

Estratégia Antifraude



PROGRAMA REGIONAL DE LISBOA

Versão 02

28 nov 2025



Cofinanciado pela
União Europeia

Controlo do documento

Versão	Data de reporte	Data de aprovação CD	Descrição
1	30 de junho de 2023		1ª Versão da Estratégia Antifraude Lisboa 2030
2	28 de novembro de 2025		2ª Versão da Estratégia Antifraude Lisboa 2030

Índice

1.	Enquadramento	5
2.	Âmbito de aplicação.....	5
3.	Conceitos.....	5
4.	Pilares da estratégia antifraude	10
4.1.	Pilar da Prevenção	11
4.1.1.	<i>Avaliação de risco de fraude</i>	13
4.2.	Pilar da Detecção.....	14
4.3.	Pilar da Correção e mecanismos de reporte.....	14
5.	Referências documentais e normativas	15

1. Enquadramento

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que a Comissão Europeia e os Estados-Membros combatam a fraude e quaisquer atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, devendo os EM adotar as mesmas medidas para combater a fraude lesiva dos interesses financeiros da União que adotam para combater a fraude lesiva dos interesses financeiros nacionais.

A regulamentação comunitária para o período de programação 2021-2027 traduz claramente a especial importância que a Comissão atribui a esta matéria, considerando que os Estados-Membros deverão prevenir, detetar e tratar eficazmente todas as irregularidades, incluindo fraudes, cometidas pelos operadores económicos. Considera ainda que os Estados-Membros deverão tomar as medidas necessárias para assegurar que as pessoas ou entidades que recebam fundos da União cooperem plenamente na proteção dos interesses financeiros da União e deverão comunicar rapidamente à Comissão as irregularidades detetadas, incluindo fraudes, e as ações de seguimento adotadas relativamente a essas irregularidades e aos inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

Refere ainda que os Estados-Membros asseguram a legalidade e regularidade das despesas incluídas nas contas apresentadas à Comissão e tomam todas as medidas necessárias para prevenir, detetar, corrigir e comunicar eventuais irregularidades, incluindo fraudes.

Acresce ainda referir que nos termos do artigo 63.º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 2018/1046 ([Regulamento Financeiro](#)) os resultados das medidas adotadas deverão ser incluídos na declaração de gestão e resumo anual dos relatórios finais de auditoria e dos controlos realizados a emitir pela AG.

Neste sentido, a Autoridade de Gestão do Lisboa 2030 pretende estabelecer uma estratégia antifraude para o Programa Lisboa 2030 com o objetivo de promover uma cultura de prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

2. Âmbito de aplicação

A estratégia antifraude é aplicável a todos os colaboradores da AG e dos OI do Programa Lisboa 2030, independentemente da sua função, posição hierárquica ou vínculo laboral, sendo igualmente aplicável aos beneficiários do Lisboa 2030.

3. Conceitos

Importa aqui clarificar alguns conceitos conforme constam na regulamentação comunitária e na Norma n.º 04/AD&C/2015, de 23 de abril, “Estratégia Antifraude e Avaliação do Risco de Fraude”:

Irregularidade

Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas diretamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida

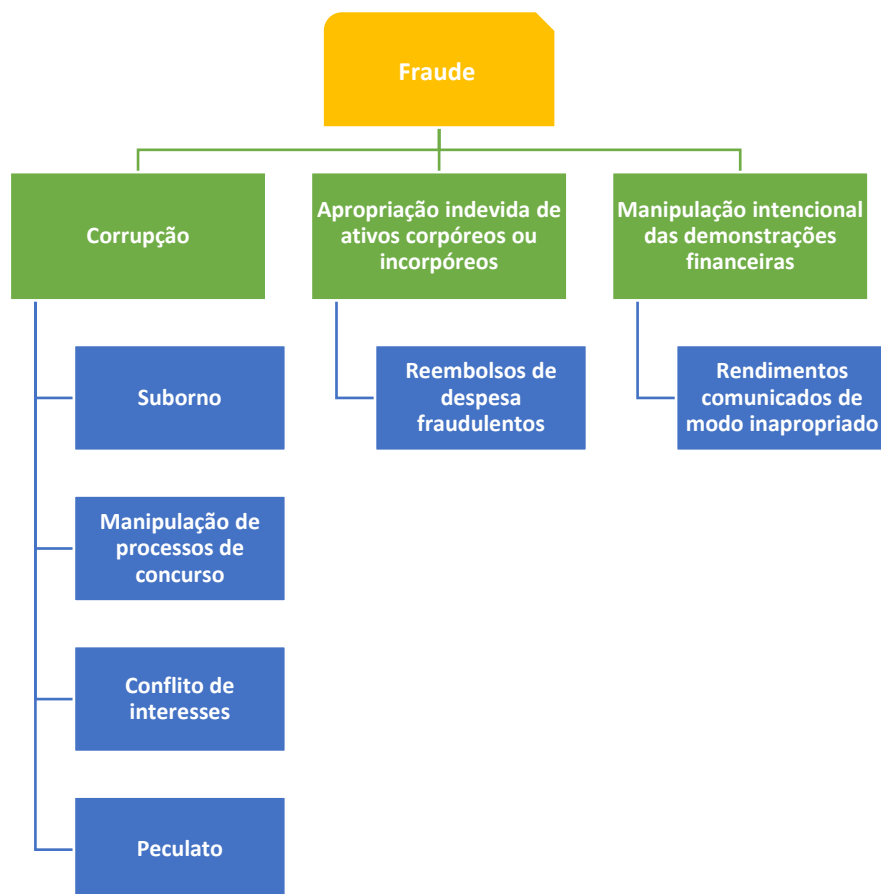
Fraude

Em matéria de despesas, define fraude como qualquer ato ou omissão intencionais relativos:

- À utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos provenientes do Orçamento Geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias ou por sua conta;
- À não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito;
- Ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.

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

Existem *três tipos de fraude*:



Corrupção

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

Corrupção ativa o facto de uma pessoa prometer ou dar intencionalmente, de forma direta ou por interposta pessoa, uma vantagem de qualquer natureza a um funcionário, para este ou para terceiros, para que pratique ou se abstenha de praticar, em violação dos deveres do seu cargo, atos que caibam nas suas funções ou no exercício das mesmas e que lesem ou sejam suscetíveis de lesar os interesses financeiros das Comunidades Europeias.

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

Crimes conexos

Tráfico de influências: consiste na prática ilegal de uma pessoa se aproveitar da sua posição privilegiada dentro de uma empresa ou entidade, ou das suas conexões com pessoas em posição de autoridade, para obter favores ou benefícios para terceiros, geralmente em troca de favores ou pagamento.

Peculato: em razão do cargo, o colaborador tem a posse de coisa móvel pertencente à administração pública ou sob a guarda desta (a qualquer título), e dela se apropria, ou a distrai do seu destino, em proveito próprio ou de outrem.

Concussão: é o ato de exigir para si ou para outrem, dinheiro ou vantagem em razão da função, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.

Suborno: é a prática de prometer, oferecer ou pagar a uma autoridade, governante, funcionário público ou profissional da iniciativa privada qualquer quantidade de dinheiro ou quaisquer outros favores para que a pessoa em questão deixe de se portar eticamente com seus deveres profissionais.

Participação Económica em Negócio: preenche o crime de participação económica em negócio o colaborador que, no exercício das suas funções públicas, ao invés de atuar como zelador do interesse público que lhe está confiado, abusa dos poderes conferidos pela titularidade do cargo com finalidade lucrativa para si ou para terceiro.

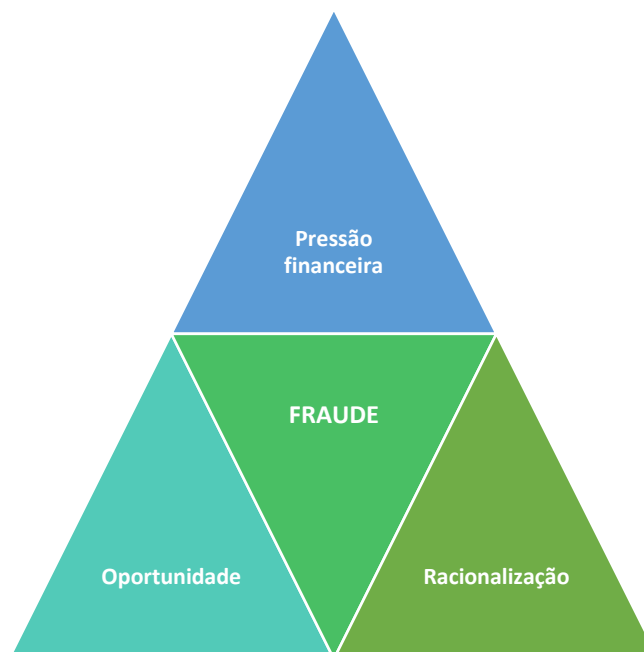
Abuso de Poder: é o ato ou efeito de impor a vontade de um sobre a de outro, tendo por base o exercício do poder, sem considerar as leis vigentes.



“Conflito de interesses” no setor público

Qualquer situação em que o agente público, por força do exercício das suas funções, ou por causa delas, tenha de tomar decisões ou tenha contacto com procedimentos administrativos de qualquer natureza, que possam afetar, ou em que possam estar em causa, interesses particulares seus ou de terceiros e que por essa via prejudiquem ou possam prejudicar a isenção e o rigor das decisões administrativas que tenham de ser tomadas, ou que possam suscitar a mera dúvida sobre a isenção e o rigor que são devidos ao exercício de funções públicas.

Existem três elementos que concorrem para a perpetração da fraude, que podem ser apresentados no “**triângulo da fraude**”:



Por cada um destes elementos, entende-se:

- **Oportunidade:** para praticar um ato fraudulento tem de existir oportunidade.
- **Racionalização:** uma pessoa pode desenvolver uma justificação para si mesma, mediante a racionalização dos seus atos, o que a levará a decidir ou não pela prática de atos fraudulentos.
- **Pressão financeira:** a pressão pode surgir de problemas financeiros privados.

Visando a conceção e implementação de uma estratégia para a prevenção da ocorrência de fraude, a entidade deverá “quebrar o triângulo da fraude”.

Assim, por via da **dissuasão**, deverá restringir a **oportunidade** (identificação e caracterização da oportunidade para a ocorrência de atos fraudulentos), monitorizar e diminuir a pressão e limitar a capacidade de racionalização.

A oportunidade assume-se como aquela que mais diretamente reflete a qualidade do sistema de gestão e controlo, visto que ineficiências no seu funcionamento (v.g. inexistência ou insuficiência de supervisão e verificação, inadequada separação de funções) aumentam a probabilidade de uma fraude não ser detetada.

A adequada monitorização dos sinais de alerta e indicadores de fraude pode conduzir à prevenção e deteção de irregularidades e de casos de suspeita de fraude.

As situações de suspeita de fraude deverão ser reencaminhadas para as autoridades competentes que concluirão sobre a existência ou não de fraude.

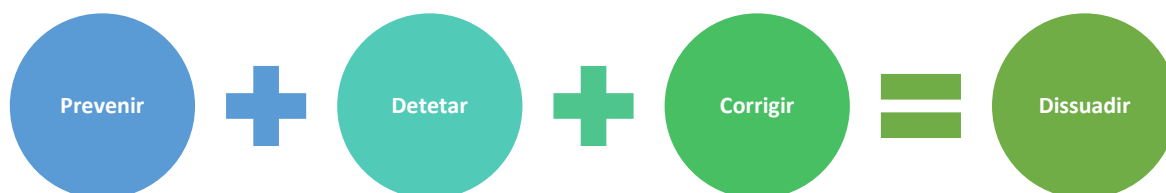


4. Pilares da estratégia antifraude

Face às responsabilidades dos EM, definidas no [Regulamento \(UE\) n.º 2021/1060](#), para prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes, importa estabelecer uma estratégia que vise a adoção de medidas e procedimentos antifraude eficazes e proporcionados, tendo em conta os riscos identificados.

Esta estratégia, por **via da dissuasão**, terá como objetivo promover uma cultura de prevenção, deteção e correção, com base no princípio da “*tolerância zero*” para a prática de atos ilícitos e situações de fraude e na aplicação dos princípios de cultura ética por parte de todos os dirigentes e colaboradores das entidades, Autoridade de Gestão e Organismos Intermédios, e assentará nos seguintes pilares:

1. Prevenção do risco de fraude que passa pela avaliação do risco da sua ocorrência;
2. Proatividade na deteção de fraudes;
3. Adoção de medidas eficazes e proporcionadas para a correção de casos detetados de fraude ou suspeita de fraude.



As entidades envolvidas na gestão e controlo do Portugal 2030 deverão assim implementar um sistema de gestão e controlo capaz de mitigar efetivamente a possibilidade de ocorrência de situações irregulares e/ou casos de suspeita de fraude.

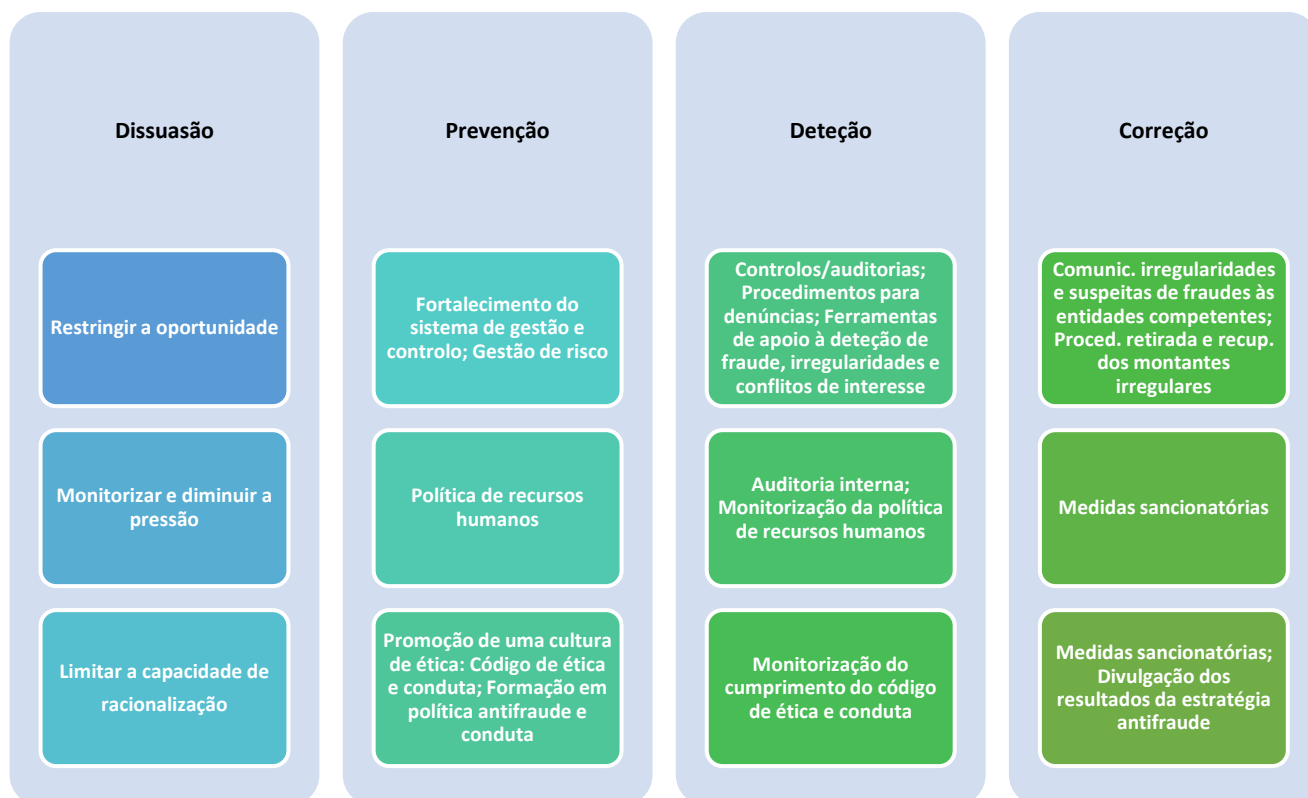
Este sistema deverá dar ênfase à qualidade das verificações de gestão baseadas numa análise de risco e proporcionadas em relação aos riscos identificados, ao exercício da supervisão das funções e tarefas delegadas pela autoridade de gestão nos Organismos Intermédios, bem como à segregação de funções.

A estratégia antifraude não deve originar um nível suplementar de controlo, contudo, deve ser adequadamente acautelado o risco de fraude.

Conforme já enfatizado, as entidades intervenientes no sistema de gestão e controlo devem estar munidas de mecanismos que lhes permitam dissuadir a ocorrência de situações fraudulentas, prevenir e identificar indícios de fraude, bem como corrigir e notificar às entidades competentes as situações detetadas.

Uma boa cooperação entre as autoridades nacionais, e com os serviços da Comissão, constitui um pilar para um combate eficaz contra a fraude.

Neste contexto, todos os colaboradores em funções públicas têm o dever legal de denunciar os casos de suspeita de fraude de que tomem conhecimento.



A estratégia antifraude assenta nos seguintes pilares:

4.1. Pilar da Prevenção

Prevenção do risco de fraude que passa pela avaliação do risco da sua ocorrência

A prevenção visa a redução da possibilidade da ocorrência de fraude através da implementação de um sistema de gestão e controlo robusto, associado a uma avaliação de risco de fraude pró-ativa, estruturada e orientada, bem como à existência de uma política de formação e sensibilização abrangente que promova o desenvolvimento de uma cultura de ética para combater a racionalização de comportamentos.

Para o efeito, a AG do Lisboa 2030 desenvolve e adota várias medidas e instrumentos antifraude, nomeadamente:

✖ **Carta de Missão e Valores**

A [Carta de Missão e Valores](#) constitui um anexo à DSGC Lisboa 2030 e está disponível no website Lisboa 2030.

✖ **Declaração de Política Antifraude**

A [Declaração de Política Antifraude](#) constitui um anexo à DSGC Lisboa 2030 e está disponível no website Lisboa 2030.

✖ **Manual de Avaliação do Risco de Fraude**

Instrumento de gestão que identifica potenciais riscos de fraude relativamente a cada área de risco, medidas a implementar para prevenir a ocorrência de riscos, bem como a metodologia de adoção e monitorização interna e de supervisão das funções de gestão.

✖ **Descrição do Sistema de Gestão e Controlo**

Documento no qual são descritos as funções e os procedimentos em vigor na Autoridade de Gestão do Lisboa 2030.

✖ **Manual de Procedimentos de Gestão**

Instrumento de apoio a todas as entidades intervenientes na gestão e no controlo do programa, no qual se definem os procedimentos que devem ser seguidos.

✖ ***Código de Ética e Conduta Profissional da CCDR LVT***

O [Código de Ética e Conduta Profissional](#) é um documento que define padrões de comportamento a observar no âmbito de um desempenho profissional ético e com elevados padrões de qualidade, em linha com a Missão e os Valores da instituição, sendo objeto de divulgação junto dos seus colaboradores, acessível aos seus stakeholders e clientes, bem como ao público em geral.

✖ ***Declaração de conflito de interesses***

Trata-se de um documento que integra o Código de Ética, o qual prevê que em potenciais situações de conflito de interesses, estas deverão ser superiormente reportadas pelos colaboradores, mediante preenchimento da respetiva declaração.

No âmbito dos procedimentos a desenvolver pelos colaboradores da AG e dos OI, será um documento a assinar por todos até à fase de implementação da funcionalidade nos sistemas de informação¹, conforme previsto no AG+ e SGO2030;

✖ ***Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da CCDR LVT***

O [Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas](#) tem como principais objetivos operacionais:

- Identificar os riscos de corrupção e infração conexas, relativamente a cada área de atuação, em função das respetivas atribuições;
- Com base na identificação dos riscos, estabelecer as medidas de prevenção mais adequadas que previnam a sua ocorrência e planejar a sua concretização;
- Identificar os responsáveis das diversas unidades orgânicas envolvidas na execução do Plano, sob a direção do órgão dirigente máximo;
- Definir o modelo de monitorização e reporte, assegurando a implementação do plano e os seus resultados.

✖ ***Segregação de funções***

Ao nível dos sistemas de informação² e organograma da AG Lisboa 2030, com descrição de funções do secretariado técnico. Idênticos procedimentos são aplicados pelos OI.

✖ ***Sistema de informação de Idoneidades, fiabilidade e dívidas aos fundos europeus***

A Agência, I.P. mantém atualizado no Balcão dos Fundos o sistema de informação de idoneidade, fiabilidade e dívidas aos fundos europeus, conforme preconizado no Decreto-Lei n.º 20-A/2023 de 22 de março considerando, para além dos factos impeditivos ou condicionadores do acesso a apoios dos fundos europeus e a apoios financeiros públicos, nacionais ou europeus, a informação sobre a situação das entidades em matéria de restituições no âmbito dos fundos europeus e a informação sobre a fiabilidade das entidades no que concerne ao risco associado à boa execução dos apoios concedidos.

Na avaliação das candidaturas e durante a execução dos projetos, este sistema de informação é consultado regularmente pela AG e OI.

✖ ***Proteção dos colaboradores quanto a sanções internas no caso de reporte de situações irregulares ou de suspeita de fraude***

Os procedimentos a adotar pelos colaboradores do secretariado técnico do Lisboa 2030 quanto à deteção e comunicação de situações de fraude estão previstos no Código de Ética e Conduta, secção relativa a Normas de Conduta. Assim, é dever do colaborador informar qualquer prática ou ato de corrupção e/ou fraude que tenha identificado e reportar a situação ao superior hierárquico, ou outro órgão competente, ficando assim salvaguardada a posição do colaborador. De salientar que não poderá o colaborador ser, por este facto, prejudicado a qualquer título, assegurando-se a necessária confidencialidade quanto à sua identidade.

¹ Procedimento já operacional

² AG+ e SGO2030

4.1.1. Avaliação de risco de fraude

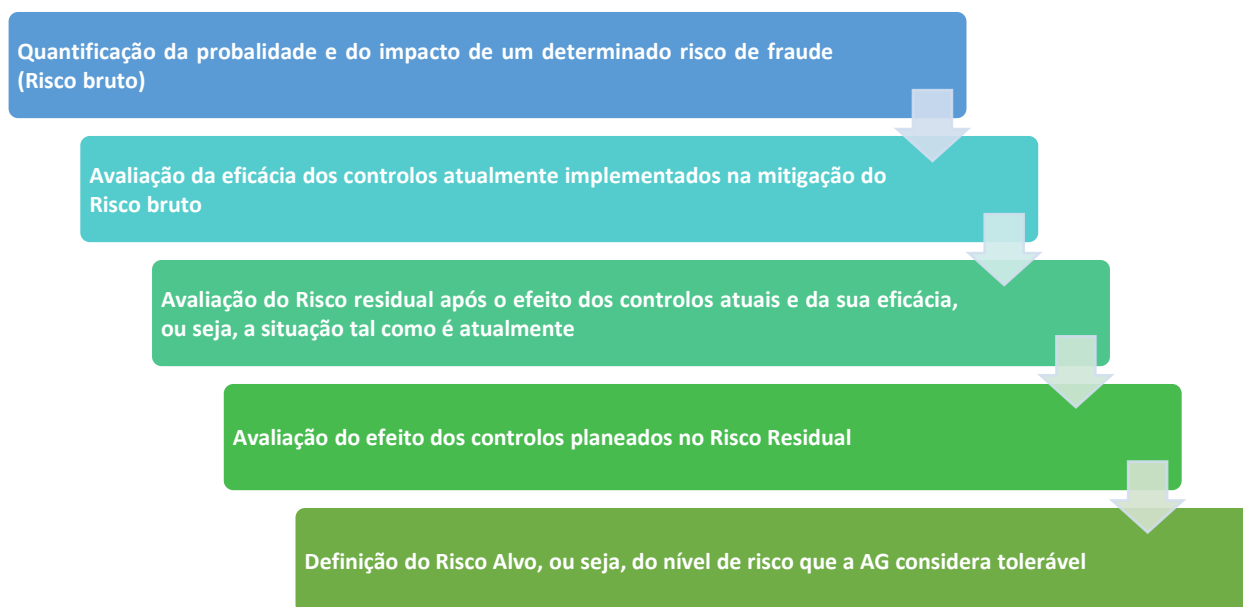
Para efeitos de avaliação de risco de fraude, a AG adotará o documento de orientações da CE “[Guidance for Member States and Programme Authorities on fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures](#)”, no qual foi desenvolvida uma ferramenta de autoavaliação em risco de fraude, cujo principal objetivo é facilitar a realização da autoavaliação pela AG quanto ao impacto e respetivas probabilidades da ocorrência de cenários específicos de fraude.

Esta ferramenta está estruturada em torno de três processos chaves que se consideram de maior vulnerabilidade à incidência de risco de fraude:

1. Seleção das candidaturas;
2. Execução e verificação das operações (com forte enfoque em matéria de contratação pública);
3. Validação das despesas e consequente proposta de pagamento.

Contempla também a avaliação de risco de fraude relativamente a qualquer procedimento de contratação pública desenvolvido diretamente pela AG/OI e permite a integração de outros riscos que venham a ser identificados e que justifiquem uma avaliação de risco de fraude.

Esta metodologia de autoavaliação está estruturada em 5 passos:



A partir dos riscos identificados em cada uma das áreas críticas (seleção de candidaturas, execução e verificação das operações e validação de despesas e propostas de pagamentos), aplicando a ferramenta, a AG procede à identificação dos mecanismos de controlo associados a cada uma das áreas de risco.

A presente metodologia e respetivos resultados é objeto de revisão anual e sempre que se detetem riscos relevantes a AG adota as necessárias medidas para os mitigar.

Sempre que da avaliação efetuada resulte a existência de um risco residual de fraude significativo ou crítico, são adotados procedimentos para transpor os resultados da avaliação de risco num plano de ação, o qual identifica, para além, dos controlos adicionais, o responsável (unidade de gestão ou OI) pela sua execução efetiva bem como o prazo da sua implementação. Este plano de ação será ainda objeto de follow-up dos resultados/recomendações emitidas.

4.2. Pilar da Detecção

Proatividade na deteção de fraudes

Um sistema de gestão e controlo que funcione adequadamente e que se baseie em instrumentos de apoio à deteção de irregularidades e casos de suspeita de fraude, configura um importante mecanismo de deteção da fraude. Assim, tendo em vista a deteção de irregularidades e casos de suspeita de fraude, no âmbito da execução das suas funções a AG adota diversos procedimentos, medidas e ferramentas:

- Implementação de uma metodologia de realização das verificações de gestão (administrativas e no local) baseada na análise de risco e proporcional em relação aos riscos identificados³;
- Solicitação às entidades competentes a realização de verificações cruzadas de informação junto de terceiros em casos de suspeita de fraude;
- Consultar, ao longo do ciclo de vida das operações, as informações relativas a idoneidades, fiabilidade e dívidas aos fundos europeus;
- Utilização da ferramenta Arachne com o objetivo de identificar projetos que possam ser suscetíveis a riscos de fraude, conflitos de interesses e irregularidades;
- Divulgação de informação técnica aos colaboradores sobre [sinais de alerta e indicadores de fraude](#);
- Formação e ações de sensibilização para os colaboradores na área da fraude, conflito de interesses e duplo financiamento;
- Monitorização do cumprimento do Código de Ética e Conduta;
- Mecanismo de comunicação e gestão denúncias: o website da CCDR LVT já contempla uma página de Denúncias / Exposições em conformidade com o estabelecido na Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937. Esta página pode ser consultada em <https://www.ccdr-lvt.pt/denuncias-exposicoes/> e para colaboradores da CCDR LVT também se encontra disponível a partir do Portal CCDR LVT (<http://intranet.ccdr-lvt.pt/>). Eventualmente, serão implementados outros mecanismos complementares no seio da AG/Secretariado Técnico.

4.3. Pilar da Correção e mecanismos de reporte

Adoção de medidas eficazes e proporcionadas para a correção de casos detetados de fraude ou suspeita de fraude

A AG deve estabelecer procedimentos para o seguimento de qualquer caso de irregularidade e suspeita de fraude relacionado com a recuperação de fundos comunitários aplicados de forma fraudulenta.

Para o efeito, a AG do Lisboa 2030 desenvolve e adota vários procedimentos, medidas e instrumentos, nomeadamente:

- Implementação de medidas adequadas para a comunicação e acompanhamento de irregularidades, suspeitas de fraude ou fraudes comprovadas, incluindo conflitos de interesses
- Comunicação de irregularidades, suspeitas de fraude e casos de fraude às entidades competentes
- Implementação de procedimentos adequados e céleres com vista ao registo e recuperação dos montantes indevidamente pagos
- Aplicação de Impedimentos e condicionamentos previstos no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, que estabelece o regime geral de aplicação dos fundos europeus do Portugal 2030;
- Acompanhamento do processo administrativo e judicial das irregularidades;
- Aplicação de sanções aos colaboradores no caso de desrespeito, nomeadamente, as previstas no Código de Ética e Conduta.

³ Orientação Técnica n.º 1/2024, de 28/03/2024 - PT 2030 | Verificações de Gestão Baseadas no Risco, da AD&C

5. Referências documentais e normativas

[Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)

[Regulamento \(CE, Euratom\) n.º 2988/95](#), do Conselho, de 18 de dezembro, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias

[Regulamento \(UE, Euratom\) n.º 2018/1046](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União

[Regulamento \(UE, EURATOM\) n.º 883/2013](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de luta Antifraude (OLAF)

[Regulamento \(UE\) n.º 2021/1060](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho, que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE+, ao FC, ao FTJ e ao FEAMPA e regras financeiras aplicáveis a esses fundos, e ao FAMI, ao FSI e ao IAFGFPV

[Decreto-Lei n.º 5/2023](#), de 25 de janeiro, que estabelece o Modelo de Governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027

[Decreto-Lei n.º 20-A/2023](#), de 22 de março, que estabelece o regime geral de aplicação dos fundos europeus do Portugal 2030 e do FAMI para o período de programação de 2021-2027

[Código de Ética e Conduta da CCDR LVT](#)

[Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da CCDR LVT](#)

Orientações da Comissão para os Estados-Membros e as Autoridades do Programa no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento relativas à Avaliação do risco de fraude e medidas antifraude eficazes e proporcionadas ([EGESIF 14-0021-00, de 16/06/2014](#))

Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC ([COCOF 09/0003/00-pt, de 18/02/2009](#));

[Norma n.º 04/AD&C/2015](#), de 23 de abril de 2015, “Estratégia Antifraude e Avaliação do Risco de Fraude” da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Orientação Técnica n.º 1/2024 de 28/03/2024, “PT 2030 | Verificações de Gestão Baseadas no Risco” da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Autoridade de Gestão do Programa Regional de Lisboa 2021-2027



Rua Alexandre Herculano, n.º 37,
1250-009 Lisboa

☎ +351 213 837 100

✉ lisboa2030@ccdr-lvt.pt

💻 <https://lisboa.portugal2030.pt/>