



## FICHA TÉCNICA

### **Título**

Relatório Intercalar de Execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da AT de 2023 (1.º Semestre de 2023)

### **Direção Operacional**

Direção de Serviços de Auditoria Interna

Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico

### **Revisão técnica**

Jorge Caetano de Oliveira, Chefe de Divisão da DARPAT

### **Execução Técnica**

Dina Dinis Fernandes, auditora interna

### **Direção e revisão**

Teresa Missionário, Diretora de Serviços de Auditoria Interna

### **Contactos**

DSAI – Direção de Serviços de Auditoria Interna (dsai@at.gov.pt)

DARPAT – Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico

(dsai-darpat@at.gov.pt)

Rua da Alfândega, 5, Piso 0 - 1149-061 Lisboa

Tel. 218 813 804 / 218 813 811

### **Data de Elaboração**

11 de outubro de 2023

# ÍNDICE

I. NOTA INTRODUTÓRIA.....	6
I.1. INTRODUÇÃO .....	6
I.2. CARACTERIZAÇÃO .....	6
II. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO 1.º SEMESTRE DE 2023 .....	7
II.1. ATIVIDADES DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO .....	7
II.2. MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DO PGRCIC PARA OS RISCOS ELEVADOS E MUITO ELEVADOS .....	9
II.2.1. <i>Caracterização dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas de maior graduação na AT .....</i>	<i>9</i>
II.2.2. <i>Medidas a Implementar por Grau de Risco, para os riscos de graduação mais elevada .....</i>	<i>10</i>
II.2.3. <i>Resultados da Monitorização do PGRCIC em 2023, para os riscos de graduação mais elevada .....</i>	<i>10</i>
II.2.4. <i>Condicionantes à Implementação de Medidas de Prevenção do PGRCIC.....</i>	<i>11</i>
III. AUTOAVALIAÇÃO .....	13

## ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1. PGRCIC   N.º Total de Riscos e Medidas de Prevenção, por tipo de serviço, para os riscos de graduação mais elevada – 1.º Semestre de 2023.....	9
Quadro 2. PGRCIC   Medidas Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre dos anos de 2022 e 2023, para os riscos de graduação mais elevada .....	11
Quadro 3. PGRCIC   Total das Medidas de Prevenção Implementadas/Não Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre de 2023, para os riscos de graduação mais elevada .....	12
Gráfico 1. Taxa de implementação de medidas preventivas – Avaliação Intercalar do 1.º Semestre dos anos de 2022 e 2023, por tipo de serviço e graduação de risco.....	11

## SIGLAS/ACRÓNIMOS

ALF	Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
DARPAT	Divisão de Acompanhamento de Resultados de Auditoria, Planeamento e Apoio Técnico
DF	Direção de Finanças
DS	Direção de Serviços
DSAI	Direção de Serviços de Auditoria Interna
NUGRIC	Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
p.p.	Pontos Percentuais
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
SC	Serviços Centrais
SF	Serviço de Finanças
UO	Unidade Orgânica

## I. NOTA INTRODUTÓRIA

---

### I.1. INTRODUÇÃO

O Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria igualmente o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), veio instituir no seu artigo 6.º a obrigação de elaborar, no mês de outubro, um relatório de monitorização “intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo”.

Em cumprimento da alínea e) do n.º 2 do artigo 31.º da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, cabe à Direção de Serviços de Auditoria Interna “Elaborar planos e relatórios de execução no âmbito da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas e assegurar a respetiva monitorização”.

O presente relatório apresenta, assim, a monitorização intercalar dos resultados desta avaliação no âmbito daquele regime, mantendo como matriz de referência o Plano aprovado em 2022<sup>1</sup>, restrito aos riscos de graduação elevada e muito elevada, e tomando como referência os resultados do primeiro e único relatório de monitorização intercalar do PGRCIC (referente ao primeiro semestre de 2022).

Nestes termos, o presente documento sistematiza o trabalho desenvolvido pela AT, durante o primeiro semestre de 2023, no que respeita à implementação das medidas preventivas previstas no PGRCIC da AT (na sua versão revista de 2022) para os riscos de graduação elevada e muito elevada nas diversas unidades orgânicas (UO) da AT – Serviços Centrais (SC), Direções de Finanças (DF), Serviços Locais de Finanças (SF), Alfândegas e Delegações e Postos Aduaneiros (ALF).

### I.2. CARACTERIZAÇÃO

Enquanto estrutura organizacional, a AT tem por missão administrar impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e pelo Direito da União Europeia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível no Portal das Finanças em [Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – 2022](#).

<sup>2</sup> Cf. Art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

Para cumprir esta missão, no primeiro semestre de 2023, a estrutura orgânica da AT integrava 43<sup>3</sup> serviços centrais e 399<sup>4</sup> serviços desconcentrados de âmbito regional e local, nos quais exerciam funções 10.488 trabalhadores (80,8% dos quais em serviços desconcentrados da AT<sup>5</sup>).

Neste contexto, para efeitos de monitorização do PGRCIC, foram consideradas 45 UO dos Serviços Centrais e 399 UO dos Serviços Regionais e Locais da AT (21 Direções de Finanças; 39 Estâncias aduaneiras – Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; e 339 Serviços de Finanças).

## **II. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO 1.º SEMESTRE DE 2023**

O controlo da execução dos objetivos e indicadores de gestão na organização é executado com recurso à monitorização sistemática das atividades permitindo, assim, o acompanhamento dos serviços ou áreas específicas que, ao longo do 1.º semestre de 2023, evidenciaram desvios a nível nacional.

Nesta monitorização dos mecanismos de controlo, relativamente ao período em análise, para além da metodologia constante do Plano, são consideradas:

- as determinações resultantes da publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro (Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção);
- a atualização e o tratamento contínuo do mapeamento das matrizes de gestão das áreas e riscos de corrupção existentes, por meio da reavaliação do grau de risco de corrupção e infrações conexas associado às principais atividades e procedimentos desenvolvidos no seio da AT, a incluir na próxima revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

### **II.1. ATIVIDADES DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO**

Neste enquadramento, durante o 1.º semestre de 2023, foram desenvolvidas as seguintes atividades direcionadas à prevenção da corrupção:

---

<sup>3</sup> Para além destas UO de nível I, foram incluídas, para efeitos de monitorização das suas atividades, ainda as seguintes UO: i) a Divisão do Gabinete da Diretora-Geral; e ii) o Núcleo de Gestão da Relação (NGR).

<sup>4</sup> Uma vez que alguns Postos Aduaneiros não têm colaboradores afetos em exclusividade às mesmas e/ou que a estas UO apenas fossem dirigidas um reduzido número de riscos transversais, por inaplicabilidade dos demais, estas UO não foram objeto de monitorização.

<sup>5</sup> Dados reportados a 31.12.2022.

- **Monitorização das medidas de prevenção para os riscos de graduação elevada e muito elevada** em todas as UO da AT relativamente às áreas de risco de corrupção identificadas, com uma clara mensagem para a adoção das medidas previstas, de forma a reforçar a eficácia do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da AT;
- **Acompanhamento** pela DSAI<sup>6</sup> das **denúncias não exclusivamente tributárias**<sup>7</sup> estando aqui incluídas as queixas, exposições, participações e reclamações, rececionadas na AT, cujo conteúdo seja suscetível de conter factos relacionados com comportamentos inadequados/quebra de deveres funcionais por parte de trabalhadores, com a prática de procedimentos irregulares/ilegais ou que firam os princípios e valores subjacentes à atividade da AT, designadamente, os da integridade, transparência e compromisso;
- **Análise sistemática, em ponto autónomo dos relatórios de auditoria interna**, da temática auditada à luz do PGRCIC verificando a implementação das medidas de prevenção associadas ao risco e, simultaneamente, avaliando a atualidade do mapeamento ao nível do procedimento, do risco, da sua graduação e da eficácia das medidas preventivas;
- **Continuação do desenvolvimento de um sistema informático**, com o objetivo de simplificar e aumentar a eficácia do processo de recolha da informação, quer no âmbito da monitorização, quer no âmbito da revisão do PGRCIC, cuja entrada em produção, em 2017, tem vindo a permitir ganhos significativos na sua análise e tratamento;
- **Apoio às diferentes UO** sobre questões relacionadas com a gestão e a implementação das medidas de prevenção;
- **Acompanhamento das recomendações** efetuadas junto dos responsáveis pelas entidades auditadas, no sentido de promover ações de sensibilização a todos os trabalhadores e a criação de medidas que visam melhorar os controlos internos;

---

<sup>6</sup> Em termos operacionais, o conjunto de atividades relacionadas com a implementação do PGRCIC é desenvolvido pela Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico (DARPAT), no seu Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (NUGRIC).

<sup>7</sup> **Denúncias não tributárias:** Estas denúncias contemplam matéria não tributária (i.e., que não envolvem constrangimentos procedimentais e/ou aplicacionais inerentes à atividade tributária, decorrentes do relacionamento contribuintes/fisco), suscetível de potenciar riscos de corrupção ou infrações conexas, sendo que, após apreciação, a matéria em apreço poderá ser objeto de proposta de ponderação de planeamento de auditorias ou de análises aprofundadas da temática e, quando justificado, de encaminhamento para a DSCJC ou para o Ministério Público.

**Denúncias mistas:** Trata-se de denúncias que envolvem matéria de âmbito tributário ou não tributário, com indícios de práticas suscetíveis de poderem ser consideradas no âmbito da temática de corrupção ou infrações conexas, podendo as mesmas, após apreciação, dar origem à realização de auditorias internas ou ao envio à DSCJC, para efeitos de ponderação de eventuais responsabilidades disciplinares, ou ao encaminhamento para o Ministério Público.



- **Implementação das recomendações** emanadas pelos órgãos de controlo externo: o Tribunal de Contas (TC) e Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

## II.2. MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DO PGRCIC PARA OS RISCOS ELEVADOS E MUITO ELEVADOS

### II.2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DE MAIOR GRADUAÇÃO NA AT

No PGRCIC da AT (revisão de 2022) estão identificados, para efeitos de monitorização, 5.751 riscos de graduação elevada e muito elevada, que podem ocorrer nas 444<sup>8</sup> unidades orgânicas que constituem a estrutura operacional da AT, relativamente aos quais foram identificadas e desenvolvidas medidas de prevenção, que totalizam 13.741 – ver Quadro 1.

**Quadro 1. PGRCIC | N.º Total de Riscos e Medidas de Prevenção, por tipo de serviço, para os riscos de graduação mais elevada – 1.º Semestre de 2023**

Tipo de Serviço	N.º de Riscos						N.º de Medidas					
	Muito elevado		Elevado		Total		Muito elevado		Elevado		Total	
	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %
Serviços Centrais	6	0,4	290	6,9	296	5,1	19	0,6	867	8,2	886	6,4
Direções de Finanças	80	5,1	393	9,4	473	8,2	160	5,1	822	7,8	982	7,1
Alfândegas (*)			559	13,4	559	9,7			1 629	15,4	1 629	11,9
Serviços de Finanças	1 481	94,5	2 942	70,3	4 423	76,9	2 962	94,3	7 282	68,7	10 244	74,6
<b>Total</b>	<b>1 567</b>	<b>100</b>	<b>4 184</b>	<b>100</b>	<b>5 751</b>	<b>100</b>	<b>3 141</b>	<b>100</b>	<b>10 600</b>	<b>100</b>	<b>13 741</b>	<b>100</b>

**Nota:** \* Inclui Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

Para os riscos de graduação mais elevada, constata-se que a maioria dos riscos identificados está concentrada nos Serviços de Finanças, 76,9 % do total, seguido pelas estâncias aduaneiras com 9,7%, totalizando estes dois serviços 86,6% das situações de risco a monitorizar. Tal facto decorre da circunstância de a AT se encontrar organizada por áreas territoriais, num modelo assente num elevado número de serviços regionais e locais.

<sup>8</sup> A monitorização de riscos e de implementação de medidas do PGRCIC foi efetuada em 45 UO dos Serviços Centrais e a 399 UO dos Serviços desconcentrados da AT (21 Direção de Finanças; 39 estâncias aduaneiras – Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; e 339 Serviços de Finanças).

## II.2.2. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR GRAU DE RISCO, PARA OS RISCOS DE GRADUAÇÃO MAIS ELEVADA

Com o objetivo de minimizar os fatores de risco apurados, no que respeita a cada um dos riscos de graduação mais elevada, foram desenvolvidas uma ou mais medidas de prevenção tendentes a reduzir ou mesmo cercear a sua ocorrência e impacto na organização.

A responsabilidade pela implementação das medidas preventivas é adstrita a cada um dos diferentes serviços da AT, conforme as suas especificidades, sendo que, no que se reporta ao 1.º semestre de 2023, para efeitos de monitorização do Plano, foram identificadas 13.741 medidas, a serem implementadas pelas 444 unidades orgânicas anteriormente identificadas da AT.

À semelhança do que acontece com os riscos, a maioria das medidas a implementar é da responsabilidade dos Serviços de Finanças (10.244), seguida das Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros (1.629), cabendo aos Serviços Centrais e Direções de Finanças as restantes medidas (com um peso de 6,4% e 7,1%, respetivamente).

## II.2.3. RESULTADOS DA MONITORIZAÇÃO DO PGRCIC EM 2023, PARA OS RISCOS DE GRADUAÇÃO MAIS ELEVADA

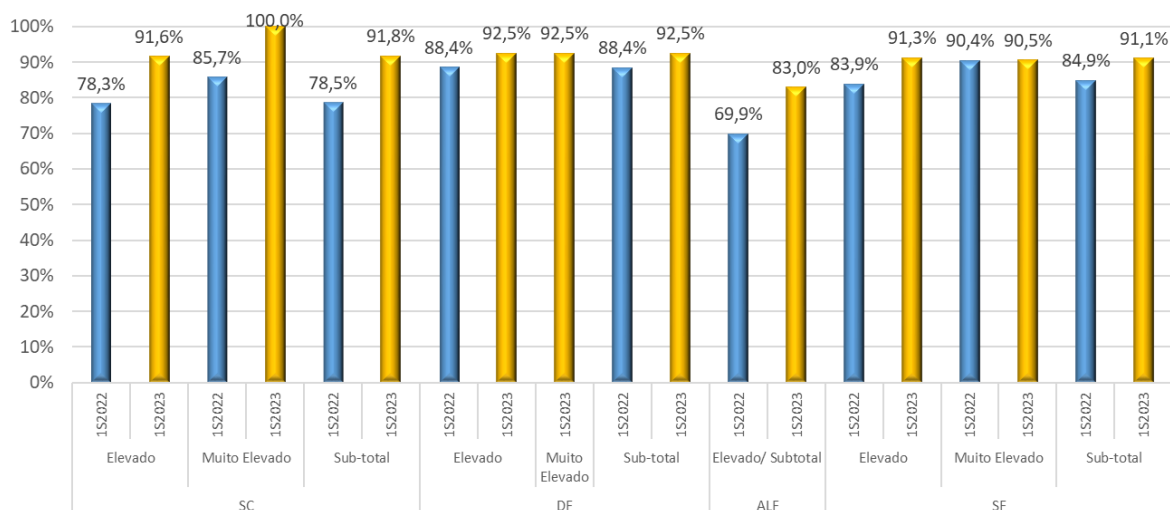
Durante o 1º semestre de 2023, a AT implementou 12.401 medidas das 13.741 medidas de prevenção previstas no atual PGRCIC para os riscos de graduação mais elevada, o que corresponde a uma taxa de execução de medidas de 90,2% (ver Quadro 2). Face ao primeiro semestre de 2022, quando restrito aos graus de risco mais elevados para efeitos de comparabilidade, constata-se que, no primeiro semestre de 2023, existe um aumento de 7,6 p.p. na taxa de implementação das medidas preventivas – ver Quadro 2.

O aumento na taxa global de implementação de medidas preventivas no 1.º semestre de 2023 face ao período homólogo do ano anterior deveu-se às **melhorias da execução em todos os tipos de serviço e em todos os graus de risco** inerentes à avaliação intercalar (ou seja, para os riscos elevado e muito elevado).

**Quadro 2. PGRCIC | Medidas Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre dos anos de 2022 e 2023, para os riscos de graduação mais elevada**

Tipo de Serviço	1.º Semestre de 2022				1.º Semestre de 2023				Variação Taxa de Exec. 1Sem2023/ 1Sem2022 em p.p.
	N.º de Medidas	Implementadas		% de Medidas Impl.	N.º de Medidas	Implementadas		% de Medidas Impl.	
		Sim	Não			Sim	Não		
Serviços Centrais	832	653	179	78,5	886	813	73	91,8	13,3
Direções de Finanças	756	668	88	88,4	982	908	74	92,5	4,1
Alfândegas (*)	1 607	1 123	484	69,9	1 629	1 352	277	83,0	13,1
Serviços de Finanças	8 550	7 259	1 291	84,9	10 244	9 328	916	91,1	6,2
<b>Total</b>	<b>11 745</b>	<b>9 703</b>	<b>2 042</b>	<b>82,6</b>	<b>13 741</b>	<b>12 401</b>	<b>1 340</b>	<b>90,2</b>	<b>7,6</b>

**Nota:** \* Inclui as Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

**Gráfico 1. Taxa de implementação de medidas preventivas – Avaliação Intercalar do 1.º Semestre dos anos de 2022 e 2023, por tipo de serviço e graduação de risco**


**Notas:** SC – Serviços Centrais; DF – Direções de Finanças; ALF - Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; SF – Serviços de Finanças; Elev. – Risco Elevado; Mto Elev. – Risco Muito Elevado; 1S2022 – 1.º Semestre de 2022 e 1S2023 – 1.º Semestre de 2023.

#### II.2.4. CONDICIONANTES À IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO DO PGRCIC

Na análise realizada no ponto anterior, constata-se que, no 1.º semestre de 2023, careciam de implementação 1.340 medidas das 13.741 previstas – ver Quadro 3.

Como seria de esperar, dado o elevado número de serviços desconcentrados na AT, a maioria das medidas não implementadas estão concentradas nos serviços de finanças (com 68,4% do total) e nas estâncias aduaneiras (20,7%) – ver Quadro 3.

**Quadro 3. PGRIC | Total das Medidas de Prevenção Implementadas/Não Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre de 2023, para os riscos de graduação mais elevada**

Tipo de Serviço	Medidas					Motivos para a não implementação de medidas					
	Total	Implementadas		Não		Falta de RH		Falta de SI		Outros motivos	
		N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %
Serviços Centrais	886	813	6,6	73	5,4	27	2,8	4	5,8	42	13,7
Direções de Finanças	982	908	7,3	74	5,5	46	4,8	2	2,9	26	8,5
Alfândegas (*)	1 629	1 352	10,9	277	20,7	148	15,3	20	29,0	109	35,6
Serviços de Finanças	10 244	9 328	75,2	916	68,4	744	77,1	43	62,3	129	42,2
<b>Total</b>	<b>13 741</b>	<b>12 401</b>	<b>100,0</b>	<b>1 340</b>	<b>100,0</b>	<b>965</b>	<b>100,0</b>	<b>69</b>	<b>100,0</b>	<b>306</b>	<b>100,0</b>

**Nota:** \* Inclui as Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

Das medidas não implementadas pelos serviços da AT, 72% devem-se, essencialmente, à “falta de recursos humanos”, as quais têm implicações, entre muitas outras, nas medidas de segregação de funções, de rotatividade de trabalhadores e de trabalho em equipa, 5,1% às limitações de desenvolvimento/adequação dos sistemas informáticos e as restantes a “Outros motivos”.

Na sequência da análise das justificações que os serviços apresentaram como estando na raiz da não implementação das medidas de prevenção por “Outros motivos”, destacam-se as seguintes:

- A não aplicabilidade de medidas presentes na ficha, pela especificidade das funções exercidas em algumas dessas UO;
- Ausência de disponibilização de formação adequada.

### III. AUTOAVALIAÇÃO

---

O PGRCIC da AT constitui um instrumento fundamental para a gestão dos riscos de corrupção e infrações conexas, onde a qualidade da gestão, a integridade e a qualidade dos sistemas de controlo interno e de auditoria se mostram determinantes, particularmente numa Direção-Geral onde a natureza das atividades desenvolvidas e a informação tratada, aliadas à acentuada capilaridade da sua rede de serviços, a expõe a riscos de corrupção e infrações conexas.

A monitorização permanente destas atividades é imprescindível no âmbito da estratégia de prevenção de riscos desta natureza, uma vez que permite identificar com precisão o grau de concretização e objetividade das medidas de prevenção e os desvios inerentes à sua execução, possibilitando aos serviços a adoção de medidas preventivas dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas, bem como a promoção do aperfeiçoamento do próprio PGRCIC.

A taxa de implementação das 13.741 medidas de prevenção para os riscos de graduação mais elevada contidas no atual PGRCIC fixou-se em 90,2%, o que representa uma melhoria de 7,6 p.p. face ao período homólogo do ano anterior, diferença que reflete o empenho dos dirigentes e dos seus trabalhadores, bem como a maior adequação do Plano à realidade de cada UO e o aperfeiçoamento de medidas de prevenção efetuado na revisão de 2022.

Concomitantemente, saliente-se que o procedimento automático implementado para a comunicação central da concretização das medidas de prevenção contidas no PGRCIC pelos dirigentes e chefias responsáveis pela sua implementação tem-se revelado um instrumento importante no apuramento de resultados e na simplificação do envio de toda a informação para a DSAI, constatando-se que tem vindo a ser interiorizado cada vez melhor quer o processo, quer a cultura de controlo interno no domínio da política de prevenção da corrupção e da mitigação dos seus riscos.

Para a sua implementação integral é, no entanto, essencial a intervenção ativa e sistemática de todas as UO, de todos os dirigentes, chefias e trabalhadores, promovendo dessa forma um envolvimento de todos na prevenção destes fenómenos que minam a sociedade e constituem uma preocupação transversal dos governos, instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais, comunicação social e cidadãos em geral.