



RISCO DE FRAUDE  
RECURSOS FINANCEIROS DA UE



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
DEPARTAMENTO CENTRAL DE  
INVESTIGAÇÃO E AÇÃO PENAL

# O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI) – BREVE REFLEXÃO

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### **O contributo da auditoria pública para a *good governance* (palavras-chave):**

- ✓ *Accountability*;
- ✓ Auditoria pública;
- ✓ *Good governance*;
- ✓ Transparência;
- ✓ Valor Público;

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):

- **Governança** – forma de governar, equilíbrio que se estabelece entre o Estado, a Sociedade Civil e os mercados ao nível local, nacional e internacional (Greve, 2013).
- **Governação** – capacidade da administração dos governos para gerar e implementar políticas que dirijam a sociedade para os resultados económicos e sociais pretendidos (Katsamunskaja, 2016).

### **O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):**

#### ❖ ***Good governance***

- É uma forma de governação boa, porque assenta em participação pública, em transparência, responsabilização, respeito, cumprimento da lei e satisfação das necessidades das populações (ONU, 2007).
- O IFAC define a *good governance* como o processo pelo qual os organismos e pessoas do setor público, são responsáveis pelas suas decisões e ações, incluindo a sua gestão dos fundos públicos e todos os aspetos do desempenho, e se submetem a um controlo externo adequado (Tribunal de Contas Europeu, 2018).

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):

#### ❖ *Good governance*

- Opõe-se à *bad governance* e às práticas de corrupção pública.
- Assenta na transparência, na *accountability*, na justiça e na equidade, na eficiência e na efetividade, no cumprimento da lei e na ética, como a base da sua governação (ONU, 2013). Este modo de governação permitiria estancar a erosão da confiança em consequência de escândalos recentes na gestão pública (Chevers et al., 2013).

### **O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):**

#### **❖ Auditoria pública e *good governance***

- A auditoria de contexto público é uma ferramenta de reforço de cidadania, de democracia, mas também de gestão. A auditoria pública detém um papel nevrálgico no fortalecimento da confiança no governo visto promover *accountability*, efetividade e transparência na AP (Romão, 2018).

### **O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):**

#### **❖ Auditoria pública e *good governance* - INFORMAÇÃO**

- Ela pode ajudar os gestores e agentes públicos, bem como os cidadãos e outros *stakeholders*, a assacar responsabilidades dos resultados alcançados pelos órgãos de governo. É de tal forma importante que em democracia existam ISC independentes e confiáveis, que o mesmo foi patente na resolução A/66/209 da ONU (OCDE, 2014).

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):

#### ❖ Auditoria pública e *good governance* - RELATÓRIOS

- Podem contribuir para melhorar a forma de governação pública, por exemplo resultando em redução de custos; simplificação de procedimentos de administração; em alcançar quantidade e qualidade de serviços; aumentar a efetividade das medidas com impacto em benefícios para a sociedade. Trata-se de uma lógica mais abrangente do que a da gestão financeira (ISSAI 300:40; GAO, 2018).
- Podem apoiar-se em sistemas de *balanced scorecard* ou de *public value scorecard* (P. Costa, 2017).



## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* (enquadramento teórico):

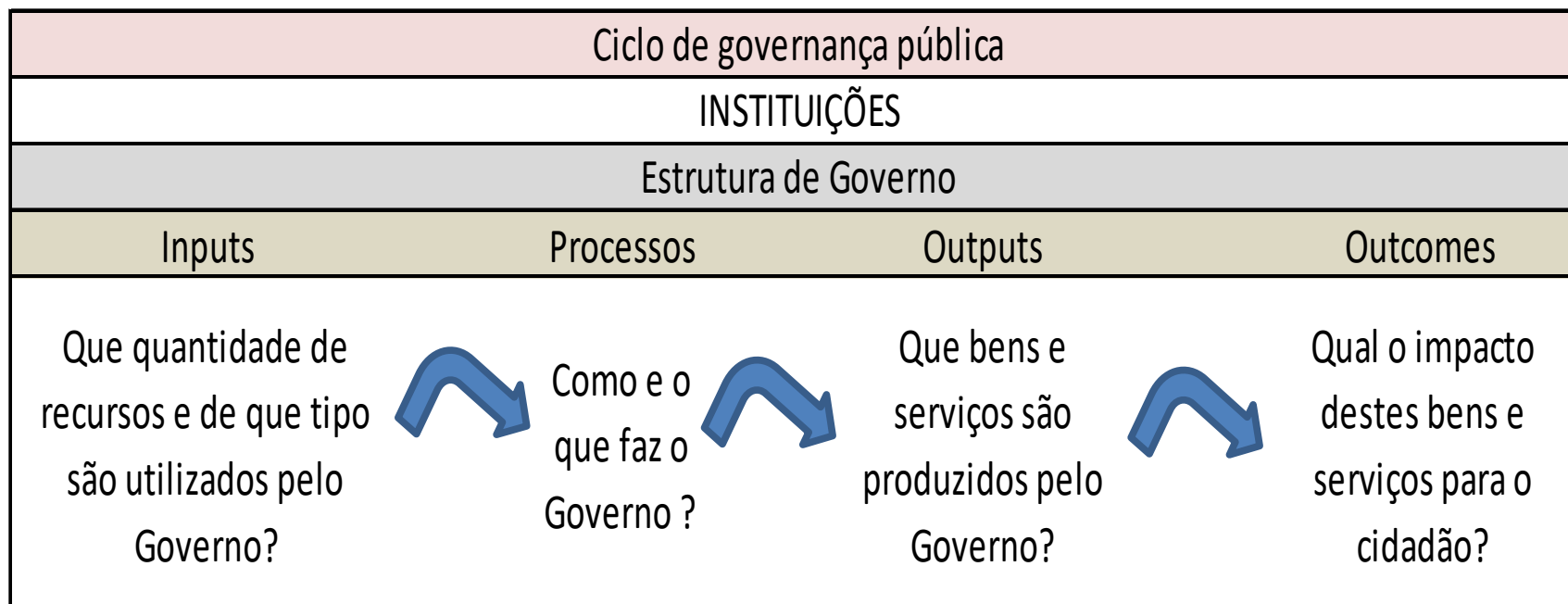


Figura 1: Ciclo de governança pública (tradução própria)  
Fonte: (OECD, 2017; pág.1)

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ Base legal

- DL n.º 166/98, de 25 de Junho - Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI)
- Decreto Regulamentar 27/99, de 12 de Novembro - Disciplina operativa do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado e funcionamento do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno (CCSCI)

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Publicação**

- Anualmente a Direção-Geral do Orçamento (DGO) publica o relatório do CCSCI com a Conta Geral do Estado, no volume I (Tomo II), onde identifica as entidades que o compõem, quantificando e resumindo as intervenções destas, sem aplicação de conceitos como avaliação de performance ou de VFM (OCDE, 2016).

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - CCSCI

#### ❖ Funcionamento

- Compete ao CCSCI, presidido pela Inspeção-Geral das Finanças (IGF), coordenar o funcionamento do sistema e consolidar metodologias de qualidade de trabalho a bem da proteção dos interesses financeiros do Estado.

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

❖ **Atividade** (*in* Conta Geral do Estado 2021, volume I (tomo II) pág.2):

**QUADRO 1 — Domínios de intervenção**

I-Administração Central - Funções Gerais de Soberania	IGF-Autoridade de Auditoria; IGDN; IGDC; IGAI; IGSJ; e SGPCM
II-Administração Central - Funções Sociais	IGF-Autoridade de Auditoria; IGMTSSS; IGEC; IGAS; IGAC e IGFSS
III-Administração Central - Funções Económicas	IGF-Autoridade de Auditoria; IGAMAOT e SGE
IV-Administração Regional	IGF-Autoridade de Auditoria; IRF (RAM) e IRAT (RAA)
V-Administração Local	IGF-Autoridade de Auditoria

Fonte: Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ Atividade / Composição (idem, pág.5):

QUADRO 4 — Número de auditorias/inspeções por órgão de controlo em 2021

(milhares de euros)

Inspeções-Gerais/Outros membros do SCI	Nº de Ações	% do Total	Inspeções-Gerais/Outros membros do SCI	Nº de Ações	% do Total
IGF-Autoridade de Auditoria	103	42,6%	Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	11	4,5%
Inspeção-Geral da Administração Interna	6	2,5%	Inspeção-Geral de Atividades em Saúde	40	16,5%
Inspeção-Geral Diplomática e Consular	4	1,7%	Inspeção-Geral de Educação e Ciência	31	12,8%
Inspeção-Geral da Defesa Nacional	12	5,0%	Inspeção-Geral de Atividades Culturais	2	0,8%
Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça	7	2,9%	Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros <sup>(a)</sup>	0	0,0%
Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	6	2,5%	Secretaria-Geral da Economia <sup>(b)</sup>	0	0,0%
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	3	1,2%	Inspeção Regional das Finanças (RAM)	9	3,7%
			Inspeção Regional Administrativa e da Transparência (RAA)	8	3,3%
			<b>TOTAL</b>	<b>242</b>	<b>100%</b>

Notas:

(a) Não foram realizadas ações em virtude da reestruturação interna e da situação pandémica.

(b) Não foram realizadas ações no âmbito do controlo financeiro.

Fonte: Relatório de Atividades da IGF — Autoridade de Auditoria de 2021 e informação disponibilizada pelos membros do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno relativa a 2021

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Constatações:**

- Os referidos diplomas, confrontando com Rodrigues (2011), não aludem à necessidade de ação pelo interesse-geral, criando valor público;
- Não referem os conceitos de *Accountability*; *Good governance*; Transparência; *Value-for-money* ou Valor Público (apenas uma vez é mencionada a necessidade de “avaliação de risco”, relativa ao planeamento das ações a executar no ano - cfr.art.5 do DL n.º 166/98, de 25 de Junho - SCI).

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Constatações:**

- Não disponibiliza um site dedicado onde comunique a sua atividade, onde se afira o VFM\* ou realize o *benchmarking* e se faça o *follow-up* da monitorização pública (OCDE, 2016) - pelo que é necessário consultar individualmente o site de cada entidade.

\* VFM - tem a ver com a mensuração da relação de custo-benefício da performance da auditoria executada e os *outcomes* produzidos pelo *output* das suas atividades



### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Constatações:**

- Consultados os web sites das entidades do SCI, foi constatado que apenas a IGF fazia referência à legislação do mesmo.
- É também a partir do web site da IGF que se percebe haver um acesso dedicado e relacionado com o CCSCI – SiAudit – acedido por *user* e *password*, embora não esclareça a sua finalidade.
- A informação disponibilizada aos *stakeholders* não está padronizada.

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Constatações:**

- Foi constatado que a prática de divulgação de relatórios de controlo e inspeção, bem como da responsabilização aplicada (*accountability*) é quase inexistente.
- Em anexo apresenta-se o quadro resumo das consultas efetuadas durante o mês de maio de 2022:

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ Constatações – consultas de web sites (1/3):

Perfil de divulgação de informação	Entidades	LG	Atividades	QUAR	VFM	BSC	PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO, INFRAÇÕES CONEXAS E CONFLITOS DE INTERESSES	Relatórios (Auditoria / Inspeção / fiscalização)	Sanções	Outros	social media
<a href="https://www.igec.mec.pt/">https://www.igec.mec.pt/</a>	Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC)	1	plano 2022 / relatório 2020	sim 2021	não	não	<u>plano 2020 / relatório não divulga ou não existe</u>	<u>publicação relatórios</u>	não divulga <u>divulga</u>	comunicações	n/a
<a href="https://www.igas.min-saude.pt/">https://www.igas.min-saude.pt/</a>	Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)	1	plano 2021 / relatório 2020	sim 2021	não	não	<u>plano 2017 / relatório não divulga ou não existe</u>	<u>balanço atividade 2018-2020</u>	<u>contraordenações, não publicita visados</u>	comunicações	linkedin / twitter
<a href="https://www.igamaot.gov.pt/">https://www.igamaot.gov.pt/</a>	Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)	1	plano 2022 / relatório 2021	sim 2021	não	não	<u>plano - 2013 / relatório monitorização do plano 2019</u>	<u>divulga</u>	não divulga	comunicações	n/a
<a href="https://www.igai.pt/pt/Pages/default.aspx">https://www.igai.pt/pt/Pages/default.aspx</a>	Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI)	1	plano 2021 / relatório 2020	não	não	não	<u>plano 2016 / relatório não divulga ou não existe</u>	<u>divulga</u>	não divulga	comunicações	n/a
<a href="https://igsj.justica.gov.pt/">https://igsj.justica.gov.pt/</a>	Inspeção-Geral dos Serviços da Justiça (IGSJ)	1	plano 2022 / relatório 2020	sim 2021	não	não	<u>plano 2021 / relatório monitorização do plano 2020</u>	não divulga	não divulga	comunicações	n/a
<a href="https://www.igac.gov.pt/inicio">https://www.igac.gov.pt/inicio</a>	Inspeção-Geral das Atividades Culturais (IGAC)	1	plano 2021 / relatório 2020	sim 2021	não	não	<u>plano 2019 / relatório não existe ou não divulga</u>	não divulga	não divulga	comunicações	n/a

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ Constatações – consultas de web sites (2/3):

Perfil de divulgação de informação	Entidades	LG	Atividades	QUAR	VFM	BSC	PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO, INFRAÇÕES CONEXAS E CONFLITOS DE INTERESSES	Relatórios (Auditoria / Inspeção / fiscalização)	Sanções	Outros	social media
<a href="https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx">https://www.dgo.gov.pt/Paginas/default.aspx</a>	Direção Geral do Orçamento (DGO)	1	plano 2017 / relatório 2016	sim 2016	não	não	plano 2015 / relatório não existe ou não divulga	n/a	n/a	comunicações	linkedin
<a href="http://www.igf.gov.pt/">http://www.igf.gov.pt/</a> <a href="https://www.seg-social.pt/igfs-ip-instituto-de-gestao-financaira-da-seguranca-social-ip">https://www.seg-social.pt/igfs-ip-instituto-de-gestao-financaira-da-seguranca-social-ip</a>	Inspeção-Geral das Finanças (IGF) - Autoridade de Auditoria	1	plano 2022 / relatório 2018	sim 2019 / relatório resultados 2018	não	não	plano 2021 / relatório não existe ou não divulga	divulga Administração Local (pdf) / Síntese de resultados e recomendações Administração Central (pdf)	não divulga	comunicações	linkedin
<a href="http://www.igf.gov.pt/">http://www.igf.gov.pt/</a> <a href="https://www.seg-social.pt/igfs-ip-instituto-de-gestao-financaira-da-seguranca-social-ip">https://www.seg-social.pt/igfs-ip-instituto-de-gestao-financaira-da-seguranca-social-ip</a>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)	1	plano 2021 / relatório 2020	sim 2021	não	sim - não divulga	plano 2021 / relatório não existe ou não divulga	n/a	não divulga	comunicações	n/a
<a href="http://www.ig.mtsss.gov.pt">http://www.ig.mtsss.gov.pt</a>	Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS)	1	plano 2020 / relatório 2020	sim 2019	não	não	plano 2020 / relatório não divulga ou não existe	não divulga	não divulga	n/a	n/a

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ Constatações – consultas de web sites (3/3):

Perfil de divulgação de informação	Entidades	LG	Atividades	QUAR	VFM	BSC	PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO, INFRAÇÕES CONEXAS E CONFLITOS DE INTERESSES	Relatórios (Auditoria / Inspeção / fiscalização)	Sanções	Outros	social media
sem site dedicado	Inspeção-Geral Diplomática e Consular (IGDC)	1	não divulga	não	não	não	não	não divulga	não divulga	n/a	n/a
sem site dedicado	Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN)	1	não divulga	não	não	não	não	não divulga	não divulga	n/a	n/a
<a href="https://www.sg.pcm.gov.pt">https://www.sg.pcm.gov.pt</a>	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM)	1	plano 2020 / relatório 2019	sim 2020	não	não	<u>plano 2016 / relatório não divulga ou não existe</u>	n/a	n/a	n/a	linkedin
<a href="https://www.sgeconomia.gov.pt/">https://www.sgeconomia.gov.pt/</a>	Secretaria-Geral da Economia e Transição Digital (SGE)	1	plano 2021 / relatório 2020	sim 2021	não	não	<u>plano 2021 / relatório não divulga ou não existe</u>	n/a	n/a	sim	linkedin/ twitter
<a href="https://www.madeira.gov.pt/irf">https://www.madeira.gov.pt/irf</a>	Inspeção Regional das Finanças (RAM)	1	plano 2022 / relatório 2020	sim 2022	não	não	<u>plano 2018 / relatório monitorização do plano 2021</u>	n/a	não divulga	sim	FB / twitter / youtube / instagram
<a href="https://portal.azores.gov.pt/web/iatcc">https://portal.azores.gov.pt/web/iatcc</a>	Inspeção Regional Administrativa e da Transparência (RAA)	1	plano 2021 / relatório 2021	sim 2021	não	não	<u>plano 2018 / relatório não divulga ou não existe</u>	<u>divulga até 2021 com parecer</u>	não divulga	sim	n/a

## O SCI – BREVE REFLEXÃO

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ Constatções – consultas de web sites extra-SCI (1/1):

Perfil de divulgação de informação	Entidades	LG	Atividades	QUAR	VFM	BSC	PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO, INFRAÇÕES CONEXAS E CONFLITOS DE INTERESSES	Relatórios (Auditoria / Inspeção / fiscalização)	Sanções	Outros	social media
<a href="https://www.ifap.pt/">https://www.ifap.pt/</a>	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP)	4 / 5	plano 2021 / relatório 2020	<u>sim 2021 / relatório resultados 2020</u>	não	não	plano 2014 / relatório não divulga ou não existe	n/a	não divulga	sim	linkedin / FB / twitter / youtube
<a href="http://www.concorrencia.pt">http://www.concorrencia.pt</a>	Autoridade da Concorrência (AC)	3	plano 2022 / relatório e contas 2020	não	não	não	plano - 2017 / relatório não divulga ou não existe	divulga	<u>divulga</u>	comunicações	linkedin / youtube
<a href="https://www.cmvm.pt">https://www.cmvm.pt</a>	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)	3	plano e orçamento 2021 / relatório 2020	não	não	não	plano 2021 / relatório não divulga ou não existe	<u>divulga</u>	<u>divulga</u>	comunicações	linkedin / twitter
<a href="https://www.tcontas.pt">https://www.tcontas.pt</a>	Tribunal de Contas (TC) - Instituição Superior de Controlo (ISC)	5	plano ação 2022 / relatório atividades 2020	não	não	não	plano 2021 (atualização) / relatório execução - 2017-2020	<u>divulga</u>	<u>divulga</u>	comunicações	FB / linkedin / twitter
<a href="http://www.adcoesao.pt/">http://www.adcoesao.pt/</a>	Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)	4	plano 2021 / relatório 2020	<u>sim 2021</u>	não	não	plano 2021 / relatório execução - 2020	não divulga	não divulga	comunicações	FB / linkedin / twitter / youtube

3 Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto - Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (versão actualizada)

4 Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro - Lei-Quadro dos Institutos Públicos (versão atualizada)

5 Legislação própria

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Conclusões/Desafios:**

- O SCI poderia funcionar como um verdadeiro “Accountability Office”, assumindo o papel de facilitador da prevenção e do estudo das metodologias das práticas indevidas, contribuindo assim para a prevenção dos riscos de fraude na aplicação de fundos públicos (divulgação do seu trabalho de controlo e de eventuais sanções aplicadas a quem).
- Exemplo de boa prática de divulgação de informação, podemos referir o web site da CMVM ou da AdC (concorrência), em que facilmente se apreendo a realidade em causa na análise.

### O contributo da auditoria pública para a *good governance* - SCI

#### ❖ **Conclusões:**

- Desafios colocados pelo Regime Geral de Proteção de Dados (RGPD) em vigor.
- Implementação de sistemas de inteligência artificial na análise e estudo de práticas de fraude no acesso e aplicação de fundos públicos nacionais/comunitários.



## O SCI – BREVE REFLEXÃO

**Obrigado pela vossa atenção.**

31/05/2022

Luís Francisco - luisalmeyda@gmail.com

- <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/18939?locale=en>
- [https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviii\\_cica//finais\\_site/31\\_resumo.pdf](https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviii_cica//finais_site/31_resumo.pdf)