas devem identificar os riscos para a efetiva implementação do programa e resultados previstos e tomar as ações adequadas (cfr. Artigo 5.6.1.h)), em particular junto dos diferentes promotores dos projetos financiados.

Atento todo o contexto descrito, o presente Plano de Gestão de Riscos deve considerar não só a identificação e gestão de riscos próprios da atuação da UNG-MFEEE, enquanto entidade gestora de recursos públicos, no contexto recomendado pelo CPC, mas também a identificação e gestão de riscos de implementação dos Programas a nível nacional a reportar pela UNG-MFEEE aos representantes dos países Doadores, bem como ao nível dos programas a reportar pelos Operadores dos Programas, decorrente das responsabilidades previstas no quadro legal do MFEEE.



5.1. MAPEAMENTO DE RISCOS DA ATUAÇÃO DA UNG-MFEEE

O quadro legal do MFEEE não exige a elaboração e reporte da gestão de riscos associada à atuação da UNG-MFEEE ou mesmo à implementação do FBR. Por sua vez, não se encontram contratualizados resultados para a implementação dos fundos externos (AT e FBR). Nessa medida, o mapeamento dos riscos da atuação da UNG-MFEEE segue de uma forma integrada e adaptada, quer as orientações das Recomendações do CPC, quer as orientações do quadro legal do MFEEE.

Tendo presente em particular a Recomendação de 1 de julho de 2015 do CPC e atenta a estrutura orgânica da UNG-MFEEE de cariz matricial, sem unidades orgânicas e com reduzido número de colaboradores, considerou-se fulcral na elaboração do Plano de Gestão de Riscos considerar:

1. a identificação das **áreas de atuação e procedimentos chave** realizados pela UNG-MFEEE e considerados **críticos** para gestão dos riscos que podem estar associados;

2. a identificação de modo abrangente de **todos os riscos de gestão**, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes **medidas preventivas**.

Na sequência de uma ação de formação promovida pela UNG-MFEEE com a colaboração do CPC com o tema *Ética e Integridade – Instrumentos de prevenção de riscos de corrupção*⁷, foi efetuada uma primeira avaliação interna que identificou as seguintes áreas e procedimentos críticos da atuação da UNG-MFEEE para a identificação de riscos:

- ❖ Monitorização da implementação dos Programas
- ❖ Gestão do Fundo de Relações Bilaterais
- ❖ Reporte Financeiro dos Fundos externos (FBR/AT)
- ❖ Fundo de Maneio
- ❖ Contratação pública
- ❖ Gestão do Mecanismo de Alerta de Irregularidades
- ❖ Riscos Informáticos
- ❖ Comunicação

Apesar de este nível de gestão de riscos relativo á atuação da UNG-MFEEE não se encontrar abrangido pelas obrigações de reporte da UNG-MFEEE aos representantes dos Países Doadores por força do quadro legal do MFEEE aplicável, adota-se com adaptação a mesma matriz de risco seguida pela *Results Guideline*.

O resultado do primeiro exercício de identificação de riscos e medidas de prevenção (**Anexo 1**) foi elaborado após discussão e partilha entre todos os membros da equipa da UNG-MFEEE.

5.2. MAPEAMENTO DE RISCOS DOS PROGRAMAS PELA UNG-MFEEE

De acordo com a Descrição do Sistemas de Gestão e Controlo (DSGC) a nível nacional⁸ que descreve a atuação da UNG-MFEEE (a par das Autoridades de Certificação e Auditoria) as responsabilidades de monitorização e reporte definidas para cumprimento das obrigações constantes no Artigo 5.3 do Regulamento contemplam:

- a) **Monitorização da conformidade** através do controlo administrativo e revisões do cumprimento com o quadro legal do MFEEE 2014-2021;

⁷ Ação de formação ministrada pelo Prof. Doutor António Maia no âmbito das ações de formação promovidas pelo CPC, promovida pela UNG-MFEEE para a sua equipa e alargada às equipas dos Operadores dos Programas (novembro/dezembro de 2019).

⁸ Documento objeto de relatório e parecer da Autoridade de Auditoria e confirmado pelo FMO quanto à sua conformidade com o quadro legal do MFEEE 20014-2021, publicado na sua versão revista em <https://www.eeagrants.gov.pt/media/2629/sistema-de-gestao-e-controlo-pt--2%C2%BA-revisao.pdf>

- b) **Monitorização dos resultados** do progresso e da qualidade da implementação dos Programas, incluindo a monitorização das responsabilidades de informação e comunicação dos Operadores dos Programas;
- c) **Monitorização baseada no risco** após uma avaliação de risco dos Programas, com foco naqueles que apresentam maior risco, o que pode envolver a aplicação de ações adicionais de controlo.

De acordo com a referida DSGC, a monitorização regular e contínua pela UNG-MFEEE é desenvolvida através das seguintes ações, sem prejuízo de outras:

- **Reportes semestrais** dos Operadores dos Programas;
- **Reuniões de controlo regulares** com a periodicidade mínima semestral com os Operadores dos Programas;
- **Consolidação das informações** referentes a controlos, auditorias e queixas;
- **Acompanhamento**, enquanto observador, das reuniões dos Comités de Cooperação entre os Operadores dos Programas e os respetivos parceiros de Programa dos países Doadores (*Donor Programme Partners*) e dos procedimentos de seleção dos concursos a cargo dos Operadores de Programa;
- **Validação dos textos dos avisos dos concursos** de forma a garantir o cumprimento dos requisitos mínimos do Regulamento;
- **Validações prévias** antes da submissão ao FMC/FMO de documentos devidos pelos Operadores dos Programas;
- **Revisão dos relatórios Anuais e Finais dos Programas** - submetidos pelo Operadores de Programa ao FMO até 15 de fevereiro de cada ano e 30 de abril de 2015 respetivamente.

A avaliação de riscos dos programas elaborada pela UNG-MFEEE assenta nos elementos recolhidos nestas ações, bem como nas demais ações informais de acompanhamento da atuação dos Operadores dos Programas, cujo reporte é devido aos representantes dos Países Doadores no Relatório Estratégico Anual em versão não pública e objeto de discussão na Reunião Anual com os representantes dos países Doadores com participação restrita.

O modelo de reporte aplicável para a avaliação de riscos da UNG-MFEEE relativamente aos Programas tem a seguinte matriz:

Programa	Riscos	Nível de Risco Global	Ações levadas a cabo	Ações Planeadas
Programa 1				
Programa 2				

A data das Reuniões Anuais determina a submissão do Relatório Estratégico Anual, dois meses antes da mesma. Seguindo o calendário assumido na última Reunião Anual (outubro de 2019) o Relatório Estratégico Anual é submetido durante o mês de julho de cada ano.

Nessa medida, os resultados das ações de controlo e monitorização realizadas desde a conclusão da última avaliação (julho 2019) e das ações a realizar até ao prazo de submissão do próximo Relatório Estratégico Anual (julho 2020) devem ser objeto de avaliação, reporte e atualização.

Para este efeito foram identificados os seguintes aspetos críticos relevantes para a avaliação de risco dos programas:

- ❖ Equipa de gestão afeta ao programa
- ❖ Resultado das visitas técnicas e reuniões de controlo
- ❖ Reporte de despesas do FBR nos Programas
- ❖ Resultado das auditorias aos Programas e operações financiadas
- ❖ Irregularidades detetadas e reportadas
- ❖ Comunicação

Para apoio na avaliação de risco nos programas foi desenvolvida uma grelha de controlo (**Anexo 2**) a preencher com base nos elementos disponíveis à data de preparação do Relatório Estratégico Anual.

5.3. MAPEAMENTO DE RISCOS PELOS OPERADORES DE PROGRAMAS

Todas as entidades designadas como Operadores de Programa têm publicitado nos respetivos sites institucionais os Planos de Gestão de Riscos, incluindo de corrupção e infrações conexas, adotados na sequência das Recomendações do CPC que abrangem a sua atuação global para além da gestão dos Programas contratualizados no âmbito do MFEEE.

Do ponto de vista de gestão de riscos da implementação dos Programas cada Operador de Programa apresentou um primeiro mapeamento de riscos de acordo com o modelo preconizado pela *Results Guideline* e já acima descrito, aquando da preparação da contratualização dos contratos de financiamento (2019). Após a contratualização dos Programas esta avaliação deve ser atualizada e reportada no Relatório Anual de Programa (*Annual Programme Report*), tendo o primeiro sido submetido até 15 de fevereiro de 2020.

De acordo com a *Results Guideline* a identificação e definição dos riscos para os Operadores dos Programas é ainda enquadrada entre duas categorias:

Riscos programáticos – riscos relacionados com o nível mais estratégico de implementação dos programas (v.g. desadequado desenho ou estratégia dos programas ou do uso do FBR, questões tecnológicas, obstáculos políticos ou legislativos, etc.)

Riscos operacionais – riscos relacionados com os desafios de implementação dos programas e dos projetos financiados (v.g. riscos com a manutenção de equipas adequadas para a gestão dos programas, riscos de integridade e falta de transparência na seleção de projetos, etc.).

Como referência de controlo e acompanhamento a UNG-MFEEE utilizará o mapeamento feito pelos Operadores de Programa e reportado ao FMO no *Anual Programme Report* submetido até 15 de fevereiro de cada ano para avaliação nas reuniões de controlo programadas.

6. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO

Conforme resulta do exposto, o Plano de Gestão de Riscos no âmbito da implementação do MFEEE implica três níveis de gestão:

- ✓ nível de atuação da UNG-MFEEE enquanto entidade gestora de recursos públicos
- ✓ nível nacional de implementação dos Programas MFEEE (através da avaliação da UNG-MFEEE, enquanto Ponto Focal Nacional) e
- ✓ nível de Programa (autoavaliação pelos respetivos Operadores de Programa).

Na tabela seguinte é apresentada em síntese o quadro de gestão de riscos considerando os referidos três níveis de gestão e os respetivos instrumentos de gestão, controlo e reporte.

Nível de Gestão de Risco	Instrumentos de Gestão	Controlo	Reporte (Data)
UNG-MFEEE	Mapa de Riscos da atuação UNG-MFEEE (Anexo 1)	Avaliação conjunta pela equipa UNG-MFEEE	Reporte inserido no Relatório de Atividades Anual (março)
Nacional	Mapa de Riscos dos Programas ⁹	Monitorização contínua dos Programas pela UNG-MFEEE (Anexo 2)	Relatório Estratégico Anual (julho)
Programas	Mapa de avaliação de Riscos do Programa	Operadores de Programa	Relatório do Programa Anual (até 15 fevereiro)
	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas		Relatório Anual (março)

⁹ Exceto Programa Cidadãos Ativ@s.

7. FORMAÇÃO

Considera-se que a formação contínua é um instrumento eficaz para a promoção de uma cultura de prevenção de riscos e de uma conduta mais ética dos agentes públicos.

Nesse sentido, a UNG-MFEEE incluirá no seu plano de formação as temáticas da integridade, boa governança e gestão de riscos.

Para além disso, e à semelhança da *supra* referida formação promovida com o apoio do CPC em 2019, promoverá ou incentivará a participação noutras formações dos Operadores dos Programas sobre aquelas temáticas, com vista a assim contribuir para a promoção da capacidade de atuação ética e de melhores padrões de integridade na implementação do MFEEE.

Anexo 1

Mapa dos Riscos da atuação da UNG-MFEEE

Área de atuação / Procedimentos	Identificação das fragilidades / riscos	Probabilidade	Consequência	Nível do Risco	Resposta ao Risco	Descrição da Resposta	Implementação da Resposta
Monitorização da Implementação dos Programas	Controlo deficiente da implementação dos Programas / Risco de incumprimento da missão da UNG-MFEEE e dos objetivos do MFEEE	2	4	2.83	Mitigate	Monitorização regular da implementação dos Programas junto dos OPs; Ferramentas adequadas de monitorização do progresso dos resultados do Programa; Acompanhamento da implementação dos projetos financiados;	Continua
	Inadequada capacidade técnica das equipas de gestão dos programas / Risco de incumprimento dos regulamentos e quadro legal aplicável	3	2	2.45	Mitigate	Levantamento das necessidades de formação; Promoção da formação para OPs	Continua
	Inadequada capacidade técnica da equipa da UNG-MFEEE / Risco de incumprimento dos regulamentos e quadro legal aplicável	2	2	2.00		Levantamento das necessidades de formação; Promoção da formação da equipa da UNG-MFEEE	Continua
	Tratamento da informação financeira em ferramentas informáticas vulneráveis ao erro e alteração / Risco de falha da integridade da informação	4	2	2.83	Transfer/share	Lançamento procedimento de contratualização de Sistema de Informação conjunto para o MFEEE	1º semestre 2020
Fundo de Relações Bilaterais - Gestão de candidaturas	Incongruência e/ou lacunas na definição das regras de financiamento entre os diversos documentos existentes (aviso de concurso, formulário de candidatura, manuais, etc.) / Risco de falha na garantia de igualdade de tratamento de potenciais candidatos e da transparência na atribuição dos fundos	2	2	2.00	Mitigate	Revisão simultânea e regular dos diferentes documentos aplicáveis	Continua
	Prestação de informações divergentes aos diversos interessados / Risco de falha na credibilidade, na garantia de igualdade de tratamento de potenciais candidatos e na transparência na atribuição dos fundos	2	3	2.45	Mitigate	Prestação de esclarecimentos por escrito; Publicação de FAQ's no site;	Continua
	Tratamento deficiente das comunicações com candidatos através da caixa de email bilateralrelations@eeagrants.gov.pt / Risco de falha na credibilidade, na garantia de igualdade de tratamento de candidatos e da transparência na atribuição dos fundos	2	3	2.45	Mitigate	Garantir o acesso à caixa de email por mais de uma pessoa; Garantir que a verificação é efetuada de forma permanente; Garantir respostas em tempo útil; Verificar a caixa de spam;	Continua
	Procedimentos de gestão das candidaturas não uniformes / Risco de falha na garantia de igualdade de tratamento de candidatos e da transparência na atribuição dos fundos	2	2	2.00	Mitigate	Implementação de fluxogramas e grelhas de controlo; Registo das etapas do processo (datas de receção, prazos, notificações, etc.);	Continua
Fundo de Relações Bilaterais - Seleção de iniciativas para financiamento	Conflito de interesses na seleção de candidaturas / Risco de falha na imparcialidade e na transparência das atribuição dos fundos	2	3	2.45	Mitigate	Declaração de não conflito de interesses assinada por todos os participantes no processo de seleção de candidaturas; Cumprimento do Regime de Acumulação de Funções	Continua
	Indefinição ou falta de clareza de critérios para os procedimentos de concessão de apoios/Risco de falha na imparcialidade e transparência na atribuição de apoios	1	1	1.00	Mitigate	Crítérios de seleção claros e definidos nos documentos aplicáveis: revisão dos critérios em caso de percepção de insuficiência pelos candidatos	Continua
Fundo de Relações Bilaterais - Monitorização das Iniciativas	Controlo deficiente das iniciativas financiadas / Risco de fraude e/ou de cumprimento deficiente dos objetivos do financiamento	3	4	3.46	Mitigate	Cumprir os planos de controlo regulares; Reagir adequada e atempadamente ao incumprimento;	Continua
Reporte financeiro (FBR/AT)	Insuficiência de recursos humanos para redundância na verificação de despesas e verificações no local/ Risco de falha na garantia de segregação de funções adequada	3	2	2.45	Transfer/share	Solicitar apoio junto dos serviços da SG PCM	Continua
Fundo de Maneio	Uso indevido dos cartões associados à dotação de fundo de maneio/Risco de peculato	2	2	2.00	Mitigate	Preservar reserva dos PINs associados aos cartões bancários atribuídos; Controlo dos extratos bancários para além dos titulares dos cartões	Continua
Riscos Informáticos	Acesso indevido ao sistema informático / Risco de perda de informação ou de partilha indevida e ilícita com terceiros	2	2	2.00	Mitigate	Conferir a origem fidedigna de comunicações eletrónicas suspeitas com o suporte informático da SG PCM; preservar a confidencialidade das senhas de acesso;	Continua
Contratação Pública	Indefinição ou falta de clareza dos critérios definidos nas peças dos procedimentos de contratação pública / Risco de falha na imparcialidade e na transparência	1	2	1.41	Mitigate	Revisão dos requisitos técnicos pela Unidade Ministerial de Compras da SG PCM	Contínuo
	Favorecimento de fornecedores/Risco de tráfico de influência	2	2	2.00	Mitigate	Pesquisa de fornecedores na plataforma GerFip e no Portal dos Contratos Públicos para evitar concentração das consultas e contratos nos mesmos fornecedores; Evitar contratualização dos mesmos fornecedores;	Continua
	Incumprimento de formalidades legais nos processos de aquisição / Risco de fraude	1	2	1.41	Mitigate	Articulação e verificação dos procedimentos promovidos pelos serviços da SG PCM por conta da UNG-MFEEE	Continua
Gestão do Alerta de Irregularidades	Falha na gestão das queixas recebidas através da caixa de email alerta@eeagrants.gov.pt/ Risco de falha no controlo adequado de queixas relativas a deficiências graves na governação do MFEEE	2	3	2.45	Mitigate	Garantir o acesso à caixa de email por mais de uma pessoa; Garantir que a verificação é efetuada de forma permanente	Continua
	Falha nos procedimentos de encaminhamento e acompanhamento das queixas / Risco de prevenção adequada de corrupção ou outras infrações graves e deficiente governação do MFEEE	2	3	2.45	Mitigate	Implementação de fluxogramas e grelhas de controlo; Registo das etapas do processo (datas de receção, prazos, notificações, etc.);	Continua
Comunicação	Diversos produtores de informação no site conjunto / Risco de imagem fraca e incongruente dos EEA Grants	3	2	2.45	Mitigate	Coordenação das equipas de comunicação dos OPs; Reuniões de trabalho regulares com responsáveis pela comunicação de cada OP; Monitorização regular do site; Formação dos OPs;	Continua
	Uso indevido da imagem dos EEA Grants	2	3	2.45	Mitigate	Garantir reação atempada e adequada ao uso indevido.	Continua

Crítérios	1	2	3	4
Probabilidade da Ocorrência	Muito Improvável	Pouco Provável	Provável	Quase certa
Consequência da ocorrência	Minimal	Moderada	Grave	Muito Grave

Código de cores nível de risco

	Baixo
	Médio Baixo
	Médio Alto
	Alto

Anexo 2

Grelha de Avaliação de Risco nos Programas

Programa:

**Operador de
Programa:**

Data:

Equipa de Gestão afeta ao Programa	Sim	Não	N/A	Justificação
A direção do Operador do Programa mostra empenho em assegurar que o Programa alcança com sucesso os objetivos planeados ?				
O Operador do Programa mantém recursos humanos suficientes para a adequada implementação do Programa ?				
O Operador do Programa afeta mais do que um(a) colaborador(a) a tempo inteiro ?				
A equipa afeta á implementação do Programa tem se mantido estável ?				
Visitas Técnicas e Reuniões de Controlo	Sim	Não	N/A	Justificação
As visitas técnicas detetaram algum incumprimento das obrigações do Operador de Programa?				
O Operador de Programa deu cumprimento a todas as recomendações resultantes de visitas técnicas anteriores ?				
As reuniões de controlo identificaram algum evento passível de comprometer a boa execução do Programa ?				
Reporte de despesas do FBR	Sim	Não	N/A	Justificação
O Operador do Programa apresenta insuficiências relevantes no reporte de despesas do FBR ?				
As insuficiências detetadas são persistentes?				
Resultados de Auditorias	Sim	Não	N/A	Justificação
As auditorias ao Programa detetaram insuficiências relevantes ?				
O Operador do Programa responde atempada e adequadamente às recomendações resultantes das auditorias ?				
O Operador de Programa concretiza as recuperações financeiras que devem ter lugar ?				
Irregularidades	Sim	Não	N/A	Justificação
O Programa tem irregularidades reportadas?				
As irregularidades reportadas são graves?				
O Operador do Programa reportou irregularidades nos projetos ?				

Comunicação	Sim	Não	N/A	Justificação
O Operador de Programa publica com regularidade notícias no site conjunto ?				
O Operador de Programa comunica adequadamente os eventos e realizações relevantes do Programa com regularidade ?				
O Operador do Programa cumpre adequadamente com as orientações de comunicação adotadas?				
Outros	Sim	Não	N/A	Justificação
Existem outros fatores que possam condicionar a adequada implementação do Programa ?				

	Riscos	Nível de Risco	Ações levadas a cabo	Ações Planeadas
Conclusão da Avaliação de Risco				
Nível de Risco Global				

Nível de risco

	Baixo
	Médio Baixo
	Médio Alto
	Alto

Anexo 3

Minuta de declaração - Inexistência de conflito de interesses

Declaração de Inexistência de Conflito de Interesses

Em cumprimento do Artigo 7.5.1 do Regulamento de Implementação do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu 2014-2021, das disposições relativas à inexistência de incompatibilidades e de impedimentos que garantem a imparcialidade no exercício de funções públicas estabelecidas na Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR) e no Código do Procedimento Administrativo (CPA), da recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção de 7 de Novembro de 2012 relativa à gestão de conflitos de interesses no setor público, é emitida a seguinte declaração:

_____, a exercer funções _____ na Unidade Nacional do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu criada pela Resolução de Conselho de Ministros nº 39/2017, de 10 de março, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2017 de 24 de abril dos EEA Grants em Portugal, declaro que na presente data não me encontro abrangido(a) por quaisquer conflitos de interesse relacionados com as candidaturas ao Fundo de Relações Bilaterais e que:

a) não prestei qualquer apoio no âmbito do estudo, preparação ou financiamento das candidaturas ao Fundo de Relações Bilaterais que são submetidas à minha apreciação;

b) não intervirei na análise formal e/ou de mérito das candidaturas ao Fundo de Relações Bilaterais e no processo de apreciação das reclamações apresentadas pelos interessados, ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública quando nela tenha interesse, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa, por mim ou como representante de outra pessoa, nela tenha interesse o cônjuge, ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos conjugues, algum parente ou afim em linha reta ou até ao 2º grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum.

Declaro que, quando se verifique causa de impedimento em relação à minha pessoa, comunicarei imediatamente o facto à Coordenadora da Unidade Nacional de Gestão do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu para efeitos de impedimento ou escusa de intervenção no procedimento em questão.

Lisboa,

(Assinatura)