



Bruxelas, 24.6.2020  
COM(2020) 268 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO**  
**AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em  
2019**

{SWD(2020) 117 final}

# Índice

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	2
<b>2. MISSÃO DO SERVIÇO DE AUDITORIA INTERNA: RESPONSABILIZAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE</b>	2
<b>3. PANORÂMICA DOS TRABALHOS DE AUDITORIA</b> .....	3
<b>3.1. Aplicação do plano de auditoria de 2019</b> .....	3
<b>3.2. Dados estatísticos sobre as recomendações do Serviço de Auditoria Interna</b> .....	4
<b>4. CONCLUSÕES BASEADAS NOS TRABALHOS DE AUDITORIA REALIZADOS EM 2019</b> .....	6
<b>4.1. Conclusão sobre as auditorias de resultados</b> .....	6
4.1.1. <i>Estratégias de supervisão para a implementação de programas por terceiros</i> .....	6
4.1.2. <i>Estratégias de controlo para direções-gerais e serviços selecionados</i> .....	7
4.1.3. <i>Processos de gestão de recursos humanos</i> .....	8
4.1.4. <i>Processos de gestão de tecnologias da informação</i> .....	9
4.1.5. <i>Legislar Melhor</i> .....	9
4.1.6. <i>Revisões que avaliam a aplicação do novo quadro de controlo interno na Comissão</i>	10
4.1.7. <i>Outros processos</i> .....	10
<b>4.2. Conclusões limitadas do Serviço de Auditoria Interna</b> .....	11
<b>4.3. Parecer global sobre a gestão financeira da Comissão</b> .....	11
<b>5. CONSULTA DA INSTÂNCIA DA COMISSÃO ESPECIALIZADA EM IRREGULARIDADES FINANCEIRAS</b> .....	13
<b>6. MEDIDAS DE ATENUAÇÃO PARA POTENCIAIS CONFLITOS DE INTERESSES (NORMAS INTERNACIONAIS PARA AUDITORIAS INTERNAS) – INQUÉRITO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU</b> .....	13

## 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta **as auditorias internas realizadas em 2019 pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão Europeia nas direções-gerais, serviços e agências de execução da Comissão** <sup>(1)</sup>, e contém: i) um resumo do número e do tipo de auditorias internas realizadas; ii) uma síntese das recomendações formuladas; e iii) o seguimento dado a essas recomendações. Segundo os artigos 118.º, n.º 8, e 247.º do Regulamento Financeiro <sup>(2)</sup>, a Comissão envia o relatório para o Parlamento Europeu e o Conselho. Tem por base o relatório elaborado segundo o artigo 118.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro pelo auditor interno da Comissão sobre os relatórios de auditoria e consultoria do Serviço de Auditoria Interna concluídos em 2019 <sup>(3)</sup>.

## 2. MISSÃO DO SERVIÇO DE AUDITORIA INTERNA: RESPONSABILIZAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE

A missão do Serviço de Auditoria Interna consiste em **melhorar e proteger o valor da organização, dando uma garantia objetiva e baseada nos riscos, bem como conselhos e informações**. O Serviço de Auditoria Interna ajuda a Comissão a alcançar os seus objetivos ao aplicar uma abordagem sistemática e rigorosa para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão dos riscos, de controlo e de governação. Entre as suas tarefas contam-se a avaliação e a formulação de recomendações adequadas para melhorar o processo de gestão dos riscos, de controlo e de governação, para cumprir os três objetivos seguintes: i) promover uma ética e valores adequados na organização; ii) assegurar a eficácia da gestão e da responsabilização na organização; e iii) comunicar eficazmente as informações sobre os riscos e o controlo aos setores pertinentes da organização. Ao fazê-lo, o Serviço de Auditoria Interna visa promover uma cultura de gestão eficiente e eficaz dentro da Comissão e dos seus serviços.

A **independência do Serviço de Auditoria Interna está consagrada no Regulamento Financeiro** e na sua **carta de missão** <sup>(4)</sup> adotada pela Comissão. A carta estabelece que, para assegurar a objetividade da sua apreciação e evitar conflitos de interesses, os auditores do Serviço de Auditoria Interna devem preservar a sua independência relativamente às atividades e operações que examinam. Se houver impedimentos, reais ou aparentes, à sua objetividade, os detalhes de tais impedimentos devem ser divulgados. Se o auditor interno assim considerar necessário, pode dirigir-se diretamente ao presidente da Comissão e/ou ao Colégio.

O Serviço de Auditoria Interna realiza o seu trabalho em conformidade com o Regulamento Financeiro, as normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna e o código deontológico do Instituto de Auditores Internos.

O **Serviço de Auditoria Interna elabora relatórios para o Comité de Acompanhamento das Auditorias e é funcionalmente responsável perante o mesmo**. O Serviço de Auditoria Interna: i) comunica ao Comité de Acompanhamento das Auditorias questões relevantes resultantes das suas auditorias e potenciais melhorias para os processos auditados; ii) dá um parecer geral anual sobre o estado da gestão financeira na Comissão; e iii) comunica (no mínimo, anualmente) a sua missão e o seu desempenho, conforme estipulado no seu plano de auditoria anual. Nesta comunicação inclui exposições significativas a riscos, questões de controlo, questões de governação corporativa e outras matérias.

O Comité de Acompanhamento das Auditorias assiste o Colégio de Comissários no cumprimento das suas obrigações nos termos dos Tratados, do Regulamento Financeiro e de outros instrumentos legais. Fá-lo da seguinte forma: i) assegurando a independência do Serviço de Auditoria Interna; ii) controlando a qualidade dos trabalhos de auditoria interna; iii) assegurando que as recomendações da auditoria interna e externa são devidamente tidas em conta pelos serviços da Comissão; e iv) que estas recomendações recebem um acompanhamento adequado. Desta forma, o Comité de Acompanhamento

---

<sup>(1)</sup> O relatório não abrange as agências europeias descentralizadas, o Serviço Europeu para a Ação Externa, nem outros organismos objeto de auditorias do Serviço de Auditoria Interna, para os quais são elaborados relatórios anuais separados.

<sup>(2)</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018).

<sup>(3)</sup> O presente relatório abrange os relatórios de auditoria finalizados entre 1 de fevereiro de 2019 e 31 de janeiro de 2020.

<sup>(4)</sup> Comunicação à Comissão, Carta de Missão do Serviço de Auditoria Interna da Comissão Europeia, C(2020)1760 final de 25 de março de 2020.

das Auditorias ajuda a melhorar a eficácia e eficiência da Comissão no cumprimento dos seus objetivos. O Comité de Acompanhamento das Auditorias também facilita a supervisão, por parte do Colégio, das práticas da Comissão em matéria de governação, gestão de riscos e controlo interno. A carta do Comité de Acompanhamento das Auditorias foi atualizada em 2020 para ter em conta a nova Comissão que tomou posse a 1 de dezembro de 2019 e as alterações nos membros do comité.

O Serviço de Auditoria Interna não realiza auditorias aos sistemas de controlo dos Estados-Membros sobre os fundos da UE. Essas auditorias vão até ao nível dos beneficiários individuais, e são efetuadas pelos auditores internos dos Estados-Membros, pelas autoridades nacionais de auditoria, por outras direções-gerais da Comissão e pelo Tribunal de Contas Europeu. No entanto, o Serviço de Auditoria Interna realiza auditorias às medidas tomadas pela Comissão para supervisionar e auditar: i) organismos dos Estados-Membros; e ii) outros organismos responsáveis pelo desembolso de fundos da UE, como as Nações Unidas. Conforme previsto no Regulamento Financeiro, o Serviço de Auditoria Interna pode exercer estas funções no local, designadamente nos Estados-Membros.

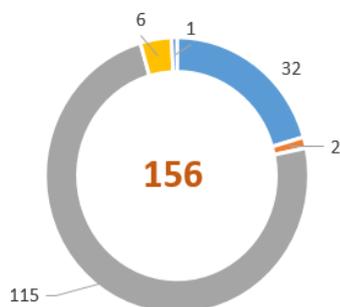
### 3. PANORÂMICA DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

#### 3.1. Aplicação do plano de auditoria de 2019

Até à data-limite de 31 de janeiro de 2020, o plano de auditoria de 2019 atualizado tinha sido aplicado a 100 %. Esse plano de auditoria incluía auditorias na Comissão e nas agências de execução <sup>(5)</sup>.

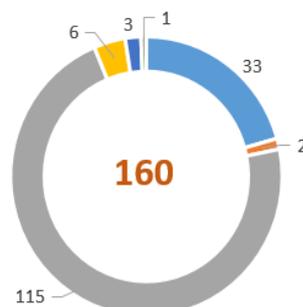
Foram concluídas 155 «missões» (que consistiram em auditorias, trabalhos de consultoria, acompanhamento e exames), bem como outro projeto (interno), e publicados 160 relatórios (incluindo notas de acompanhamento e cartas de auditoria) <sup>(6)</sup>. Os gráficos seguintes apresentam uma repartição dos tipos de missões e relatórios realizados.

**N.º de compromissos em 2019 por tipo**



■ Auditoria ■ Consultoria ■ Acompanhamento  
■ Revisão limitada ■ Outros

**N.º de relatórios em 2019 por tipo**



■ Auditoria ■ Consultoria ■ Acompanhamento  
■ Revisão limitada ■ Carta da Gestão ■ Outros

Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

O plano inicial de 2019 previa 44 missões de auditoria (que consistem em auditorias, exames e trabalhos de consultoria, mas excluem o acompanhamento) que deveriam, em princípio, estar concluídas até à data-limite de 31 de janeiro de 2020. Além disso, o plano previa 29 missões adicionais cujo início estava previsto para antes dessa data-limite e que deveriam estar concluídas após a data-limite em 2020. O plano de 2019 foi atualizado em meados do ano. Tanto o plano inicial como o plano atualizado foram analisados pelo Comité de Acompanhamento das Auditorias.

O Serviço de Auditoria Interna planifica os seus trabalhos de auditoria com base numa avaliação dos riscos e numa análise das capacidades, como exige a sua carta de missão e as normas internacionais, o que ajuda a assegurar uma execução eficiente e eficaz do plano de auditoria. A execução do plano

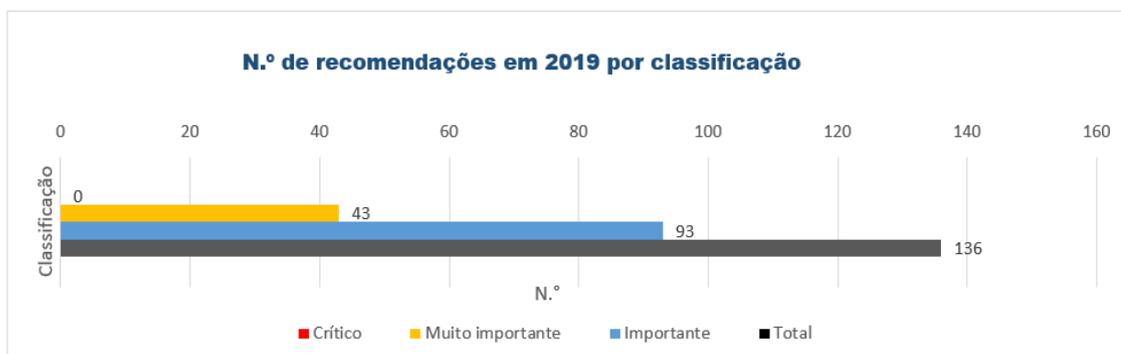
<sup>(5)</sup> O anexo que acompanha o presente relatório apresenta uma panorâmica de todas as auditorias e auditorias de acompanhamento concluídas.

<sup>(6)</sup> Além das 155 missões e relatórios de auditorias, foi incluída mais “outra” missão no plano de auditoria de 2019. Dizia respeito ao trabalho realizado por um grupo de trabalho interno dedicado à auditoria da inovação e auditoria digital que deu origem a um relatório interno apresentado ao auditor interno.

de auditoria é seguida de um acompanhamento regular, sendo efetuados ajustamentos quando necessário.

### 3.2. Dados estatísticos sobre as recomendações do Serviço de Auditoria Interna

O gráfico seguinte mostra o número de recomendações formuladas pelo Serviço de Auditoria Interna em 2019 <sup>(7)</sup>.



Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

Em 2019, os auditados aceitaram na totalidade as 136 recomendações emitidas pelo Serviço de Auditoria Interna. Para todas as recomendações, as entidades auditadas elaboraram planos de ação, que foram apresentados ao Serviço de Auditoria Interna, que os considerou satisfatórios.

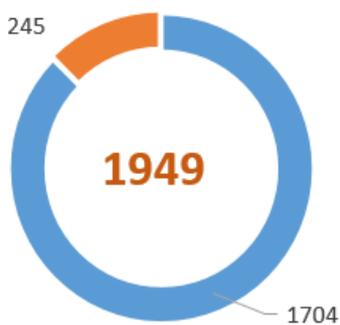
No período de 2015-2019, foram avaliadas 1704 (87 %) de um total de 1949 recomendações <sup>(8)</sup> feitas pelo Serviço de Auditoria Interna e (parcialmente) aceites e implementadas pelos auditados até à data-limite de 31 de janeiro de 2020 <sup>(9)</sup>. O que deixa um total de 245 recomendações (13 %) ainda pendentes.

<sup>(7)</sup> O relatório dirigido ao Comité de Acompanhamento das Auditorias, com data de 27 de março de 2020 [Ares(2020)1799817], apresenta uma panorâmica abrangente das recomendações do Serviço de Auditoria Interna.

<sup>(8)</sup> Das 1950 recomendações feitas em 2015-2019, 1949 (99,9 %) foram (parcialmente) aceites pelos auditados (1947 plenamente aceites e 2 parcialmente aceites) e uma (0,1 %) foi rejeitada.

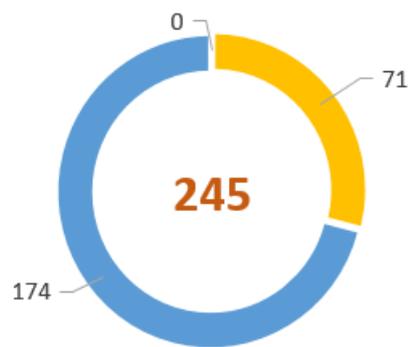
<sup>(9)</sup> O gráfico mostra o grau de prioridade das recomendações na data-limite, que pode divergir do grau de prioridade indicado no relatório inicial se as medidas tomadas posteriormente pela entidade auditada forem consideradas suficientes pelo Serviço de Auditoria Interna para atenuar parcialmente os riscos identificados e, por conseguinte, para baixar o grau de prioridade da recomendação.

**N.º de recomendações emitidas no período 2015-2019 por estado (com base na avaliação dos auditados)**



■ Implementado ■ Aberto

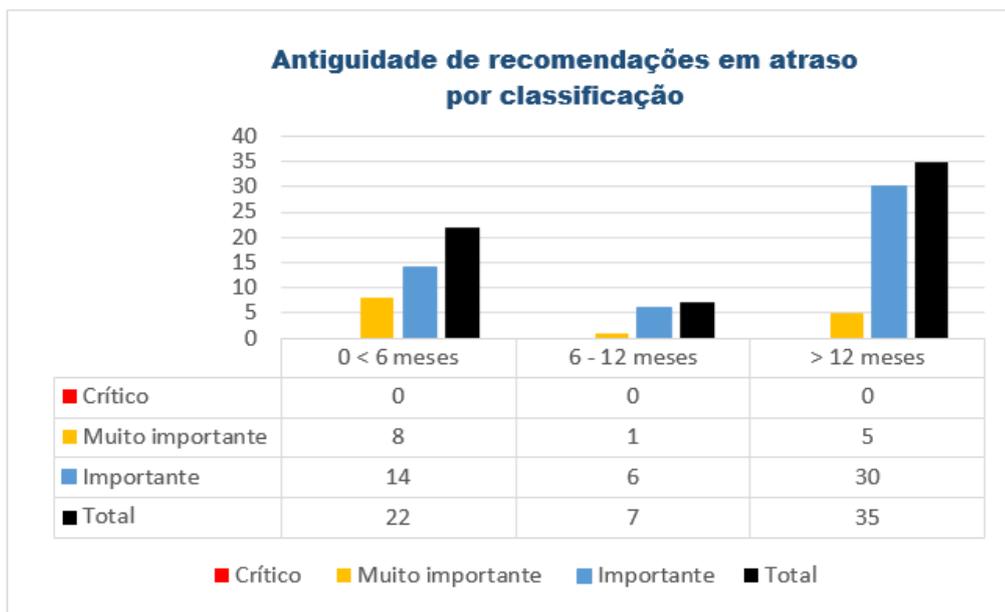
**N.º de recomendações abertas por classificação**



■ Crítico ■ Muito importante ■ Importante

Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

Das 245 recomendações pendentes, 71 estão classificadas como muito importantes e 64 estão em atraso (ou seja, não foram aplicadas até à data de aplicação inicialmente acordada). Estas recomendações em atraso representam 3,3 % do total das 1 949 recomendações (parcialmente) aceites. Das 64 recomendações em atraso, 6 recomendações muito importantes estão classificadas como muito atrasadas (uma recomendação tem um grande atraso quando ainda está pendente mais de 6 meses depois da data de aplicação inicial). Estas recomendações muito importantes com um grande atraso representam apenas 0,3 % do número total de recomendações essenciais e muito importantes aceites no período de 2015-2019 (era de 0,9 % no período de referência anterior).



Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

De um modo geral, o Serviço de Auditoria Interna considera que a aplicação das recomendações de auditoria é satisfatória e comparável à dos períodos de referência anteriores. Esta situação indica que os serviços da Comissão dão provas de diligência na aplicação das recomendações críticas e muito importantes, atenuando, assim, os riscos identificados pelo Serviço de Auditoria Interna. Contudo, deve ser prestada especial atenção às recomendações classificadas como muito importantes que registam um grande atraso (ou seja, superior a 6 meses).

É incluído em anexo ao presente relatório (parte 3) um resumo dessas recomendações muito importantes e com um grande atraso. Foi elaborado um relatório dedicado à implementação de recomendações de auditoria interna e enviado ao Comité de Acompanhamento das Auditorias.

## 4. CONCLUSÕES BASEADAS NOS TRABALHOS DE AUDITORIA REALIZADOS EM 2019

### 4.1. Conclusão sobre as auditorias de resultados

Para contribuir para a cultura baseada no desempenho da Comissão, e para reforçar a importância acrescida que esta atribui à relação custos/benefícios, o Serviço de Auditoria Interna realizou dois tipos de auditorias em 2019: auditorias de resultados <sup>(10)</sup> e auditorias que incluem importantes aspetos sobre os resultados (auditorias integradas). A realização destes tipos de auditorias fazia parte do plano estratégico de auditoria do Serviço de Auditoria Interna para o período de 2019-2021.

Em consonância com a sua metodologia e boas práticas, o Serviço de Auditoria Interna tratou o desempenho de forma indireta, examinando se e de que forma a gestão instituiu sistemas de controlo destinados a avaliar e a garantir o desempenho (eficácia e eficiência) das suas atividades. Através desta abordagem, o Serviço de Auditoria Interna visa garantir que as direções-gerais e os serviços instituíram quadros de desempenho, instrumentos de medição do desempenho, indicadores principais e sistemas de controlo adequados.

Os pontos seguintes enunciam as conclusões do Serviço de Auditoria Interna sobre os diferentes aspetos ligados ao desempenho no âmbito das suas auditorias realizadas em 2019.

#### 4.1.1. Estratégias de supervisão para a implementação de programas por terceiros

Em anos anteriores, o Serviço de Auditoria Interna realizou várias auditorias focadas nos mecanismos de supervisão implementados em direções-gerais e serviços para a implementação de programas (e/ou políticas) por terceiros. No seu parecer geral sobre gestão financeira, o Serviço de Auditoria Interna formulou uma ênfase da questão durante 5 anos consecutivos (de 2015 a 2019) sobre as estratégias de supervisão relativamente à implementação de políticas por terceiros. As auditorias de 2019 proporcionam uma visão mista, com os pontos fracos identificados (em 3 das 5 auditorias concluídas em 2019) na eficácia das estratégias de supervisão auditadas. Abaixo, apresentamos os detalhes desta visão mista.

- Em 2019, foram realizadas duas auditorias na Direção-Geral da Energia e na Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes. Estas duas auditorias não originaram nenhuma recomendação crítica ou muito importante relativamente a pontos fracos dos mecanismos de supervisão existentes. Contudo, foi identificado um ponto fraco na auditoria sobre a implementação da estratégia de controlo da Direção-Geral da Energia nos organismos delegados que implementam o programa de assistência ao desmantelamento nuclear, em relação à compensação de pré-financiamentos, o que não está diretamente relacionado com as estratégias de supervisão.
- Foi realizada uma auditoria sobre o programa de Financiamento da UE para Inovadores (InnovFin) na Direção-Geral da Investigação e da Inovação. O InnovFin faz parte das ações no âmbito do programa Horizonte 2020, ajudando empresas e outras organizações ativas em investigação e inovação a obter acesso mais fácil a financiamento de dívida e capital. Promove uma variedade de produtos de dívida e capital à medida para direcionar empréstimos a empresas, cuja implementação foi delegada ao Banco Europeu de Investimento e ao Fundo Europeu de Investimento. Apesar de os controlos internos implementados pela Direção-Geral da Investigação e da Inovação para supervisionar e monitorizar a implementação e o desempenho do programa InnovFin se basearem numa estratégia de supervisão bem concebida, foram identificados pontos fracos no seu quadro de desempenho e, conseqüentemente, na fiabilidade dos dados subjacentes para avaliar a sua eficácia.
- Na Direção-Geral da Agricultura, o Serviço de Auditoria Interna identificou pontos fracos na medida em que os processos para a gestão, monitorização e supervisão do regime de fruta e legumes estão efetivamente em prática. A legislação atual que rege o regime de fruta e

---

<sup>(10)</sup> No total, o Serviço de Auditoria Interna realizou 31 auditorias de resultados e integradas. Para mais informações, ver o anexo.

legumes é muito caracterizada pela subsidiariedade. Na prática, isso significa que a Comissão tem oportunidades limitadas de intervir na gestão deste regime. As propostas para a política agrícola comum pós-2020 vão ainda mais nesta direção. No entanto, o Serviço de Auditoria Interna identificou lacunas em: i) apoio e orientação facultados aos Estados-Membros; ii) informações recebidas dos Estados-Membros; e iii) monitorização e avaliação do regime de fruta e legumes por parte da direção-geral.

- As Direções-Gerais da Política Regional e Urbana, do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, e dos Assuntos Marítimos e das Pescas supervisionam continuamente a implementação dos programas operacionais para 2014-2020 através de uma série de atividades de monitorização. Estas atividades de monitorização incluem: i) participação em comités de monitorização dos Estados-Membros; ii) revisão de relatórios de implementação anuais; iii) realização de reuniões de revisão anuais com as autoridades gestoras; e iv) mais atividades *ad hoc* tais como reuniões bilaterais com Estados-Membros, visitas a projetos e apoio direcionado a Estados-Membros. Através destas diversas atividades de monitorização, as direções-gerais avaliam o progresso obtido na implementação de programas operacionais, identificam pontos fracos da implementação e acompanham a forma como os Estados-Membros gerem esses pontos fracos. Um evento de monitorização fundamental é a revisão de desempenho realizada em meados de 2019 e a avaliação da consecução das metas estabelecidas nos quadros de desempenho dos programas. Não obstante, no geral, as direções-gerais estarem efetivamente a monitorizar a implementação e o desempenho dos programas, e se a revisão de desempenho foi bem preparada, persistem ainda pontos fracos em: i) avaliação do desempenho de programas; ii) identificação e acompanhamento de pontos fracos na implementação; e iii) para as Direções-Gerais da Política Regional e Urbana, e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, a fiabilidade dos dados de desempenho.

#### 4.1.2. Estratégias de controlo para direções-gerais e serviços selecionados

As direções-gerais e os serviços têm de garantir a legalidade, a regularidade e uma boa gestão financeira dos programas e projetos financiados pelo orçamento da UE. Autorizar os gestores por delegação cria uma estratégia de controlo. Esta estratégia engloba controlos *ex ante* e *ex post* que oferecem os alicerces-chave para sustentar a declaração anual de fiabilidade. Em 2019, o Serviço de Auditoria Interna realizou várias auditorias nesta área e identificou vários pontos fracos no desempenho destes processos. Estes pontos fracos são apresentados nos pontos infra.

- A Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas é responsável pela implementação de projetos no âmbito do Programa para o Ambiente e a Ação Climática. O Serviço de Auditoria Interna descobriu que, no planeamento e na conceção das suas atividades de controlo, a agência não usou informação relativa a riscos para decidir o nível dos controlos realizados. Também detetou que a agência não avaliou a eficácia em termos de custos destes controlos para o Programa para o Ambiente e a Ação Climática separadamente dos outros programas que implementa, apesar de a agência realizar uma avaliação global de eficácia em termos de custos de todos os controlos para todos os programas geridos.
- Na Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento, o Serviço de Auditoria Interna detetou um ponto fraco na monitorização e no acompanhamento de auditorias tanto em delegações da UE como na sede. Foi identificado um ponto fraco semelhante na Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento: embora a orientação para a avaliação de riscos que leva ao estabelecimento do plano de controlo e do plano de auditoria anual esteja bem desenvolvida, persistem pontos fracos no acompanhamento de resultados de auditorias e na conceção dos indicadores principais de desempenho.
- Na Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias, o Serviço de Auditoria Interna identificou pontos fracos em termos de regularidade e pontos fracos em termos de boa gestão financeira nos controlos *ex ante* antes do pagamento final, bem como nas auditorias *ex post*. Se estes pontos fracos não forem resolvidos atempadamente, podem afetar a eficácia da estratégia de controlo ao longo do tempo.
- O Serviço dos Instrumentos de Política Externa financia projetos para apoiar: i) missões de gestão de crises civis; e ii) medidas de preparação, acompanhamento e emergência, tais como missões de políticas comuns de segurança e defesa. Garante a implementação do orçamento mediante: i) um sistema de controlos *ex ante* e *ex post* e mecanismos de monitorização

interna; ii) as obrigações previstas nos contratos celebrados entre a Comissão e cada missão de políticas comuns de segurança e defesa; e iii) medidas específicas como auditorias externas e relatórios financeiros levados a cabo pelas missões. Os auditores observaram atrasos no encerramento de mandatos de missões e medidas de mitigação ineficazes para a implementação do orçamento da UE delegadas na missão avaliada como não fundamental na Somália.

- Por fim, a Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos, que também cumpre a função de auditoria *ex post* para a Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, implementou, de um modo geral, os processos necessários para gerir a atividade de auditoria, incluindo o apuramento das contas. No entanto, existem pontos fracos na elaboração e no planeamento da atividade de auditoria, na execução do plano de auditoria e no apuramento das contas que poderão ter um impacto na eficácia destes processos na prática. Apesar de estes pontos fracos não colocarem em questão a declaração de fiabilidade do diretor-geral, suscitam a questão de saber se a direção-geral tem a capacidade subjacente para resolver, na prática, estes pontos fracos no atual cenário.

#### 4.1.3. *Processos de gestão de recursos humanos*

Em anos recentes, o Serviço de Auditoria Interna realizou várias auditorias a processos de gestão de recursos humanos em várias direções-gerais e serviços da Comissão. Em 2018, também enviou uma carta de auditoria à Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança, que descreve os problemas comuns identificados nessas auditorias.

Não obstante as recomendações muito importantes de várias auditorias em recursos humanos terem sido implementadas, os problemas identificados nos anos anteriores também foram identificados em duas das três auditorias em recursos humanos realizadas em 2019. O Serviço de Auditoria Interna identificou pontos fracos no mapeamento de tarefas e aptidões, avaliação de volume de trabalho e afetação de pessoal tanto na Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira como no Organismo Europeu de Luta Antifraude. Além disso, o Serviço de Auditoria Interna recomendou à Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira que: i) desenvolvesse uma estratégia de recursos humanos abrangente alinhada com a sua estratégia de atividades; e ii) implementasse as medidas operacionais necessárias. O Organismo Europeu de Luta Antifraude já delineou um plano estratégico de recursos humanos. Agora, deverá traduzir os objetivos deste plano estratégico em ações concretas e medidas de monitorização que garantam a implementação eficaz destas ações no terreno para apoiar a consecução dos seus objetivos operacionais.

Pelo contrário, a auditoria de recursos humanos na Direção-Geral do Comércio não originou nenhuma recomendação crítica ou muito importante.

A auditoria sobre gestão no terreno no Centro Comum de Investigação revelou dois problemas relativos a: i) estruturas de direção e de gestão; e ii) especialização em recursos humanos e pessoal para a gestão no terreno e atividades relacionadas com infraestruturas.

Por fim, a auditoria sobre a eficiência e eficácia da Direção de Auditorias e Análises em Saúde e Alimentação da Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos revelou pontos fracos em: i) pessoal participante nas atividades; ii) comunicação cronológica; e iii) monitorização de desempenho. Se estes pontos fracos não forem resolvidos, podem prejudicar a capacidade de proporcionar as garantias necessárias para que os sistemas de controlo implementados em Estados-Membros e em países exportadores cumpram os requisitos legais.

As auditorias confirmaram que, na área de gestão de recursos humanos, tanto as direções-gerais como os serviços corporativos e operacionais devem cumprir as suas responsabilidades. A Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança desempenha um papel fundamental na: i) preparação das políticas de recursos humanos da Comissão; ii) criação de ferramentas centralizadas ainda a desenvolver; e iii) prestação de orientação, assistência e apoio específicos através dos centros de gestão de conta e de serviços de recursos humanos corporativos. As direções-gerais e os serviços devem criar e implementar estratégias de recursos humanos que apoiem a consecução dos seus objetivos e gerir os riscos identificados. Podem fazê-lo através de ações direcionadas ao seu nível, tendo em conta as especificidades da direção-geral/serviço, sem ter de aguardar por ações ou ferramentas iniciadas a nível corporativo. Isto não deve ser feito apenas ao nível da direção-geral ou do serviço, mas também ao nível de processos de trabalho específicos.

#### 4.1.4. *Processos de gestão de tecnologias da informação*

Várias auditorias em tecnologias da informação focaram-se em práticas de gestão de projetos de tecnologias das informações. Duas auditorias sobre este tópico na Direção-Geral da Informática e na Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura não detetaram qualquer problema de desempenho significativo. Porém, foi identificado um problema nas práticas de governação para a monitorização de programas e projetos aquando da auditoria sobre direção de tecnologias da informação e gestão de projetos no Serviço das Publicações. No Organismo Europeu de Luta Antifraude, o Serviço de Auditoria Interna também identificou uma série de pontos fracos de controlo em relação à ferramenta de gestão de conteúdos desse organismo, particularmente nas fases iniciais do projeto para desenvolver a ferramenta. Apesar de estes pontos fracos estarem a ser resolvidos de forma estável, o Serviço de Auditoria Interna considerou que precisavam de ser tratados com urgência. Em geral, os controlos implementados para práticas de gestão de projetos de tecnologias da informação no Organismo Europeu de Luta Antifraude não providenciavam garantias suficientes para mitigar os riscos, e foram detetados cinco pontos fracos muito importantes.

#### 4.1.5. *Legislar Melhor*

Vários aspetos da iniciativa «Legislar Melhor» foram analisados em diferentes auditorias. Nomeadamente: i) uma auditoria sobre a implementação de princípios de «legislar melhor» na preparação das propostas políticas de mercado único digital da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias; ii) uma auditoria sobre avaliação de impacto na Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores; iii) uma auditoria sobre avaliação e estudos na Direção-Geral da Ação Climática e na Direção-Geral do Ambiente; e iv) uma auditoria sobre a monitorização da aplicação da legislação da UE na Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira. Não foram identificados problemas de desempenho significativos nestas áreas, exceto na Direção-Geral do Ambiente, à qual se recomendou: i) o fortalecimento da sua monitorização da implementação do trabalho de adjudicatários externos; ii) a simplificação do seu sistema de gestão documental e acesso a ficheiros de contratos públicos; e iii) o melhoramento da supervisão e revisão da qualidade de documentos de contratos públicos.

#### 4.1.6. *Revisões que avaliam a aplicação do novo quadro de controlo interno na Comissão*

Em 2019, o Serviço de Auditoria Interna lançou uma série de revisões limitadas (em seis direções-gerais <sup>(11)</sup>) para avaliar a implementação do novo quadro de controlo interno na Comissão. De modo geral, os resultados foram satisfatórios pois nenhuma das seis revisões limitadas originaram recomendações críticas ou muito importantes.

#### 4.1.7. *Outros processos*

As estatísticas europeias apoiam a Comissão na informação às partes interessadas e na monitorização da consecução das suas políticas, objetivos e prioridades principais. As estatísticas europeias também são usadas em estudos e na tomada de decisões por partes interessadas externas. É, portanto, essencial que as estatísticas europeias sejam de elevada qualidade. O Serviço de Auditoria Interna detetou que, embora os principais controlos de qualidade incorporados nos processos de produção tenham sido devidamente executados, a função de revisão de qualidade do Eurostat não foi eficaz.

A Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos gere despesas em operações e programas na área da saúde e da segurança alimentar, incluindo uma grande variedade de atividades relativas a saúde animal, fitossanidade, bem-estar animal, controlos oficiais e tecnologias da informação. O Serviço de Auditoria Interna encontrou uma série de pontos fracos no sistema de controlo interno subjacente aos processos de revisão da metodologia de custos unitários usada pelos Estados-Membros para financiar programas veterinários e fitossanitários e medidas de emergência. Estes incluem lacunas: na organização do processo; na consulta interna; na análise e avaliação prévias do impacto das alterações propostas; no calendário de comunicação interna e externa; e pontos fracos em relação a mecanismos de continuidade de negócios.

---

<sup>(11)</sup> Na Direção-Geral da Comunicação, na Direção-Geral da Interpretação, na Direção-Geral da Tradução, no Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas, no Serviço de Infraestruturas e Logística no Luxemburgo e no Serviço de Seleção do Pessoal das Comunidades Europeias.

A Direção-Geral do Ambiente participa numa série de atividades internacionais para: mitigar ameaças para o ambiente; promover ações respeitadoras do ambiente; reduzir a pegada ambiental da UE; criar condições equitativas para negócios a nível nacional; e criar oportunidades para empresas da UE no estrangeiro. A cooperação e o compromisso eficazes são essenciais na consecução destes desafios globais. Apesar de a Direção-Geral do Ambiente ter implementado, de modo geral, os processos necessários para planejar e priorizar as suas atividades internacionais de forma eficaz, e monitorizar e reportar estas atividades de forma adequada, o Serviço de Auditoria Interna detetou que esta direção-geral não estabeleceu formalmente: i) acordos de parceria voluntários e acordos de coordenação subsequentes com a Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento, e ii) as responsabilidades para diferentes fases num processo de acordo de parceria voluntário individual.

Por fim, o Serviço de Auditoria Interna realizou a segunda fase de uma auditoria sobre a gestão de ordens de cobrança no contexto da capacidade corretiva da Comissão. Esta auditoria foi realizada em duas fases. A primeira fase envolveu uma avaliação da gestão das ordens de cobrança a nível operacional numa série de direções-gerais selecionadas (foco da fase 1, auditoria terminada em 2017) e a segunda fase envolveu o nível central (foco da fase 2, auditoria terminada em 2019). A segunda fase da auditoria identificou pontos fracos a nível central na gestão de insolvências e falências e no processo de compensação, que permite à Comissão cobrar dívidas deduzindo pagamentos contra dívidas devidas por entidades legais ou organismos específicos. Apesar de esses pontos fracos não prejudicarem fundamentalmente a eficácia do processo de cobrança, a Direção-Geral do Orçamento deve resolvê-los atempadamente para maximizar a eficiência do processo de cobrança e, em última instância, garantir que o orçamento da UE continua a estar bem protegido.

#### **4.2. Conclusões limitadas do Serviço de Auditoria Interna**

O Serviço de Auditoria Interna emitiu conclusões limitadas sobre a situação do controlo interno para todas <sup>(12)</sup> as direções-gerais e serviços em fevereiro de 2020. Estas conclusões limitadas contribuíram para os relatórios anuais de atividades de 2019 das direções-gerais e dos serviços em causa. Baseiam-se nos trabalhos de auditoria realizados nos últimos 3 anos e abrangem todas as recomendações pendentes formuladas pelo Serviço de Auditoria Interna e pelas antigas estruturas de auditoria interna (na medida em que o Serviço de Auditoria Interna tenha retomado estas recomendações). A conclusão do Serviço de Auditoria Interna sobre a situação do controlo interno é limitada aos sistemas de gestão e de controlo que foram auditados e não abrange os sistemas que não foram auditados pelo Serviço de Auditoria Interna nos últimos 3 anos.

#### **4.3. Parecer global sobre a gestão financeira da Comissão**

Como exigido pela sua carta de missão, o Serviço de Auditoria Interna publica um parecer anual global sobre a gestão financeira da Comissão. Este parecer baseia-se nos trabalhos de auditoria no domínio da gestão financeira na Comissão, realizados pelo Serviço de Auditoria Interna nos últimos 3 anos (de 2017 a 2019). Tem igualmente em conta as informações de outras fontes, nomeadamente os relatórios do Tribunal de Contas Europeu. O parecer global é publicado paralelamente ao presente relatório e abrange o mesmo exercício financeiro.

Como nas edições anteriores, o parecer global de 2019 reflete as reservas formuladas pelos gestores orçamentais delegados nas declarações de fiabilidade. Para formular o parecer global, o Serviço de Auditoria Interna teve em conta os efeitos combinados: i) dos montantes considerados em risco, divulgados nos relatórios anuais de atividades; ii) da capacidade corretiva evidenciada pelas correções financeiras e as recuperações de verbas do passado; e iii) de estimativas das correções futuras e dos montantes em risco no momento do encerramento. Tendo em conta a dimensão das correções financeiras e das recuperações de verbas do passado, e presumindo que as correções em anos futuros serão de nível comparável, o orçamento da UE é devidamente protegido no seu conjunto (não forçosamente em certos domínios de intervenção) e ao longo do tempo (por vezes vários anos mais tarde).

Sem sujeitar o parecer a mais reservas, o Serviço de Auditoria Interna salientou o seguinte:

---

<sup>(12)</sup> Exceto a Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço; a IDEA – Inspirar, Debater, Empenhar-se e Acelerar a Ação; e o Grupo de Trabalho das relações com o Reino Unido.

*i) Execução do orçamento da UE no contexto da atual crise relacionada com a pandemia de COVID-19: necessidade de uma avaliação pormenorizada de riscos emergentes e da definição e aplicação das respetivas medidas de mitigação*

*A situação sanitária, social, económica e financeira criada pela pandemia de COVID-19 implica riscos transversais potencialmente elevados para a instituição relativamente à execução do orçamento da UE e à execução das prioridades das suas políticas.*

*A Comissão é responsável pela execução do orçamento da UE, o que inclui as operações realizadas antes da crise (como parte do quadro financeiro plurianual de 2014-2020), para as quais ainda é necessário realizar controlos adequados (ex post, em particular), e durante a própria crise, sobre aspetos de garantia, conformidade e desempenho.*

*Como a crise continua, este contexto apresenta desafios, em particular relativamente:*

- à execução do orçamento em conformidade com o quadro legal aplicável, devido a normas variáveis e legislação em evolução, procedimentos urgentes, uso de medidas excecionais, condições difíceis e/ou disponibilidade limitada de recursos financeiros e humanos;*
- à extensão em que os controlos e verificações necessários, seja a nível da Comissão, dos Estados-Membros, dos países terceiros ou dos parceiros e/ou beneficiários de execução, possam ser realizados conforme previsto devido a restrições logísticas tais como o acesso total e atempado a informações e documentação, problemas em assumir missões/verificações no local e a capacidade dos parceiros e beneficiários de execução para continuarem as suas atividades normais;*
- o potencial impacto na capacidade corretiva atual e futura da Comissão, devido à situação económica muito exigente que terá de ser enfrentada a nível da UE e nacional, incluindo possíveis falências de beneficiários finais, o que poderá dificultar a cobrança de montantes indevidos.*

*As garantias fornecidas sobre a gestão financeira do orçamento da UE são plurianuais por natureza e dependem da robustez das respetivas estratégias de controlo a diferentes níveis. Estas baseiam-se em avaliações de risco dos programas específicos e operações orçamentais conexas, controlos ex ante e ex post de despesas, estratégias de supervisão relativas a terceiros que executam políticas e programas, juntamente com a implementação da capacidade corretiva para proteger o orçamento da UE.*

*Para garantir que o orçamento está devidamente protegido perante estes desafios sem precedentes, as direções-gerais e os serviços da Comissão devem i) avaliar devidamente os riscos causados pela pandemia de COVID-19, relativamente à gestão financeira em termos de garantia e à conformidade com o quadro legal, e a capacidade corretiva dos sistemas plurianuais, bem como o desempenho; e ii) definir e aplicar medidas de atenuação adequadas, tais como ajustar ou redefinir as suas estratégias de controlo.*

*ii) Estratégias de supervisão relativas à execução das políticas e programas por terceiros*

*Embora a Comissão permaneça plenamente responsável por garantir a legalidade e a regularidade das despesas, bem como a boa gestão financeira (e também a consecução dos objetivos estratégicos), recorre cada vez mais a terceiros para executar os seus programas. Tal é efetuado sobretudo pela delegação da execução do orçamento operacional da UE ou de determinadas tarefas a países fora da UE, organizações internacionais ou instituições financeiras internacionais, autoridades e agências nacionais em Estados-Membros, empresas comuns, organismos não pertencentes à UE e agências descentralizadas da UE. Além disso, em determinados domínios de intervenção, são (planeados para o futuro) cada vez mais usados mecanismos de financiamento alternativos tais como instrumentos financeiros, que implicam desafios e riscos específicos para a Comissão, conforme também realçado pelo Tribunal de Contas Europeu.*

*A fim de cumprir as suas responsabilidades globais, as direções-gerais têm de supervisionar a execução dos programas e das políticas e prestar orientação e assistência sempre que necessário. Por conseguinte, devem definir e executar atividades de supervisão/accompanhamento/comunicação adequadas, eficazes e eficientes, para assegurar que as entidades delegadas e os outros parceiros executam eficazmente os programas, protegem os interesses financeiros da UE de forma adequada e*

*cumprem os acordos de delegação, quando aplicável, e que os eventuais problemas identificados são resolvidos o mais rapidamente possível.*

*O Serviço de Auditoria Interna continuou a recomendar em várias auditorias de 2019 que as estratégias de controlo e os mecanismos de supervisão das direções-gerais e dos serviços da Comissão pertinentes definam, de forma mais clara, as prioridades e a necessidade de obter garantias em termos de boa gestão financeira nesses organismos da UE e externos à UE. Embora, nos últimos anos, tenham sido tomadas medidas tanto a nível dos serviços centrais como dos serviços em causa das direções-gerais pertinentes para atenuar os riscos identificados como resultado dos trabalhos de auditoria, são ainda necessárias mais melhorias em alguns domínios.*

*Neste contexto, as direções-gerais da Comissão devem prosseguir os seus esforços para identificar e avaliar os riscos envolvidos na delegação de tarefas a terceiros e realizar atividades de supervisão eficazes e eficientes, continuando a desenvolver as estratégias de controlo pertinentes. Isto é relevante não apenas para as atividades delegadas no âmbito do atual quadro financeiro plurianual de 2014-2020, mas também com vista ao aumento previsto do uso de instrumentos de capital, garantia e partilha dos riscos no próximo quadro financeiro plurianual de 2021-2027.*

*O Serviço de Auditoria Interna monitorizará os desenvolvimentos relativos ao impacto da crise de COVID-19 e a confiança em países terceiros para a execução de programas, no quadro financeiro plurianual atual e novo (revisto), nas prioridades políticas atualizadas e na gestão financeira da Comissão. Isto será feito como parte das atualizações das avaliações de riscos (estratégicas) periódicas do Serviço de Auditoria Interna e planos de ação daí resultantes.*

## **5. CONSULTA DA INSTÂNCIA DA COMISSÃO ESPECIALIZADA EM IRREGULARIDADES FINANCEIRAS**

A instância criada ao abrigo do artigo 143.º do Regulamento Financeiro <sup>(13)</sup> não comunicou qualquer problema sistémico em 2019 no seu parecer previsto no artigo 93.º do Regulamento Financeiro.

## **6. MEDIDAS DE ATENUAÇÃO PARA POTENCIAIS CONFLITOS DE INTERESSES (NORMAS INTERNACIONAIS PARA AUDITORIAS INTERNAS) – INQUÉRITO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU**

O atual diretor-geral do Serviço de Auditoria Interna, auditor interno da Comissão, Manfred Kraff, tomou posse em 1 de março de 2017. Manfred Kraff era até então diretor-geral adjunto e contabilista da Comissão na Direção-Geral do Orçamento.

Em conformidade com as normas internacionais de auditoria <sup>(14)</sup>, em 7 de março de 2017, na sequência da sua nomeação para o cargo de diretor-geral e auditor interno, Manfred Kraff publicou instruções sobre as disposições a instituir para atenuar e/ou evitar conflitos de interesses potenciais ou aparentes no que respeita aos trabalhos de auditoria do Serviço de Auditoria Interna relativamente às suas anteriores responsabilidades. Estas disposições foram prorrogadas em 2018 (até 1 de março de 2019), em 2019 (até 1 de março de 2020) e em 2020 (até 1 de março de 2021), mediante notas de instruções para todo o pessoal do Serviço de Auditoria Interna emitidas por Manfred Kraff, em 1 de março de 2018, 1 de março de 2019 e 2 de março de 2020. De acordo com as disposições, Manfred Kraff não participaria na supervisão dos trabalhos de auditoria relativos a operações que eram da sua responsabilidade antes de integrar o Serviço de Auditoria Interna. A supervisão dos trabalhos de auditoria relacionados com estes casos acabou por ficar/ficará sob a responsabilidade de Jeff Mason, anterior diretor-geral em exercício do Serviço de Auditoria Interna (de setembro de 2016 a fevereiro de 2017) e atual diretor no Serviço de Auditoria Interna (SAI.B, Auditoria na Comissão e nas Agências de Execução I). As disposições previam também que o Comité de Acompanhamento das Auditorias seria informado destas instruções e da sua aplicação, e que Jeff Mason consultaria o Comité de Acompanhamento das Auditorias para a avaliação de qualquer situação que pudesse ser considerada

---

<sup>(13)</sup> Deve salientar-se que, desde a entrada em vigor do novo Regulamento Financeiro, as funções de todas as instâncias especializadas em irregularidades financeiras das instituições foram transferidas para a instância do sistema de deteção precoce e de exclusão referida no artigo 143.º do Regulamento Financeiro.

<sup>(14)</sup> As normas internacionais de auditoria, às quais o Regulamento Financeiro faz referência expressa no artigo 98.º («Nomeação do auditor interno»), enunciam o seguinte: «Se houver impedimentos, reais ou aparentes, à independência ou objetividade, os detalhes de tais impedimentos devem ser divulgados às entidades competentes. A natureza de tal divulgação dependerá do tipo de impedimento.» (norma 1130 do IIA-IPPF). Além disso, as normas estabelecem que: «Os auditores internos devem abster-se de avaliar operações específicas cuja responsabilidade lhes havia sido anteriormente confiada. Considera-se que a objetividade é prejudicada quando um auditor interno presta um serviço de garantia relativamente a uma atividade pela qual o auditor interno foi responsável durante o ano precedente» (norma 1130.A1 do IIA-IPPF).

prejudicial à independência ou objetividade de Manfred Kraff. Em tais casos, Manfred Kraff deveria abster-se de qualquer supervisão dos trabalhos de auditoria em questão.

As disposições em vigor foram debatidas com o Comité de Acompanhamento das Auditorias na sua reunião de março de 2018. O comité considerou que as medidas elaboradas pelo Serviço de Auditoria Interna evitam adequadamente o risco de conflito de interesses, em conformidade com as normas internacionais e as melhores práticas, e registou com satisfação que as disposições destinadas a garantir a independência organizacional foram efetivamente aplicadas nas auditorias pertinentes. O Comité de Acompanhamento das Auditorias fez ainda um balanço da aplicação destas disposições em 2018 nas suas reuniões de janeiro de 2019 (grupo preparatório), março de 2019 e março de 2020 (grupo preparatório). O Comité de Acompanhamento das Auditorias constatou com satisfação que estas disposições haviam sido aplicadas na prática em várias auditorias, e considerou que essa era uma prática exemplar na profissão de auditoria interna.

No período de 2018-2020, durante as audições no âmbito do processo de quitação relativo ao ano em análise, Manfred Kraff apresentou as disposições em vigor à Comissão do Controlo Orçamental (CONT) do Parlamento Europeu. Estas disposições foram também publicadas nos relatórios anuais de atividades do Serviço de Auditoria Interna de 2017, 2018 e 2019 e nos relatórios anuais da Comissão sobre as auditorias internas de setembro de 2018, junho de 2019 e junho de 2020.

Em 4 de dezembro de 2017, o Provedor de Justiça Europeu enviou uma carta à Comissão Europeia, informando-a de que, na sequência de uma queixa de um particular, seria aberto um inquérito a fim de avaliar a adequação das medidas adotadas pela Comissão para prevenir qualquer conflito de interesses (real ou percebido) no que diz respeito à nomeação do novo diretor-geral do Serviço de Auditoria Interna. O Serviço de Auditoria Interna e os serviços centrais da Comissão responderam às perguntas colocadas pelo Provedor de Justiça, e forneceram todos os documentos comprovativos e informações pertinentes solicitados.

O inquérito foi encerrado pelo Provedor de Justiça em 23 de julho de 2019. O Provedor de Justiça encerrou este caso <sup>(15)</sup>, concluindo que: i) a Comissão tinha aplicado medidas apropriadas para evitar potenciais conflitos de interesse e para salvaguardar a objetividade da função de auditor interno; e ii) não houve má gestão por parte da Comissão na forma como nomeou o diretor-geral do seu Serviço de Auditoria Interna.

---

<sup>(15)</sup> Decisão de 23 de julho de 2019 e Decisão alterada de 30 de outubro de 2019, no processo 1324/2017/LM sobre a forma como a Comissão Europeia nomeou o diretor-geral do seu serviço de Auditoria Interna.