





## **Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – 2019**

Ministério das Finanças – AT - Autoridade Tributária e Aduaneira

- 3.<sup>a</sup> Revisão do PGRCIC da AT •

Classificação: 100.10.600

(Documento aprovado no Conselho de Administração da Autoridade Tributária e Aduaneira de 24 de outubro de 2019 e por Despacho da Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira de 31 de outubro de 2019)

Este documento, na sua versão integral, é de circulação reservada aos dirigentes e chefias da AT.

## Ficha Técnica

### Execução

Direção de Serviços de Auditoria Interna, Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)

#### Elaborado por:

Joaquim Saramago

#### Em colaboração com:

Carlos do Vale, Eduardo Carvalho, Emanuel São Miguel, Fernando Peixoto, João Pina, Leonor Matos, Pedro Portugal e Vítor Consciência

#### Revisão Técnica:

Maria Teresa Missionário

Jorge Caetano de Oliveira

#### Contactos

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

DSAI – DARPAT – Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico (dsai-darpat@at.gov.pt)

#### Data de implementação

2019

( Esta página foi deixada propositadamente em branco )

## Índice

NOTA DE APRESENTAÇÃO.....	9
PARTE I. ENQUADRAMENTO GERAL.....	11
I.1. INTRODUÇÃO.....	11
I.2. CONCEITOS ASSOCIADOS AO PGRCIC.....	12
I.3. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL DA AT.....	17
PARTE II. A POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO DA AT.....	20
II.1. SÍNTESE DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO DA AT.....	20
II.1.1. COMPROMISSO.....	20
II.1.2. OBJETIVOS.....	20
II.1.3. ESTRATÉGIAS.....	20
II.1.4. ÂMBITO DE APLICAÇÃO.....	22
II.1.5. RESPONSABILIDADES.....	22
II.2. EDIFICAÇÃO.....	23
II.2.1. DEFINIÇÃO.....	23
II.2.2. PRINCÍPIOS, VALORES E NORMAS DE CONDUTA.....	23
II.2.3. COMPROMISSO INDIVIDUAL.....	24
II.3. PREVENÇÃO.....	25
II.3.1. A MATRIZ DE GRADUAÇÃO DE RISCO.....	25
II.3.2. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DO PGRCIC DA AT 2016-2019.....	27
II.4. DETEÇÃO.....	29
II.4.1. DEFINIÇÃO.....	29
II.4.2. SUPERVISÃO E CONTROLO INTERNO.....	29
II.4.3. SISTEMA INTERNO DE COMUNICAÇÃO.....	31
II.4.4. AUDITORIA INTERNA.....	32
II.5. REAÇÃO.....	33
II.5.1. DEFINIÇÃO.....	33
II.5.2. PROCESSO DE INQUÉRITO.....	33
II.5.3. COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO EXTERNA.....	33
II.5.4. AÇÃO DISCIPLINAR.....	34
II.6. MONITORIZAÇÃO.....	34
II.6.1. DEFINIÇÃO.....	34
II.6.2. PROCESSO DE MONITORIZAÇÃO.....	34
II.6.3. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO PGRCIC.....	35
ANEXO I. FICHAS DO PGRCIC 2019.....	36
[1] FICHA DA ÁREA COMPORTAMENTAL E DE SEGURANÇA – TRANSVERSAL A TODOS OS SERVIÇOS.....	36
[2] FICHA DAS ÁREAS, PROCEDIMENTOS, RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DOS SERVIÇOS DE FINANÇAS.....	37
[3] FICHA DAS ÁREAS, PROCEDIMENTOS, RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DAS DIREÇÕES DE FINANÇAS.....	40

[4] FICHA DAS ÁREAS, PROCEDIMENTOS, RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DAS ALFÂNDEGAS, DELEGAÇÕES E POSTOS ADUANEIROS.....	44
FICHAS DAS ÁREAS, PROCEDIMENTOS, RISCOS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DOS SERVIÇOS CENTRAIS.....	48
[5] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DO IMPOSTO S/ RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES (DSIRS).....	49
[6] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DO IMPOSTO S/ RENDIMENTO DAS PESSOAS COLETIVAS (DSIRC).....	51
[7] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (DSRI).....	53
[8] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS (DSIMI).....	55
[9] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE AS TRANSAÇÕES ONEROSAS DE IMÓVEIS, DO IMPOSTO DO SELO, DO IMPOSTO ÚNICO DE CIRCULAÇÃO E DAS CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS (DSIMT).....	57
[10] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE AVALIAÇÕES (DSA).....	59
[11] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (DSIVA).....	61
[12] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DOS IMPOSTOS ESPECIAIS DE CONSUMO E DO IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS (DSIECIV).....	63
[13] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE TRIBUTAÇÃO ADUANEIRA (DSTA).....	65
[14] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE REGULAÇÃO ADUANEIRA (DSRA).....	67
[15] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO (DSL).....	69
[16] DIREÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS, ANÁLISES E LABORATÓRIO (DSTAL).....	71
[17] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE REGISTO DE CONTRIBUINTES (DSRC).....	73
[18] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA (DSC).....	75
[19] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE REEMBOLSOS (DSR).....	77
[20] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO (DSCC).....	79
[21] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA (DSPCIT).....	81
[22] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE ANTIFRAUDE ADUANEIRA (DSAFA).....	83
[23] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE INVESTIGAÇÃO DA FRAUDE E DE AÇÕES ESPECIAIS (DSIFAE).....	86
[24] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE JUSTIÇA TRIBUTÁRIA (DSJT).....	88
[25] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS (DSGCT).....	90
[26] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS (DSGRH).....	92
[27] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE FORMAÇÃO (DSF).....	94
[28] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS (DSGRF).....	96
[29] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS (DSIE).....	98
[30] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO (DSPCG).....	100
[31] CENTRO DE ESTUDOS FISCAIS E ADUANEIROS (CEF).....	101
[32] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA JURÍDICA E CONTENCIOSO (DSCJC).....	103
[33] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA INTERNA (DSAI).....	105
[34] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE COOPERAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS (DSCRI).....	107
[35] UNIDADE DOS GRANDES CONTRIBUINTES (UGC).....	108
[36] ÁREA DE GESTÃO DE CONTRIBUINTES E INSPEÇÃO (AGCI).....	112
[37] ÁREA DE GESTÃO DE IMPOSTOS (AGI).....	114
[38] ÁREA DE SISTEMAS ADUANEIROS (ASA).....	116
[39] ÁREA DE JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E FLUXOS FINANCEIROS (AJFF).....	118

[40] ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO DE PLATAFORMAS (AAP).....	120
[41] ÁREA DE GESTÃO DE OPERAÇÕES E COMUNICAÇÕES (AGOC) .....	122
[42] ÁREA DE SEGURANÇA INFORMÁTICA (ASI).....	124
[43] NÚCLEO DE ARQUITETURA E GESTÃO DE CANAIS (NAGC) .....	126
[44] NÚCLEO DE GESTÃO DA RELAÇÃO (NGR) .....	128
[45] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DO RISCO (DSGR).....	129
[46] DIVISÃO DO GABINETE DA DIRETORA-GERAL .....	131
[47] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO, PROMOÇÃO E APOIO AO CUMPRIMENTO (DSCPAC) .....	132
[48] DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E LOGÍSTICA (DSCPL) .....	133

## Índice de figuras

Figura 1. Crime de Corrupção .....	13
Figura 2. Corrupção e Infrações Conexas.....	14
Figura 3. Organograma.....	18
Figura 4. Receita fiscal administrada pela AT.....	19
Figura 5. Recursos Humanos.....	19
Figura 6. Recursos Financeiros.....	19
Figura 7. Pilares da política de prevenção da corrupção.....	21
Figura 8. Matriz de Graduação de Risco .....	26
Figura 9. PGRCIC 2019 vs. 2016: N.º de Áreas, Procedimentos Riscos e Medidas – calculado a partir de cada um dos tipos de fichas das unidades orgânicas.....	28
Figura 10. PGRCIC 2019 vs. 2016: N.º de Áreas, Procedimentos Riscos e Medidas sem repetições .....	29



## Nota de Apresentação

A presente revisão insere-se no processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo interno, dirigidos à eliminação ou redução dos riscos de corrupção e infrações conexas inerentes às atividades desenvolvidas na AT dando, assim lugar à 3.ª versão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas da AT (PGRCIC).

A revisão teve especialmente em vista:

- ✓ O aperfeiçoamento das matrizes de gestão das áreas e riscos de corrupção anteriormente implementadas, reavaliando o risco de corrupção e de infrações conexas associado à realidade operativa das principais tarefas desenvolvidas no seio da AT, incluindo as decorrentes da alteração da sua estrutura nuclear, revista pela Portaria 155/2018, de 29 de maio e da monitorização anual do PGRCIC de 2016;
- ✓ A atualização integral das fichas do PGRCIC relativamente a todos os serviços desta direção-geral, designadamente as que integram a área dos Sistemas de Informação e os restantes serviços centrais, bem como das alfândegas; e
- ✓ A uniformização e harmonização das áreas, procedimentos, riscos (e sua graduação) e medidas previstas.

Com efeito, a versão de 2016 foi especialmente marcada pela criação dos riscos transversais da organização tendo, nessa altura, ficado o compromisso de a revisão seguinte se debruçar especialmente sobre as fichas correspondentes às unidades orgânicas da área dos Sistemas de informação e dos restantes serviços centrais. Este objetivo foi cumprido na presente revisão realçando-se o contributo, articulado por áreas de atividade da AT, que a generalidade das direções de serviço deu para a atualização das respetivas fichas, a par da revisão especializada por áreas funcionais desenvolvida na Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico e no seu Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção e, no que ao mapeamento da subestrutura aduaneira diz respeito, na Divisão de Auditoria Aduaneira.

A presente versão reflete, assim:

- ✓ As conclusões retiradas da monitorização realizada anualmente do PGRCIC de 2016;
- ✓ A colaboração ativa que os serviços destinatários prestaram nos trabalhos preparatórios, na sequência das ações de sensibilização desenvolvidas pela DARPAT em finais de 2018, através dos dirigentes e chefias e dos pontos de contacto nomeados;
- ✓ O trabalho de avaliação de riscos e medidas preventivas desenvolvido pelas Divisões de Auditoria Tributária e Aduaneira, sistematicamente em todas as auditorias internas executadas no triénio, condensado em ponto autónomo dos respetivos relatórios; e,
- ✓ As recomendações formuladas em relatórios de auditorias externas e em recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção.

O desenvolvimento de uma plataforma informática para a revisão do mapeamento de riscos permitiu um trabalho de atualização e harmonização das diversas componentes daquele mapeamento que, manualmente, se afigurava de muito difícil execução.

Continuando, apesar desse esforço de consolidação, a integrar um mapeamento extenso, que autonomiza os riscos de cada um dos serviços centrais e dos diferentes tipos de serviços regionais e locais que constituem a AT, o PGRCIC deverá ser um documento em contínua atualização e a justificar a previsão de revisões periódicas.

## PARTE I. ENQUADRAMENTO GERAL

### I.1. Introdução

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) determinou, através da Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, que as entidades gestoras de dinheiros, valores e património públicos, independentemente da sua natureza, passassem a dispor de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, por forma a minimizar o risco de corrupção e infrações conexas a que se encontram expostas.

Considerando que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) tem, entre outras, por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC) da AT visa justamente dar cumprimento à referida Recomendação, bem como fomentar uma política de rigor e de transparência na sua atuação tendo em vista a implementação de uma estratégia de prevenção efetiva.

A AT tem consciência de que é uma estrutura organizacional que desempenha funções essenciais à prossecução dos objetivos estratégicos e globais do país, sendo que da sua eficácia e eficiência dependem quer as funções de soberania, quer a quase totalidade das demais funções das administrações públicas.

Por outro lado, sendo uma organização aberta à sociedade, e existindo para a servir, num contexto em que os serviços da AT se encontram geograficamente dispersos pelo território nacional, em contacto direto com os contribuintes e operadores económicos, estando os trabalhadores e colaboradores, pela natureza das suas funções, especialmente expostos a riscos de corrupção, importa assegurar a contínua implementação de uma política de prevenção da corrupção e infrações conexas.

Concomitantemente, se é verdade que a temática da corrupção e das infrações relacionadas, fenómenos enraizados nas relações humanas pessoais e profissionais que estão muito para além da vulgar empatia ou cortesia entre partes, tende a estar condicionada à cultura de um país, à ética das suas instituições em geral e às características do meio ambiente envolvente, é igualmente inquestionável que a corrupção deve sempre considerar-se uma grave violação dos princípios do interesse comum de uma sociedade e dos princípios da prossecução do interesse público, da igualdade, da imparcialidade, da proporcionalidade, da justiça, da transparência, da boa administração e da boa-fé, pelo que combatê-la apresenta-se como uma questão de defesa do regime do Estado de Direito democrático.

Atendendo à impossibilidade da sua erradicação total, impõe-se assim mitigá-la, tanto quanto possível, de forma institucional e preventiva, gerindo os seus riscos de forma sistemática e detalhada, prevenindo-os através de estratégias direcionadas aos fatores potenciadores da sua ocorrência, concretizadas na implementação de medidas preventivas e corretivas.

O PGRIC elaborado pela Direção de Serviços de Auditoria Interna, na Divisão de Avaliação de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico (DSAI-DARPAT)<sup>1</sup> é o instrumento principal da política de prevenção da corrupção da AT, sendo necessária a sua revisão periódica com vista ao seu aperfeiçoamento e à aderência à atividade desenvolvida pela AT.

O presente plano encontra-se organizado em duas partes: Na parte I, após a introdução, no ponto II.2 são previamente lembrados alguns conceitos relacionados com a prevenção da corrupção e infrações conexas, sendo no ponto seguinte realizado um enquadramento institucional da AT. Na parte II, nos pontos II.1 a II.6 apresenta-se a política de prevenção da corrupção da AT propriamente dita.

## **I.2. Conceitos associados ao PGRIC**

### **RISCO**

O termo Risco é comumente utilizado para designar o resultado objetivo da combinação entre a probabilidade de ocorrência de um determinado evento, aleatório, futuro, e o impacto daí resultante, caso esse evento venha a materializar-se.

Por “risco”, no presente plano, ter-se-á o acontecimento, situação ou circunstância suscetível de gerar corrupção ou uma infração conexa, como adotado na [Deliberação do CPC, de 4 de março de 2009](#).

O facto de existir uma dada atividade pode abrir a possibilidade da ocorrência de eventos ou combinação deles, cujas consequências constituem oportunidades para obter vantagens ou ameaças ao sucesso.

### **GESTÃO DO RISCO**

A gestão de riscos deve ser entendida como o processo através do qual se analisam os riscos inerentes às atividades desenvolvidas, com o objetivo de identificar e estimar a probabilidade da sua ocorrência, mitigando-a, através de medidas preventivas que permitam evitar, reduzir e/ou eliminar os riscos.

---

<sup>1</sup> Na verdade, antes da fusão das três extintas Direções Gerais (DGCI, DGITA e DGAIEC), a responsabilidade da elaboração dos correspondentes PGRIC era já cometida aos respetivos serviços de auditoria interna.

Assim, em termos de gestão "*Evitar o risco é eliminar a sua causa. Preveni-lo é procurar minimizar a probabilidade da sua ocorrência ou do seu impacto negativo*"<sup>2</sup>.

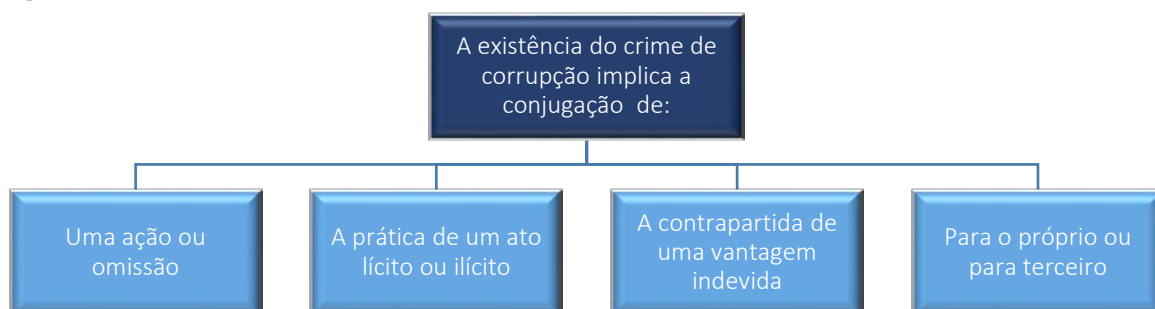
A gestão de riscos deve ser entendida como um processo contínuo e em constante desenvolvimento aplicado à estratégia da organização e à implementação dessa mesma estratégia, e integra-se na cultura organizacional, com uma política eficaz e um programa conduzido por todos os seus dirigentes, chefias, trabalhadores e colaboradores.

Sendo um plano de prevenção de riscos de corrupção e de infrações conexas, a ocorrência dos acontecimentos, situações ou circunstâncias nele identificadas têm presente a possibilidade da prática de atos ou omissões **com a intenção de obter uma vantagem indevida, para o próprio ou para terceiro** (salvo quando a mera negligência seja punível, como acontece em alguns crimes associados à proteção de dados pessoais), pelo que se impõe a sua identificação e a adoção de medidas que visam reduzir ou eliminar as oportunidades da sua ocorrência.

## **CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS**

Para efeitos do presente plano, por corrupção entender-se-á a prática de um qualquer ato ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, sendo que, normalmente, envolve duas ou mais pessoas que entram numa espécie de acordo secreto (ver Figura 1).

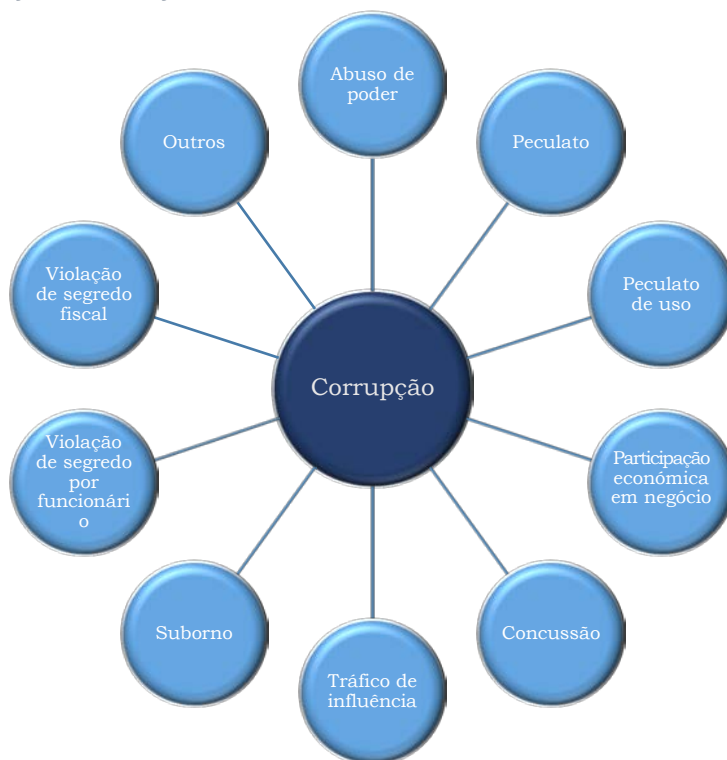
**Figura 1. Crime de Corrupção**



Conexas com a corrupção, apresentando como traço comum a prática de ato ou omissão contra o recebimento ou promessa de uma qualquer compensação que não seja devida e, por isso, justificando idêntica prevenção, estão associadas no presente plano as designadas infrações conexas, que preenchem tipos criminais previstos e punidos pela lei penal.

<sup>2</sup> Direção-Geral do Tribunal de Contas.

**Figura 2. Corrupção e Infrações Conexas**



Assim, no PGRIC da AT tem-se presente a prevenção de riscos dos seguintes tipos de crimes:

**Recebimento indevido de vantagem** –o funcionário que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida (...) <sup>3</sup> (art.º 372.º do Código Penal).

**Corrupção passiva** –o funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação (...) (art.º 373.º do Código Penal).

<sup>3</sup> Para efeito da lei penal a expressão funcionário abrange:

- a) O funcionário civil;
- b) O agente administrativo;
- c) Os árbitros, jurados e peritos; e
- d) Quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar (cf. art.º 386.º do Código Penal).

**Corrupção ativa** – Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial (art.º 374.º do Código Penal).

**Corrupção com prejuízo do comércio internacional** – Quem por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa der ou prometer a funcionário, nacional, estrangeiro ou de organização internacional, ou a titular de cargo político, nacional ou estrangeiro, ou a terceiro com conhecimento daqueles, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para obter ou conservar um negócio, um contrato ou outra vantagem indevida no comércio internacional (...) (art.º 7.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, alterada pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril).

Para efeitos do PGRICIC relevam outros tipos criminais que, na sua maioria, integram o Capítulo IV dedicado aos crimes cometidos no exercício de funções públicas, do Título V – dos crimes contra o Estado, Livro II do Código Penal, previstos nos seguintes termos:

**Abuso de poder** – O funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa (...) (art.º 382.º).

**Peculato** – O funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel ou animal, públicos ou particulares, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções (...) (art.º 375.º).

**Peculato de uso** – O funcionário que fizer uso ou permitir que outra pessoa faça uso, para fins alheios àqueles a que se destinem, de coisa imóvel, de veículos, de outras coisas móveis ou de animais de valor apreciável, públicos ou particulares, que lhe forem entregues, estiverem na sua posse ou lhe forem acessíveis em razão das suas funções (...) (art.º 376.º).

**Participação económica em negócio** – o funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar (...) (art.º 377.º).

**Concussão** – o funcionário que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou

ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima (...) (art.º 379.º).

**Tráfico de influência** – Quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública (...) (art.º 335.º).

**Suborno** – Quem convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a praticar os factos previstos nos artigos 359.º ou 360.º (falsidade de depoimento ou declaração em processo judicial, ou falsidade de testemunho, perícia, interpretação ou tradução), sem que estes venham a ser cometidos (...) (art.º 363.º).

**Violação de segredo por funcionário** – O funcionário que, sem estar devidamente autorizado, revelar segredo de que tenha tomado conhecimento ou que lhe tenha sido confiado no exercício das suas funções, ou cujo conhecimento lhe tenha sido facilitado pelo cargo que exerce, com intenção de obter, para si ou para outra pessoa, benefício, ou com a consciência de causar prejuízo ao interesse público ou a terceiros (...) (art.º 383.º).

**Violação de segredo fiscal** – o funcionário, sem estar devidamente autorizado, revela segredo de que teve conhecimento ou que lhe foi confiado no exercício das suas funções ou por causa delas com a intenção de obter para si ou para outrem um benefício ilegítimo ou de causar prejuízo ao interesse público, ao sistema de segurança social ou a terceiros (art.º 91.º do Regime Geral de Infrações Tributárias).

A Lei 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, tipifica **os crimes de utilização de dados de forma incompatível com a finalidade da recolha** (art.º 46.º), **acesso indevido** (art.º 47.º), **desvio de dados** (art.º 48.º), **viciação ou destruição de dados** (art.º 49.º), **inserção de dados falsos** (art.º 50.º) e **violação do dever de segredo** (art.º 51º), criminalidade associada à confidencialidade e à integridade dos dados pessoais que importa também considerar na prevenção de riscos na atividade desenvolvida pela AT<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A gestão de riscos na administração pública eletrónica constitui um dos domínios de intervenção prioritária identificados no Programa de Atividades para 2019 do Conselho de Prevenção da Corrupção.



### I.3. Enquadramento Institucional da AT

A AT tem por missão administrar os 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 o Direito da União Europeia (cf. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro).

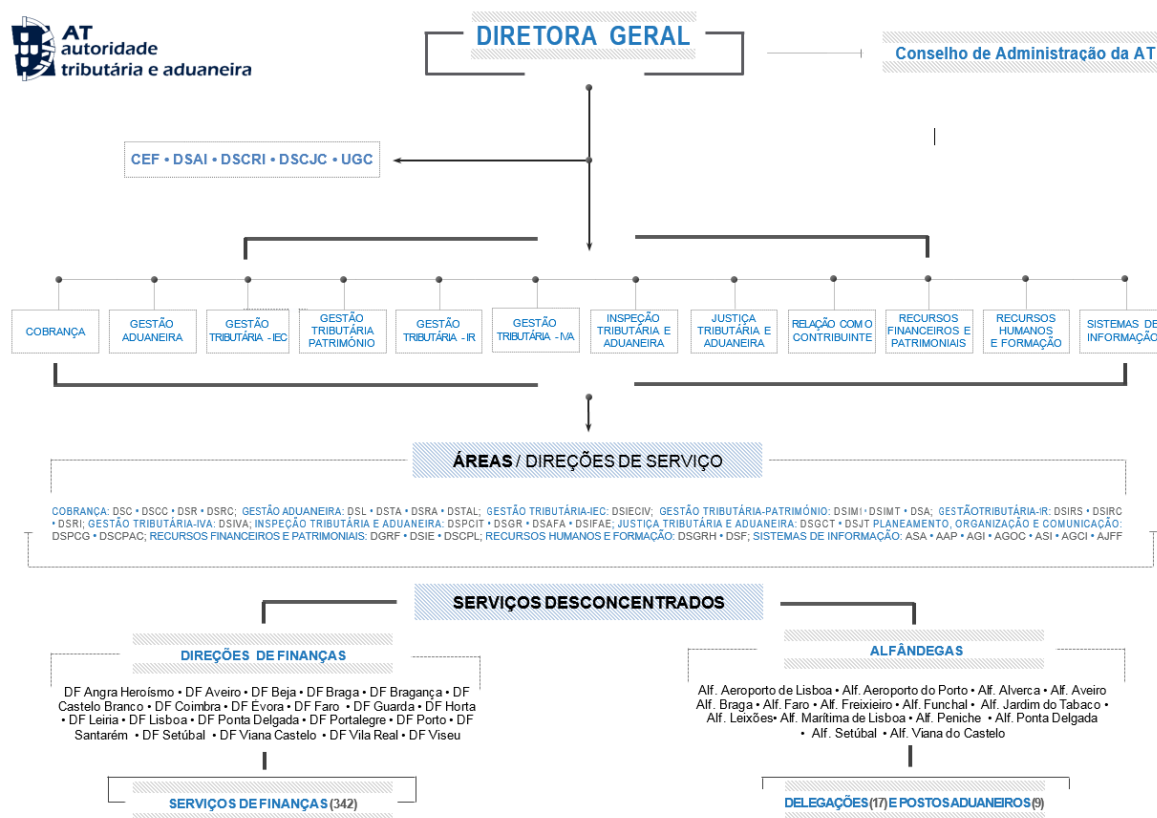
De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, são atribuições da AT:

- ✓ Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, dos direitos aduaneiros e demais tributos que lhe incumbe administrar, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de pessoas coletivas de direito público;
- ✓ Exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições;
- ✓ Exercer a ação de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais;
- ✓ Assegurar a negociação técnica e executar os acordos e convenções internacionais em matéria tributária e aduaneira, cooperar com organismos europeus e internacionais e outras administrações tributárias e aduaneiras, e participar nos trabalhos de organismos europeus e internacionais especializados no seu domínio de atividade;
- ✓ Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas;
- ✓ Desenvolver e gerir as infraestruturas, equipamentos e tecnologias de informação necessários à prossecução das suas atribuições e à prestação de apoio, esclarecimento e serviços de qualidade aos contribuintes;
- ✓ Realizar e promover a investigação técnica e científica no domínio tributário e aduaneiro, tendo em vista o aperfeiçoamento das medidas legais e administrativas, a qualificação permanente dos recursos humanos, bem como o necessário apoio ao Governo na definição da política fiscal e aduaneira;
- ✓ Informar os contribuintes e os operadores económicos sobre as respetivas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
- ✓ Assegurar o licenciamento do comércio externo dos produtos tipificados em legislação especial e gerir os regimes restritivos do respetivo comércio externo.

A AT<sup>5</sup> estrutura-se num modelo organizativo misto. Ao modelo de estrutura hierárquica utilizado pelas áreas tradicionais de atividade, acresce o modelo de estrutura matricial da área dos Sistemas de Informação. Dispõe de um conjunto de serviços centrais e de unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, integradas pelas direções de finanças e alfândegas, e de âmbito local, integradas por serviços de finanças, delegações aduaneiras e postos aduaneiros.

A Diretora-Geral da AT é coadjuvada por 12 subdiretores gerais. É, ainda, órgão da AT o Conselho de Administração da AT.

**Figura 3. Organograma**

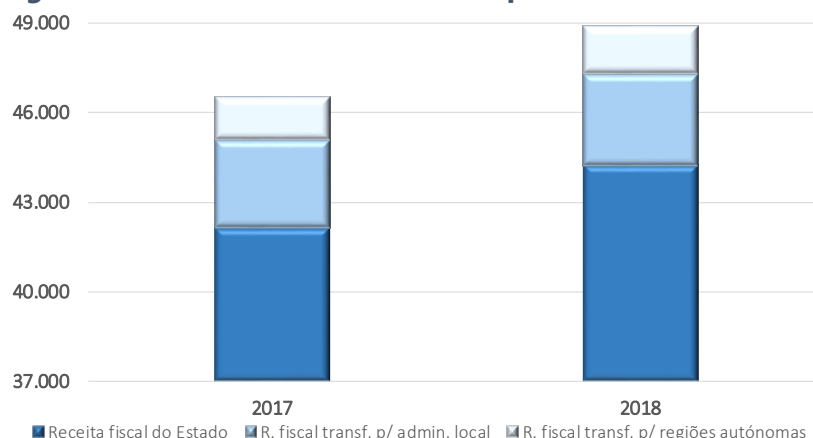


### Recursos Humanos e Financeiros da AT

De acordo com o Relatório de Atividades da AT de 2018, a receita fiscal de todos os impostos administrados pela AT naquele ano totalizou cerca de 48897 milhões de euros, o que representa um aumento 5,1% face a 2017 (ver Figura 4).

<sup>5</sup> A estrutura orgânica está definida no DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro, com a última redação que lhe foi dada pelo DL n.º 78/2017, de 30 de junho, na Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, alterada e republicada pela Portaria n.º 155/2018, de 29 de maio e nos despachos n.º 1365/2012 (alterado e republicado pelo despacho n.º 5932/2018, de 18 de junho) e n.º 1366/2012, ambos de 1 de janeiro, do Diretor-Geral da AT.

**Figura 4. Receita fiscal administrada pela AT**



Fonte: Relatório de Atividades da AT de 2018. Em milhões de euros.

Para o cumprimento da sua missão, a AT conta com um total de efetivos de 11 122 trabalhadores, chefias e dirigentes, conforme quadro seguinte, apresentando-se igualmente a estrutura financeira das despesas do ano de 2018 (ver figuras seguintes).

**Figura 5. Recursos Humanos**

GRUPOS/CARREIRAS	N.º de Efetivos	%
Dirigente - Direção Superior 1.º grau	1	0,01
Dirigente - Direção Superior 2.º grau	15	0,13
Dirigente Intermédio 1.º grau	92	0,83
Dirigente Intermédio 2.º grau	184	1,65
Chefia Tributária	1241	11,16
Técnico Superior	357	3,21
Técnico Superior Aduaneiro	266	2,39
Especialista de Informática	96	0,86
Técnico Economista	101	0,91
Técnico Jurista	17	0,15
GAT - Gestão Tributária	1179	10,60
GAT - Inspeção Tributária	2576	23,16
GAT - Técnico de Adm. Tributária Adjunto	2881	25,90
Técnico Verificador Aduaneiro	219	1,97
Secretário Aduaneiro	175	1,57
Técnico de Informática	64	0,58
Verificador Auxiliar Aduaneiro	546	4,91
Assistente Técnico	928	8,34
Assistente Operacional	175	1,57
Outros (diversos)	10	0,09
<b>TOTAL</b>	<b>11123</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DSGRH (março de 2019).

**Figura 6. Recursos Financeiros**

Despesa Total (execução de 2018, em M €)	
Despesas com pessoal	451,0
Aquisição de bens e serviços	114,8
Outras despesas correntes	4,5
Despesa restantes	1,7
<b>Despesas correntes</b>	<b>572,0</b>
Aquisição de bens de capital	28,7
<b>Despesas de capital</b>	<b>28,7</b>
<b>Total</b>	<b>600,7</b>

Fonte: Relatório de Atividades da AT de 2018.

## Parte II. A POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO DA AT

### II.1. Síntese da Política de Prevenção da Corrupção da AT

#### II.1.1. Compromisso

A AT encontra-se firmemente empenhada em estabelecer uma cultura positiva, intolerante com condutas corruptas no seu seio e no aperfeiçoamento de um sistema eficaz para identificar, tratar e relatar tal atividade.

Enquanto organização, a AT está comprometida em assegurar que os seus dirigentes e chefias estejam habilitados a identificar riscos de corrupção dentro das respetivas unidades orgânicas e que estes cumprem as suas responsabilidades de conceção e implementação de controlos e procedimentos tendo em vista a prevenção, deteção, sancionamento e erradicação de comportamentos desviantes.

#### II.1.2. Objetivos

Deste modo, são objetivos da política de prevenção da corrupção da AT:

- ✓ Fomentar uma **cultura de integridade**, não tolerante com a corrupção.
- ✓ Promover a **transparência** das operações.
- ✓ Reduzir as **oportunidades** para a corrupção.
- ✓ Diminuir a **discricionariedade**.
- ✓ Favorecer o **controlo social**.
- ✓ Reforçar mecanismos de **prevenção geral** de comportamentos corruptos.
- ✓ Facilitar a **comunicação** de atos de corrupção.
- ✓ Reforçar a **confiança** dos contribuintes e cidadãos em geral na AT.

#### II.1.3. Estratégias

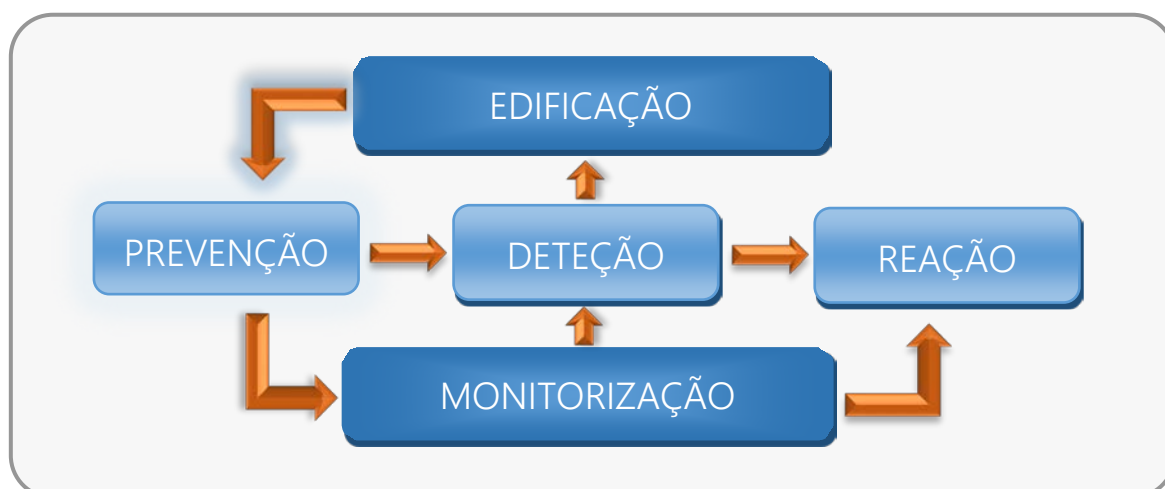
A política de prevenção da corrupção da AT é orientada pelas seguintes estratégias:

- ✓ Refletir preocupações éticas e deontológicas na política de recrutamento, formação e avaliação permanentes.
- ✓ Modelar a conduta dos trabalhadores através da conceção de atos declarativos individuais de renovação periódica que sinalizem o seu compromisso com a ética e a boa conduta.

- ✓ Adotar práticas que eliminem a burocracia e contribuam para a simplificação, segurança e certeza nos procedimentos.
- ✓ Melhorar os sistemas de controlo interno, informação e gestão com o firme propósito de reduzir a ocorrência de erros e irregularidades.
- ✓ Fortalecer o papel dos órgãos de controlo, empreendendo auditorias regulares que garantam a efetividade das medidas de gestão de riscos de corrupção.
- ✓ Desenvolver, no âmbito da política de gestão do conhecimento, orientações e diretrizes administrativas que garantam uma efetiva homogeneidade nos procedimentos e reduzam a discricionariedade e arbitrariedade das decisões e dos atos de aplicação das leis.
- ✓ Promover a transparência propiciando acesso público e tempestivo a informação como forma de incentivar o papel de controlo da sociedade na atuação da AT.
- ✓ Assegurar a existência de mecanismos facilitadores de comunicação que garantam a segurança dos trabalhadores e cidadãos que, de boa fé e fundamentadamente, denunciem atos de corrupção.
- ✓ Desenvolver e publicitar uma política permanente anticorrupção, designadamente através da autorregulação e da assunção de reconhecidas práticas de boa governança pública.

Para operacionalizar esta estratégia, o presente plano assenta em cinco pilares estruturantes, a saber: a Edificação, a Prevenção, a Detecção, a Reação e a Monitorização, em linha com as orientações emanadas pelo CPC para a elaboração de planos de prevenção da corrupção (ver Figura 7), sendo cada um desses pilares desenvolvido em ponto autónomo do presente PGRCIC.

**Figura 7. Pilares da política de prevenção da corrupção**



#### **II.1.4. Âmbito de aplicação**

A política de prevenção da corrupção da AT aplica-se a todos os seus trabalhadores e, com as necessárias adaptações, a todos os colaboradores que não integrem os seus grupos de pessoal, mas que nela prestem efetivamente serviço, ainda que de forma temporária ou por tempo indeterminado.

Analogamente, nas partes aplicáveis, é devida observância por todos os contribuintes, operadores económicos, parceiros públicos ou privados e outros interessados que se relacionem direta ou indiretamente com a AT.

#### **II.1.5. Responsabilidades**

A gestão dos riscos de corrupção e infrações conexas pressupõe uma abordagem sistemática e consistente suportada por uma estrutura dedicada em que todos os intervenientes participam e conhecem as suas responsabilidades.

##### **Diretor-Geral**

Compete ao Diretor-Geral a responsabilidade última pela gestão dos riscos de corrupção na AT. O Diretor-Geral está obrigado a participar às autoridades judiciárias ou policiais competentes todos os indícios que envolvam ou possam envolver condutas relacionadas com a corrupção. O Diretor-Geral assegura o cumprimento do dever de colaboração com o Conselho de Prevenção da Corrupção, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

##### **Dirigentes e chefias**

Os dirigentes e chefias são responsáveis por garantir que os princípios e medidas estabelecidas no PGRCIC são plena e eficazmente implementadas. Colaboram na identificação de procedimentos de risco e de medidas tendentes à sua mitigação e prestam informação sobre a monitorização da execução do plano.

##### **Trabalhadores e colaboradores**

Os trabalhadores e colaboradores são responsáveis por relatar quaisquer incidentes relacionados com a corrupção de que tenham conhecimento.

##### **Direção de Serviços de Auditoria Interna**

À DSAI, compete elaborar os planos e os relatórios de execução no âmbito da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, assegurar a respetiva monitorização e colaborar com o Conselho de Prevenção da Corrupção no âmbito do artigo 9.º da Lei n.º 52/2008, de 4 de setembro.

### **Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção**

Na sequência da aprovação do PGRCIC de 2011 da extinta DGCI foi criado o Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção (NUGRIC), junto da DSAI/DARPAT, estrutura dedicada à prossecução efetiva da política de prevenção da corrupção da AT, à monitorização da execução do PGRCIC e à elaboração do relatório anual de execução a ser apresentado ao CPC. O NUGRIC centraliza ainda as propostas de atualização do PGRCIC.

### **Comité de Ética, Controlo e Segurança**

Criado em 2015, o comité é presidido pela Diretora-Geral da AT e integra os subdiretores-gerais das áreas dos Sistemas de Informação, dos Recursos Humanos e Formação e da Relação com o Contribuinte, bem como representantes das direções de serviço de Auditoria Interna e da Consultadoria Jurídica e Contencioso. Incumbe-lhe, entre outras, promover medidas de reforço da ética profissional e dos procedimentos de segurança da informação no contexto da desmaterialização dos processos da AT.

## **II.2. Edificação**

### **II.2.1. Definição**

A edificação de uma estratégia organizacional de combate à corrupção alicerça-se em pilares de princípios e valores de ética, na legalidade e numa liderança determinada em implementar uma cultura institucional apostada na consciencialização e adoção de quadros de valores, normas e conceitos específicos enquadrados nesta temática.

Os exemplos de liderança e boas práticas que inspirem e estimulem comportamentos éticos contribuem decisivamente para a adoção de uma cultura organizacional assente em princípios de ética e transparência, pelo que, particularmente, os dirigentes e chefias devem:

- ✓ Adotar uma conduta irrepreensível de forma consistente e constante;
- ✓ Cumprir as obrigações legais e regulamentares;
- ✓ Assumir o compromisso da divulgação da política de prevenção da corrupção e a implementação dos planos subjacentes;
- ✓ Integrar os princípios e as diretrizes da política de prevenção da corrupção no planeamento das atividades das unidades orgânicas sob a sua responsabilidade.

### **II.2.2. Princípios, valores e normas de conduta**

A eficácia da gestão dos riscos de corrupção da AT depende de um compromisso efetivo dos seus líderes, tendo subjacente uma cultura organizacional sólida e uma clara e efetiva adesão aos valores e normas.

Na sequência das recomendações do CPC e das boas práticas internacionalmente recomendadas<sup>6</sup> a especificidade da atividade desenvolvida pela administração tributária e aduaneira justifica a adoção de instrumentos éticos, para além do referencial legal, normativo e de conduta aplicável a toda a Administração Pública, transposto na Carta Ética da Administração Pública. Assim, foram criados pela AT variados instrumentos éticos, dos quais sobressaem a [carta do Utente dos Serviços da Administração Tributária](#), e o [Código de Conduta dos trabalhadores da AT](#), publicado em julho de 2015.

A AT acolhe os seguintes princípios de conduta<sup>7</sup>:

- ✓ Serviço Público
- ✓ Legalidade
- ✓ Hierarquia
- ✓ Imparcialidade
- ✓ Igualdade
- ✓ Proporcionalidade
- ✓ Colaboração
- ✓ Qualidade
- ✓ Integridade

Estes princípios são completados com um conjunto de valores profissionais e de valores éticos de conduta pública, que visam promover a coesão e a autorregulação da conduta individual, aqui se incluindo a prevenção de conflitos de interesses reais ou aparentes, o sigilo profissional e fiscal, a proteção de dados pessoais e a não aceitação de presentes, hospitalidade e outros benefícios.

### **II.2.3. Compromisso individual**

As estratégias de prevenção da corrupção exigem esforço e compromisso de todos os trabalhadores da AT.

A promoção de uma cultura organizacional que envolva o compromisso dos trabalhadores da AT consubstancia-se nos seguintes documentos declarativos e de compromisso individuais:

- ✓ A tomada de conhecimento do Código de Conduta e da Política de Segurança da Informação;

---

<sup>6</sup> Ver Recomendação do CPC de 6.07.2011 dirigida à prevenção de riscos na área tributária e aduaneira e, na vertente internacional, entre outros, os trabalhos desenvolvidos pela [OCDE](#), [CIAT](#) e [OMA](#), designadamente a Recomendação sobre integridade pública, 2017, OCDE e o Guia para o desenvolvimento da ética, 2014, OMA.

<sup>7</sup> O código de conduta dos trabalhadores da AT encontra-se disponível em:  
[http://intranet/etica\\_seguranca/Principios\\_eticos/Orientacoes\\_Despachos/Documents/Codigo\\_de\\_conduta\\_AT.pdf](http://intranet/etica_seguranca/Principios_eticos/Orientacoes_Despachos/Documents/Codigo_de_conduta_AT.pdf).



- ✓ O Protocolo de Utilização de Recursos Informáticos<sup>8</sup>;
- ✓ A Declaração de Imparcialidade no exercício de funções; e
- ✓ O mecanismo de contextualização de acessos às aplicações informáticas da AT.

Dos dirigentes e chefias espera-se a sensibilização dos trabalhadores para a sua subscrição e adequada utilização, o que é avaliado nas auditorias internas ao desempenho dos serviços.

### II.3. Prevenção

Atendendo a que as administrações públicas estão expostas ao risco de corrupção e, sendo que a AT, dada a sua missão e competências cometidas, tem processos e atividades que apresentam diferenciados e acrescidos riscos, uma política ativa de prevenção constitui um pilar fundamental para a sua mitigação.

A Prevenção constitui-se, assim, como um dos momentos determinantes do combate à corrupção na medida em que antevê a compreensão efetiva do conceito de risco e de gestão de risco, bem como a natureza da ação dinâmica e contínua do mesmo, através da implementação de medidas e controlos.

Sendo certo que a maioria dos riscos de corrupção não podem ser totalmente eliminados, a AT assume o dever de prevenir este fenómeno, cujos atos podem afetar a capacidade de atingir os seus objetivos e provocar impactos negativos para a organização, designadamente:

- ✓ Quebra de reputação e confiança pública;
- ✓ Prejuízos para o erário público;
- ✓ Desperdício de recursos;
- ✓ Custos relacionados com as auditorias, inquéritos e outras sindicâncias;
- ✓ Efeitos adversos sobre os trabalhadores, dirigentes, chefias e colaboradores internos e externos.

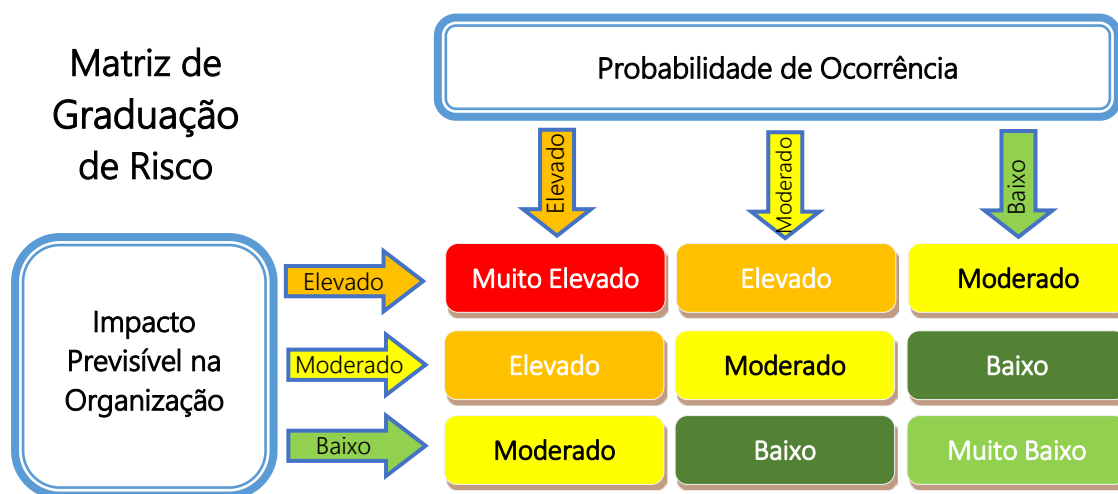
#### II.3.1. A matriz de graduação de risco

Numa abordagem pró-ativa, a DSAI procede continuamente ao mapeamento das áreas de risco no âmbito da atividade da AT, o qual assenta numa ficha modelo para cada serviço central e para cada tipo de serviço regional ou local que evidencia de forma sistematizada a graduação dos riscos identificados em função de duas variáveis, **a probabilidade de ocorrência** das situações que comportam o risco e **o seu impacto previsível** para a organização, de acordo com a seguinte matriz:

---

<sup>8</sup> Com regras dirigidas à utilização dos sistemas, correio eletrónico, Internet, entre outros.

Figura 8. Matriz de Graduação de Risco



Como se pode verificar a **probabilidade de ocorrência** foi graduada da seguinte forma:

- ✓ **Elevada:** O risco decorre de um processo corrente e frequente da organização;
- ✓ **Moderada:** O risco está associado a um processo esporádico da organização que se admite que venha a ocorrer ao longo do ano;
- ✓ **Baixa:** O risco decorre de um processo que apenas decorrerá em circunstâncias excepcionais.

O **impacto previsível** na organização foi graduado do seguinte modo:

- ✓ **Elevado:** Quando da situação de risco identificada podem decorrer prejuízos financeiros e de imagem significativos para o Estado e a violação grave dos princípios associados ao interesse público, lesando a credibilidade do organismo e do próprio Estado;
- ✓ **Moderado:** A situação de risco pode comportar prejuízos financeiros e de imagem para o Estado;
- ✓ **Baixo:** A situação de risco em causa não tem potencial para provocar prejuízos financeiros e de imagem ao Estado, não sendo as infrações suscetíveis de ser praticadas causadoras de danos relevantes na imagem e operacionalidade da instituição.

### II.3.2. Evolução da estrutura do PGRCIC da AT 2016-2019

Na sequência dos trabalhos de revisão do PGRCIC de 2019, em especial:

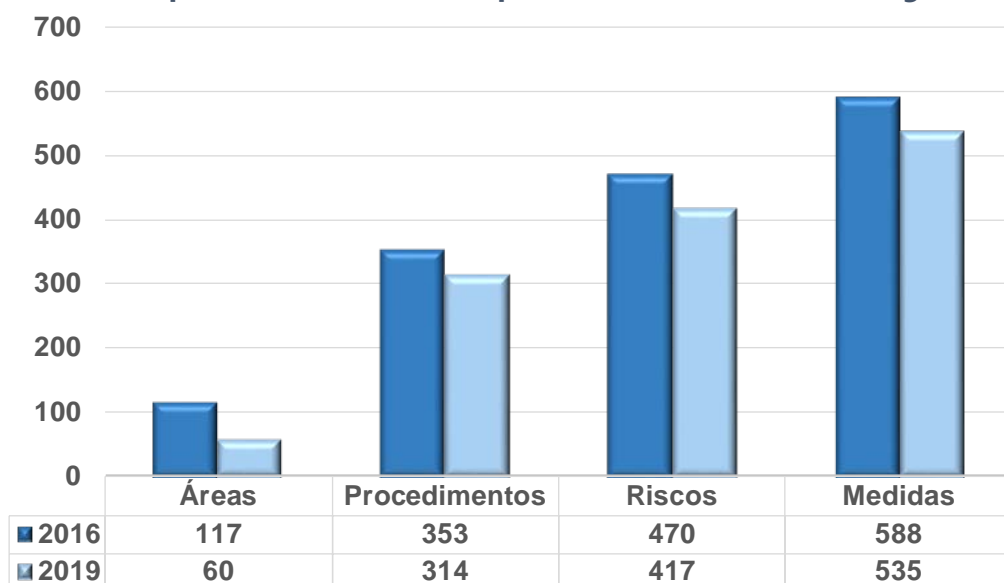
- ✓ Do aperfeiçoamento das matrizes de gestão das áreas e riscos de corrupção anteriormente implementadas, por meio da reavaliação do risco de corrupção e infrações conexas inerentes à realidade operativa das principais tarefas desenvolvidas no seio da AT, incluindo as decorrentes da alteração da sua estrutura nuclear (Portaria 155/2018, de 29 de maio) e da monitorização do PGRCIC;
- ✓ Da revisão integral das fichas do PGRCIC relativamente a todos os serviços desta direção-geral, com especial destaque para a revisão efetuada nas fichas dos serviços centrais e das alfândegas;
- ✓ Dos contributos recolhidos durante o processo de revisão do plano, designadamente os provenientes das ações de formação/sensibilização ministrada a dirigentes, chefias da AT e pontos de contacto durante o ano de 2018 sobre esta temática, e;
- ✓ Não menos importante, da uniformização e harmonização dos descritivos de riscos e medidas das fichas que integram o mapeamento do PGRCIC da AT,

resultou uma diminuição global áreas, procedimentos, riscos e medidas face à anterior versão.

Com efeito, quando se procede à **contabilização do número total de áreas, procedimentos, riscos e medidas a partir de cada uma das fichas**, com base na metodologia de apuramento usada no anterior plano, constata-se que o PGRCIC da AT de 2019 apresenta, comparativamente, uma redução de (ver Figura 9):

- i) 48,7%, nas áreas;
- ii) 11,0% nos procedimentos;
- iii) 11,3% nos riscos e;
- iv) 9,0% nas medidas de prevenção.

**Figura 9. PGRCIC 2019 vs. 2016: N.º de Áreas, Procedimentos Riscos e Medidas – calculado a partir de cada um dos tipos de fichas das unidades orgânicas**



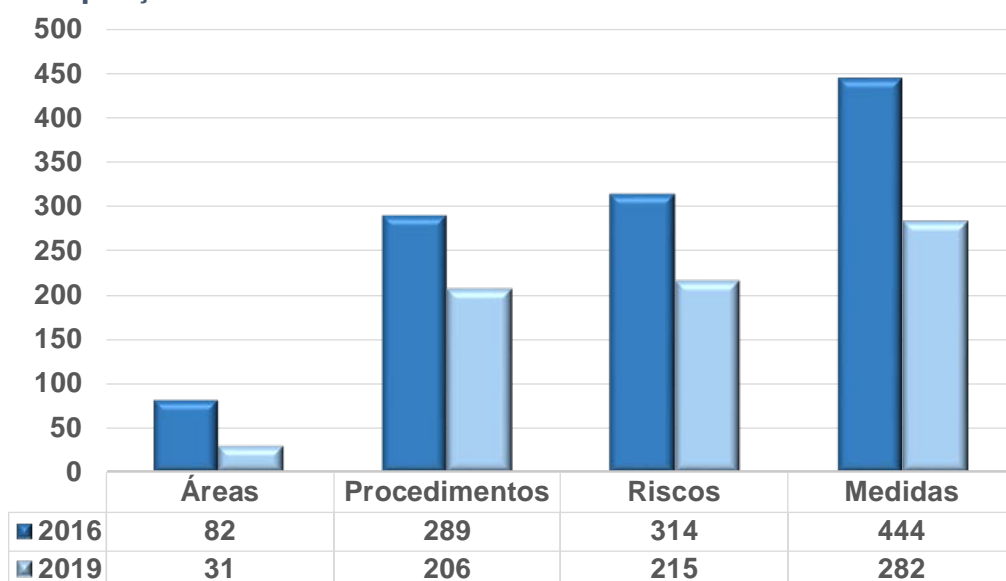
Fonte: DSAI. Nota: Este apuramento foi efetuado para permitir a comparabilidade face aos dados constantes no PGRCIC de 2016.

No entanto, aquela contabilização, ao ser efetuada ficha a ficha, permite que existam repetições de cada um dos itens em apreço no PGRCIC, razão pela qual se apresenta uma segunda contabilização sem aquelas repetições.

Com efeito, quando se procede à contabilização do número total de áreas, procedimentos, riscos e medidas estruturada sem repetições em ambos os PGRCIC, constata-se que o PGRCIC da AT de 2019, apresenta uma redução ainda mais expressiva face ao anterior plano (ver Figura 10). Assim, regista-se uma redução de:

- i) 62,2%, nas áreas;
- ii) 28,7% nos procedimentos;
- iii) 31,5% nos riscos e;
- iv) 36,5% nas medidas de prevenção.

**Figura 10. PGRCIC 2019 vs. 2016: N.º de Áreas, Procedimentos Riscos e Medidas sem repetições**



Fonte: DSAI. Nota: De acordo com a metodologia estruturada para 2019, que assenta exclusivamente na identificação específica das áreas, procedimentos, riscos e medidas efetivamente relacionados com os riscos de corrupção e infrações conexas existentes na organização.

## II.4. Detecção

### II.4.1. Definição

A deteção precoce de comportamentos corruptos pressupõe a capacidade de verificação, alerta e comunicação das organizações no domínio do controlo dos riscos de corrupção.

Neste aspeto, assume capital importância na não propagação e na minoração dos efeitos da corrupção a implementação de processos efetivos de controlo do fenómeno pelos responsáveis diretos os quais devem assumir um papel ativo na prevenção desses comportamentos.

Esta tarefa ficará ainda mais facilitada com a existência de um efetivo sistema interno de reporte daqueles comportamentos, pela melhor utilização da informação recebida através dos processos de reclamações e sugestões, pela disponibilização de um canal facilitador de denúncia e pela função de auditoria interna.

### II.4.2. Supervisão e controlo interno

Os dirigentes e chefias são responsáveis pelo trabalho e pelas ações dos trabalhadores nos respetivos locais de trabalho. Desempenham um papel fundamental na prevenção e deteção da corrupção, devendo adotar formas de gestão pró-ativas, que permitam, em tempo útil, supervisionar eficazmente os procedimentos passíveis de gerar comportamentos corruptos.

A implementação de práticas de controlo e supervisão eficazes são estratégias essenciais para a deteção de situações de corrupção que, para além de terem uma função preventiva, reduzem quer as motivações quer as oportunidades.

A capacidade de identificar eventuais situações de ocorrência de corrupção nas respetivas áreas de responsabilidade pressupõe uma clara compreensão da temática da corrupção bem como da forma como esta se manifesta.

A probabilidade de não serem detetados comportamentos e atos corruptos aumenta se os dirigentes e chefias não estiverem atentos ou se não tiverem consciência dos riscos de corrupção nas áreas da sua responsabilidade.

Importa, pois, dar relevância a indicadores que possam constituir sinais de alerta, nomeadamente as queixas de contribuintes, procedimentos anómalos ou decisões incoerentes e não fundamentadas.

Dirigentes e chefias devem também manter uma atitude diligente e ativa na supervisão do desempenho dos respetivos trabalhadores, promovendo regulares reuniões de trabalho e avaliações periódicas ao desempenho.

### **Atividade de controlo interno**

Os gestores devem ser rigorosos no controlo do trabalho executado nas suas áreas de responsabilidade, designadamente no cumprimento dos requisitos legais e na observação dos padrões mínimos exigidos pela política de qualidade da AT.

Não devem, por isso, ser proferidos despachos em processos sem que antes se verifique a regularidade da sua instrução, recomendando-se o controle aleatório e frequente dos processos que correm no serviço sob sua responsabilidade, como rotina a incluir no controlo interno, procedendo ao registo e arquivo para o formalizar. As auditorias internas e externas verificam essa formalização na avaliação da qualidade do ambiente de controlo interno.

Os procedimentos de revisão e conferência de trabalho devem ser efetuados com regularidade como parte da rotina de trabalho na AT ou pontualmente para dar resposta a uma preocupação especial em resultado, por exemplo, da identificação de um novo risco de corrupção ou da reavaliação de um risco já existente.

Uma gestão eficiente dos riscos de corrupção pressupõe ainda a monitorização e avaliação dos processos de revisão de forma a garantir que funcionem conforme pretendido.

## **Análise de dados**

Se muitos dos indicadores de fraude e corrupção são detetados no processo de revisão de trabalho, a utilização de técnicas e ferramentas de análise de dados permite, mediante a identificação de padrões, detetar indícios de fraudes e atividades corruptas que poderiam passar despercebidas.

Os dirigentes e chefias devem fazer uso das técnicas e ferramentas de análise de dados – como seja a utilização de relatórios de gestão para a verificação de padrões e anomalias – tendo presente que delas podem resultar indícios da ocorrência de práticas irregulares.

### **II.4.3. Sistema interno de comunicação**

Os funcionários da AT<sup>9</sup> estão sujeitos ao regime de denúncia obrigatória previsto no artigo 242.º do Código de Processo Penal, quanto a crimes de que tomem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas, ainda que os agentes do crime não sejam conhecidos. Caso a suspeição recaia sobre outro funcionário, a denúncia é obrigatoriamente reportada ao superior hierárquico daquele.

#### **Comunicação de práticas irregulares**

Um sistema de monitorização de denúncias de eventuais casos ou situações de corrupção interna, para além de servir propósitos indutores de responsabilidade e transparência, permite dotar a AT de uma considerável fonte de informação sobre irregularidades comportamentais que concorrem para a gestão dos riscos de corrupção.

Na estrutura da AT, a Direção de Serviços de Consultadoria Jurídica e a DSAI, através do NUGRIC, são responsáveis, nas suas áreas de competência, pela análise e adequado seguimento de denúncias que envolvam condutas suscetíveis de constituírem práticas de corrupção ou infrações conexas.

#### **Comunicação segura**

A eficácia do controlo de riscos de corrupção depende, igualmente, da existência de um sistema de comunicação interna facilitador e estimulador de denúncias não anónimas de práticas irregulares e que assegure a confidencialidade e a proteção dos denunciantes, ao abrigo do determinado no artigo 4.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Na aceção que resulta do art.º 386.º do Código Penal.

<sup>10</sup> Aprovou medidas de combate à corrupção e estatuiu o direito ao anonimato, com última redação dada pela Lei n.º 30/2015, de 22 de abril.

## **Reclamações e sugestões**

As informações fornecidas pelos utentes dos serviços da AT e pelos cidadãos em geral constituem oportunidades de deteção de atos específicos de corrupção ou de má conduta e de auxílio na identificação de insuficiências no funcionamento dos serviços. Assim, a AT deve incentivar e facilitar o reporte de situações potencialmente irregulares ou comportamentos desconformes aos padrões de referência.

### **II.4.4. Auditoria interna**

A auditoria interna identifica e avalia a eficácia e eficiência da gestão e o controlo dos riscos dos processos de negócio e dos sistemas de informação, bem como dos riscos de não conformidade com a legislação, políticas e procedimentos aplicáveis à AT, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema de controlo interno.

Não obstante, cada unidade orgânica é responsável pela gestão de sistemas adequados de prevenção e deteção de erros e irregularidades nas respetivas áreas de competência. Nelas recai a incumbência de adotar as medidas necessárias à implementação de sistemas de controlo interno eficientes e eficazes.

As verificações da auditoria interna devem igualmente contemplar os principais riscos identificados pela organização, com frequência necessária e suficiente para detetar as desconformidades dos procedimentos e as insuficiências das rotinas de trabalho que possam criar oportunidades de corrupção. Assim, a auditoria interna deve promover:

- ✓ O planeamento de auditorias considerando o grau de risco de corrupção associado às áreas de atividade e aos procedimentos desenvolvidos pela AT;
- ✓ A avaliação e sensibilização dos serviços, sempre que se verifiquem situações atípicas no decurso do processo de monitorização dos níveis de implementação do PGRCIC da AT nas diferentes unidades orgânicas;
- ✓ A elaboração obrigatória de ponto autónomo em todos os relatórios de auditoria que identifique os resultados da auditoria à luz do PGRCIC;
- ✓ A realização de revisões periódicas do mapeamento de riscos de corrupção constantes do PGRCIC;
- ✓ A recolha numa base de conhecimento dos incidentes relatados em queixas, participações e denúncias, a fim de identificar padrões e tendências.



## **II.5. Reação**

### **II.5.1. Definição**

O desafio do combate à corrupção passa, obrigatoriamente, por dar uma resposta eficaz às práticas suscetíveis de configurar situações de corrupção e infrações conexas, nomeadamente através da:

- ✓ Instauração de processos de inquérito ou de sindicância;
- ✓ Participação ao Ministério Público de qualquer prática suspeita de configurar um ato de corrupção;
- ✓ Instauração de procedimentos disciplinares;
- ✓ Observância do dever de colaboração com o CPC.

### **II.5.2. Processo de inquérito**

O processo de inquérito tem por finalidade o apuramento de factos determinados distinguindo-se da sindicância por esta se destinar a realizar uma averiguação geral acerca do funcionamento de um serviço. A decisão de instauração de um processo de inquérito interno pode constituir um instrumento fundamental para a reação a atividades corruptas alegadamente ocorridas ou detetadas.

Concluído o processo, deverão ser devidamente ponderadas as conclusões e propostas formuladas, bem como eventuais propostas de redefinição dos processos de deteção e o reforço das medidas preventivas tendentes à minimização dos riscos de corrupção.

### **II.5.3. Colaboração e cooperação externa**

A AT coopera legal e institucionalmente com os diversos organismos com competências no âmbito da luta contra a corrupção, como a Direção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira da Polícia Judiciária e o Departamento Central de Investigação e Ação Penal da Procuradoria Geral da República, bem como com organismos internacionais, caso da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial das Alfândegas (OMA) e do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

A AT continuará a dar cumprimento ao estatuído no artigo 242.º do Código de Processo Penal, noticiando ao Ministério Público competente o conhecimento de factos passíveis de serem considerados infração penal.

## **Grupos de trabalho**

A reafirmação do compromisso da AT de combater a corrupção no seu seio passa, também, pela constituição de grupos de trabalho e pelo desenvolvimento de parcerias com outras entidades, públicas e privadas, igualmente empenhadas no combate ao fenómeno da corrupção, para o estudo e partilha de experiências de sucesso suscetíveis de gerar oportunidades de introduzir melhorias nos processos da AT.

## **Colaboração com o Conselho de Prevenção da Corrupção**

A centralização da informação alegadamente relacionada com condutas corruptas através dos sistemas de comunicação de práticas irregulares tem o acrescido benefício de assegurar o efetivo cumprimento do dever de colaboração com o CPC, previsto no artigo 9.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, de envio de participações ou denúncias, respeitantes a factos de corrupção e de outra criminalidade similar.

### **II.5.4. Ação disciplinar**

A capacidade da AT para detetar, participar e sancionar comportamentos corruptos é um instrumento fundamental de resposta à corrupção.

A perceção das consequências disciplinares e criminais da adoção de comportamentos corruptos ou da violação de outros deveres, gerais ou especiais, inerentes à função exercida, contribui de forma significativa para a dissuasão da prática de irregularidades.

## **II.6. Monitorização**

### **II.6.1. Definição**

A monitorização visa a verificação do grau de cumprimento de implementação das medidas preventivas previstas no PGRIC destinadas a eliminar ou mitigar os riscos identificados, fundamentando futuras alterações decorrentes das atualizações necessárias a aplicar, relativamente ao mapeamento das áreas de riscos de corrupção do plano.

### **II.6.2. Processo de monitorização**

Este processo de monitorização do PGRIC da AT integra a gestão de riscos da organização, sendo que algumas das medidas são de aplicação imediata. Contudo, outros projetos, de maior complexidade, necessitam de recursos e da definição de uma calendarização específica

para a sua operacionalização, cabendo esta missão à DSAI/DARPAT que presta o apoio necessário na conceção e na implementação desses projetos.

Os projetos de acompanhamento desenvolvem-se com base em fichas elaboradas em colaboração com os responsáveis e pontos de contacto de cada unidade orgânica da AT. O processo assenta na partilha de informação sobre a introdução de novos riscos ou alteração da graduação, na recolha adicional de contributos, bem como na comunicação e avaliação das dificuldades surgidas na sequência da supervisão do processo.

### **II.6.3. Instrumentos de gestão do PGRCIC**

Da informação sistematizada relativa ao processo de acompanhamento das tarefas executadas sobre a matéria é elaborado um relatório anual, para reporte ao Diretor-Geral, e posterior remessa ao CPC, em cumprimento do n.º 1.1. da Recomendação n.º 1 do CPC, de 1 de julho de 2009.