



Bruxelas, 20.6.2023  
COM(2023) 323 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  
2022**

{SWD(2023) 214 final}

# Índice

<b>1.</b>	<b>OBJETIVOS E ÂMBITO DO RELATÓRIO .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>MISSÃO DO SERVIÇO DE AUDITORIA INTERNA: RESPONSABILIZAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E OBJETIVIDADE .....</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>PANORÂMICA DOS TRABALHOS DE AUDITORIA.....</b>	<b>3</b>
3.1.	Aplicação do plano de auditoria de 2022 .....	3
3.2.	Dados estatísticos sobre as recomendações do Serviço de Auditoria Interna .....	5
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÕES BASEADAS NOS TRABALHOS DE AUDITORIA REALIZADOS EM 2022 .....</b>	<b>8</b>
4.1.	Conclusão sobre as auditorias de resultados .....	8
4.1.1.	Gestão do desempenho .....	8
4.1.2.	Execução das políticas da UE .....	9
4.1.3.	Sistemas de controlo interno: legalidade e regularidade .....	10
4.1.4.	Preparação e execução antecipada do orçamento da UE .....	13
4.1.5.	Cooperação com terceiros que aplicam políticas e programas .....	14
4.1.6.	Tecnologias da informação .....	14
4.1.7.	Outros processos.....	15
4.2.	Conclusões parciais do Serviço de Auditoria Interna .....	15
4.3.	Parecer global sobre a gestão financeira da Comissão .....	15
<b>5.</b>	<b>CONSULTA DA INSTÂNCIA DA COMISSÃO ESPECIALIZADA EM IRREGULARIDADES FINANCEIRAS .....</b>	<b>18</b>
<b>6.</b>	<b>MEDIDAS DE ATENUAÇÃO DE POTENCIAIS CONFLITOS DE INTERESSES (NORMAS INTERNACIONAIS PARA AUDITORIAS INTERNAS) — INQUÉRITO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU .....</b>	<b>18</b>

# 1. Objetivos e âmbito do relatório

O presente relatório informa o Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito do processo de quitação, sobre **as auditorias internas efetuadas em 2022 pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão Europeia nas direções-gerais, serviços e agências de execução da Comissão**<sup>1</sup>. Inclui: 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. Em conformidade com o artigo 118.º, n.º 8, e o artigo 247.º do Regulamento Financeiro<sup>2</sup>, a Comissão envia o relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Este documento tem por base o relatório elaborado nos termos do 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 2022<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, proporcionando 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, aplicando uma abordagem sistemática e rigorosa a fim de avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão dos riscos, de controlo e de governação. Entre as suas incumbências contam-se a avaliação e a formulação de recomendações adequadas para melhorar os processos de gestão dos riscos, de controlo e de governação, tendo em vista o cumprimento dos três objetivos seguintes: i) promover uma ética e valores adequados na organização, ii) assegurar uma gestão do desempenho e uma responsabilização efetivas na organização, e iii) comunicar eficazmente as informações sobre os riscos e os controlos aos setores pertinentes da organização. Ao fazê-lo, o Serviço de Auditoria Interna visa promover uma cultura de gestão eficiente e eficaz na Comissão e nos seus serviços.

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

---

<sup>1</sup> O relatório não abrange o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, as agências europeias descentralizadas, o Serviço Europeu para a Ação Externa e outros organismos autónomos objeto de auditorias do Serviço de Auditoria Interna, para os quais são elaborados relatórios 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 incorpora as conclusões dos relatórios de auditoria finalizados no período compreendido entre 1 de fevereiro de 2022 e 31 de janeiro de 2023.

<sup>4</sup> Comunicação à Comissão, Carta de Missão do Serviço de Auditoria Interna da Comissão Europeia, C(2022) 8450 final de 28 de novembro de 2022.

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 informa e presta contas funcionalmente ao Comité de Acompanhamento da Auditoria**, criado nos termos do artigo 123.º do Regulamento Financeiro. O Serviço de Auditoria Interna: i) comunica ao Comité de Acompanhamento da Auditoria questões significativas resultantes das suas auditorias e potenciais melhorias para os processos auditados, ii) fornece um parecer geral anual sobre o estado da gestão financeira na Comissão, e iii) elabora relatórios (pelo menos, anualmente) sobre a sua missão e desempenho, conforme estipulado no plano de auditoria anual. Nestes relatórios são incluídas exposições significativas a riscos, questões de controlo, problemas de governação institucional e outras questões.

O Comité de Acompanhamento da Auditoria presta assistência ao 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) monitorizando a qualidade dos trabalhos de auditoria interna, iii) assegurando que as recomendações das auditorias internas e externas são devidamente tidas em conta pelos serviços da Comissão, e iv) assegurando que estas recomendações são objeto de um seguimento adequado. Desta forma, o Comité de Acompanhamento da Auditoria ajuda a melhorar a eficácia e a eficiência da Comissão no cumprimento dos seus objetivos. O Comité de Acompanhamento da Auditoria também facilita a supervisão, por parte do Colégio, das práticas da Comissão em matéria de governação, gestão de riscos e controlo interno<sup>5</sup>.

O Serviço de Auditoria Interna não realiza auditorias aos sistemas de controlo dos Estados-Membros sobre os fundos da UE. Essas auditorias abrangem, inclusive, os 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. Nos termos no artigo 118.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro, o Serviço de Auditoria Interna dispõe de acesso completo e ilimitado a todas as informações necessárias para o exercício das suas funções, se necessário no local, inclusive nos Estados-Membros e nos países terceiros.

## 3. Panorâmica dos trabalhos de auditoria

### 3.1. Aplicação do plano de auditoria de 2022

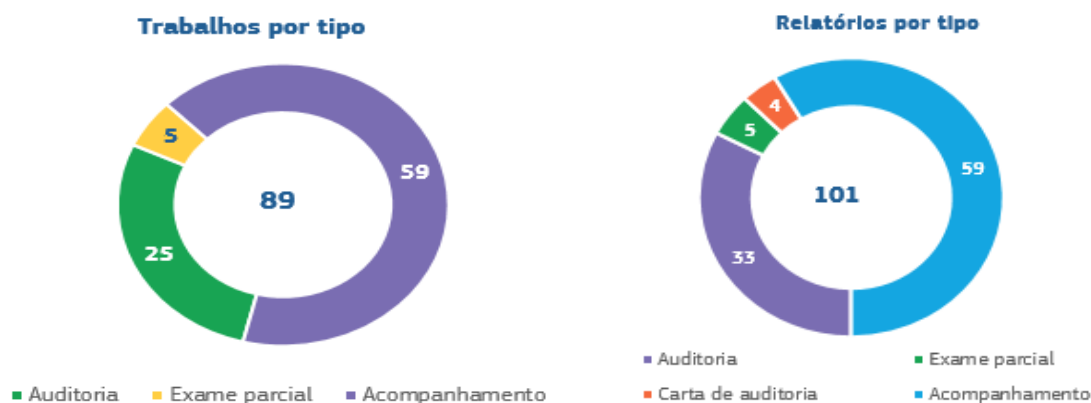
O Serviço de Auditoria Interna aplicou o plano de auditoria de 2022 no contexto de uma maior pressão sobre os recursos em algumas direções-gerais e serviços da Comissão, devido ao modo de gestão de crises em vigor em resultado da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Além disso, os atrasos relacionados com a adoção de legislação e com o início da aplicação dos programas tiveram impacto no plano de auditoria inicial. Apesar das dificuldades colocadas por estas circunstâncias excecionais, o Serviço de Auditoria Interna concluiu 89 trabalhos de auditoria (auditorias, exames e trabalhos de acompanhamento) e publicou 101 relatórios (incluindo relatórios finais de auditoria e de exame, notas de acompanhamento e de encerramento e cartas de auditoria)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Para mais informações, ver a Comunicação à Comissão *Charter of the Audit Progress Committee of the European Commission*, C(2020) 1165 final, de 27 de fevereiro de 2020. A Carta do Comité de Acompanhamento da Auditoria foi atualizada em 2020 para ter em conta a entrada em funções, em 1 de dezembro de 2019, da Comissão 2019-2024, e as alterações nos membros do comité.

<sup>6</sup> O universo do Serviço de Auditoria Interna da Comissão inclui, no total, 51 entidades organizacionais. Em relação a algumas destas entidades, em 2022 foi publicado mais do que um relatório final de auditoria, exame ou consulta. Para uma panorâmica pormenorizada das entidades relativamente às quais foram emitidos relatórios finais de auditoria e de exame, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

Os gráficos seguintes apresentam o número global e uma repartição por tipo de trabalhos e relatórios realizados até à data-limite de 31 de janeiro de 2023.



Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

O número de relatórios é superior ao número de trabalhos, uma vez que, para algumas auditorias horizontais ou multientidades, o Serviço de Auditoria Interna elabora vários relatórios para as diferentes entidades auditadas no âmbito da auditoria. Em 2022, o Serviço de Auditoria Interna realizou 14 auditorias horizontais e multientidades (tendo emitido 22 relatórios finais sobre as mesmas).

O plano de auditoria inicial de 2022 previa 37 trabalhos de auditoria (excluindo trabalhos de acompanhamento) que deveriam estar concluídos até à data-limite de 31 de janeiro de 2023. Além disso, incluía 35 trabalhos cujo início estava previsto para o período de referência e que deviam ser concluídos após esse período.

De acordo com a sua carta de missão e as normas de auditoria internacionais, o Serviço de Auditoria Interna planifica os trabalhos de auditoria com base numa avaliação dos riscos e numa análise das capacidades, tendo por objetivo definir um plano que abranja os domínios de maior risco, maximizando assim o seu valor acrescentado e contribuindo para assegurar a melhor utilização possível dos recursos, bem como uma aplicação eficiente e eficaz do plano de auditoria. O Serviço de Auditoria Interna acompanha regularmente a aplicação do plano de auditoria e adapta-o em função das necessidades.

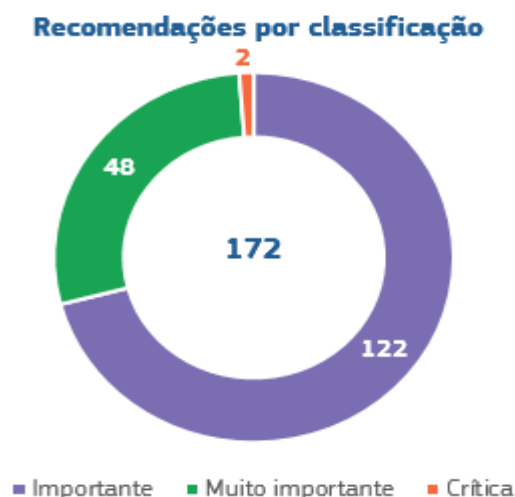
O plano de auditoria inicial de 2022 do Serviço de Auditoria Interna foi atualizado em agosto de 2022 para ter em conta a evolução dos riscos. Nesta atualização, o Serviço de Auditoria Interna planeava concluir 29 trabalhos de auditoria até 31 de janeiro de 2023. O Comité de Acompanhamento da Auditoria tomou em consideração tanto o plano inicial como o plano atualizado.

Até à data-limite de 31 de janeiro de 2023, o Serviço de Auditoria Interna tinha concluído 30 trabalhos de auditoria. Tal representa 100 % do plano de auditoria de 2022, atualizado a meio do ano, bem como um trabalho adicional cuja conclusão estava prevista após o período de referência.

O presente relatório refere-se aos trabalhos de auditoria concluídos pelo Serviço de Auditoria Interna no período de referência, de 1 de fevereiro de 2022 a 31 de janeiro de 2023. Por conseguinte, os trabalhos adicionais ainda em curso em 31 de janeiro de 2023 (fora do período de referência) e que contribuíram para o parecer global de 2022 do Serviço de Auditoria Interna sobre a gestão financeira da Comissão não estão resumidos no anexo do presente relatório. Trata-se, em especial, dos trabalhos relativos à conceção e aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e ao risco da Comissão no momento do pagamento. As informações pertinentes destes trabalhos foram tidas em conta no parecer global de 2022 (ver secção 4.3.).

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

O Serviço de Auditoria Interna emitiu 172 recomendações decorrentes do seu trabalho de auditoria de 2022. Como ilustrado a seguir, a maioria destas recomendações (71 %) foi considerada importante, tendo duas recomendações sido classificadas como críticas.



Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

Em 2022, os auditados aceitaram 167 das 172 recomendações emitidas pelo Serviço de Auditoria Interna. Duas recomendações foram parcialmente aceites<sup>7</sup> e três foram rejeitadas<sup>8</sup>. Para todas as recomendações (parcialmente) aceites, as entidades auditadas elaboraram planos de ação: Estes foram apresentados ao Serviço de Auditoria Interna, que posteriormente os avaliou como satisfatórios ou solicitou a sua revisão.

### RECOMENDAÇÕES EMITIDAS ENTRE 2018 E 2022

O Serviço de Auditoria Interna apresentou ao Comité de Acompanhamento da Auditoria uma panorâmica global do seguimento dado às recomendações com um atraso superior a seis meses. Além disso, o Serviço de Auditoria Interna elaborou relatórios trimestrais sobre a aplicação das recomendações com um atraso superior a seis meses, que foram debatidos durante as reuniões do grupo preparatório do Comité de Acompanhamento da Auditoria.

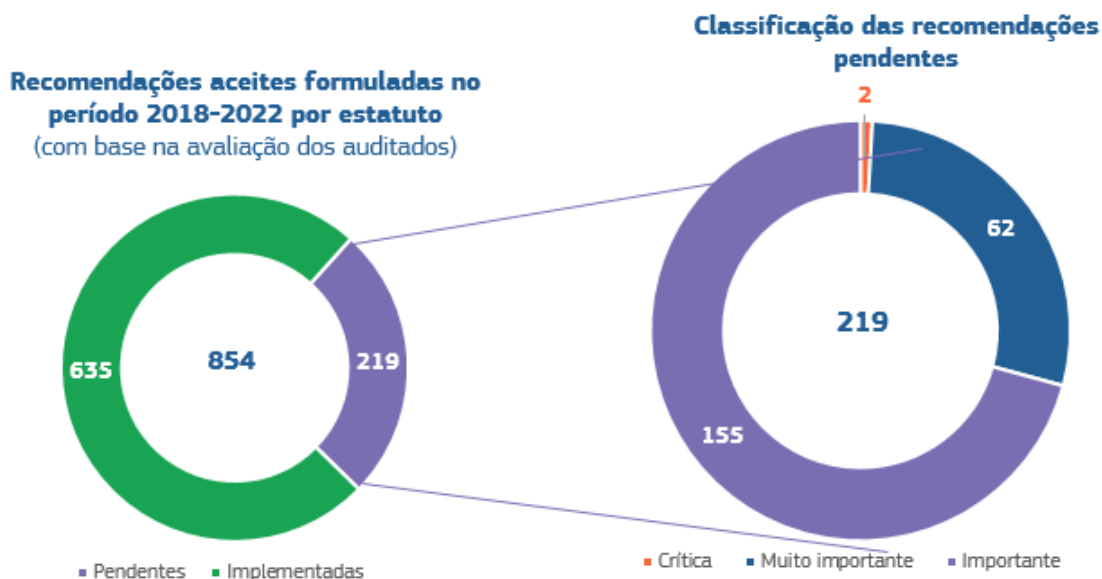
Como ilustrado abaixo, na data-limite de 31 de janeiro de 2023, 635 (74 %) de um total de 854 recomendações (parcialmente) aceites<sup>9</sup> formuladas pelo Serviço de Auditoria Interna durante o período 2018-2022 foram avaliadas pelos auditados como aplicadas<sup>10</sup>. Continuam pendentes 219 recomendações (26 %) no total.

<sup>7</sup> Uma recomendação muito importante e uma recomendação importante foram apenas parcialmente aceites pela entidade auditada. A direção aceitou o risco residual remanescente.

<sup>8</sup> Foram rejeitadas três recomendações muito importantes; trata-se da mesma recomendação dirigida separadamente a três direções-gerais e serviços auditados, no âmbito de uma auditoria multientidades. A direção aceitou o risco residual.

<sup>9</sup> Das 858 recomendações emitidas em 2018-2022, 852 foram plenamente aceites, duas foram parcialmente aceites e quatro foram rejeitadas.

<sup>10</sup> O gráfico mostra a classificação das recomendações na data-limite. Tal pode diferir da classificação do relatório de auditoria original, uma vez que, no contexto de uma auditoria de acompanhamento, o Serviço de Auditoria Interna pode avaliar se as medidas tomadas pela entidade auditada atenuaram parcialmente os riscos inicialmente identificados e, por conseguinte, baixar a classificação da recomendação.



Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

Das 219 recomendações ainda pendentes na data-limite, duas são classificadas como críticas, 62 como muito importantes e 155 como importantes.

Das recomendações pendentes, estão em atraso 46 (não aplicadas na data inicialmente acordada). As recomendações em atraso representam 5,4 % das recomendações (parcialmente) aceites. Destas recomendações em atraso, três muito importantes estão classificadas como muito atrasadas (considera-se que uma recomendação está muito atrasada quando ainda está pendente mais de seis meses depois da data de aplicação inicial). Trata-se de uma diminuição considerável em relação aos anos anteriores, o que atesta a rigorosa política de acompanhamento do Serviço de Auditoria Interna na avaliação da aplicação das suas recomendações. Estas recomendações muito importantes com um grande atraso representam 0,4 % do número total de recomendações (parcialmente) aceites no período de 2018-2022 (contra 0,8 % no período de referência anterior). Não existem recomendações muito importantes com grande atraso emitidas antes de 2018.

### Classificação do atraso das recomendações pendentes (emitidas no período 2018-2022)



Fonte: Comissão Europeia, Serviço de Auditoria Interna

De um modo geral, o Serviço de Auditoria Interna considera que a aplicação das suas recomendações é satisfatória e comparável à dos períodos de referência anteriores. Este panorama 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. No entanto, há que prestar atenção às recomendações individuais com grande atraso classificadas como muito importantes.

A parte 3 do anexo do presente relatório resume estas recomendações muito importantes e com grande atraso

## 4. Conclusões baseadas nos trabalhos de auditoria realizados em 2022

### 4.1. Conclusão sobre as auditorias de resultados

---

Em 2022, o Serviço de Auditoria Interna realizou auditorias de resultados e integradas<sup>11</sup> no âmbito do seu plano estratégico de auditoria, que contribui para a cultura baseada em resultados da Comissão e a maior tónica na relação custo-benefício.

As conclusões dessas auditorias dizem respeito: 1) à execução das políticas da UE, 2) aos sistemas de controlo interno em relação à legalidade e à regularidade, 3) à preparação e à execução antecipada do orçamento da UE, 4) à gestão do desempenho, 5) à cooperação com terceiros que aplicam políticas e programas, 6) às tecnologias da informação, e 7) a outros processos.

Em consonância com a sua metodologia e boas práticas, o Serviço de Auditoria Interna trata o desempenho de forma indireta, avaliando o desempenho dos serviços na aplicação de políticas, programas e ações em função dos riscos que lhes estão associados. Com esta abordagem, visa assegurar que:

As direções-gerais e os serviços desenvolveram quadros de desempenho, ferramentas de medição do desempenho e sistemas de acompanhamento adequados.

As secções seguintes enunciam as conclusões do Serviço de Auditoria Interna sobre os diferentes aspetos ligados ao desempenho, no âmbito das suas auditorias realizadas em 2022.

#### 4.1.1. Gestão do desempenho

---

Um sistema sólido de gestão do desempenho é essencial para assegurar que os objetivos e os indicadores de desempenho são estabelecidos de forma eficaz e em consonância com as prioridades da Comissão, que são monitorizados e comunicados regularmente e que as atividades da Comissão atingem o seu desempenho máximo e possuem valor acrescentado. Cada vez mais as partes interessadas políticas e o público exigem provas claras dos resultados alcançados pela Comissão em matéria de objetivos políticos e operacionais.

A Comissão está, por conseguinte, empenhada em aplicar um quadro de desempenho sólido. A Comunicação sobre o quadro de desempenho do orçamento da UE no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2021-2027 inclui os instrumentos e procedimentos necessários para definir objetivos, bem como para medir e monitorizar os progressos realizados na sua consecução. Foi neste contexto que o Serviço de Auditoria Interna realizou **quatro auditorias** no domínio da gestão do desempenho.

- 1) Para controlar o seu desempenho e informar adequadamente o público e outras partes interessadas, a Comissão deve ter uma garantia razoável de que as informações sobre o desempenho dos programas financeiros da UE são fiáveis. O Serviço de Auditoria Interna realizou uma auditoria na Direção-Geral do Orçamento e no Secretariado-Geral da Comissão. Avaliou a adequação do sistema de controlo em vigor para apoiar a Comissão na obtenção de garantias sobre a fiabilidade das informações relativas ao desempenho dos seus programas financeiros. O Serviço de Auditoria Interna reconheceu que a abordagem de controlo global em relação à fiabilidade das informações sobre o desempenho não pode ser aplicada da mesma forma que em relação aos aspetos da legalidade e da regularidade; tal explica-se em parte pelo difícil processo através do qual as informações sobre o desempenho são recolhidas, tratadas e comunicadas, dada a sua grande quantidade e diversidade, bem como o número de intervenientes envolvidos na gestão dessas informações, em especial no

---

<sup>11</sup> No total, o Serviço de Auditoria Interna realizou 28 trabalhos de auditorias de resultados e integradas. Para mais informações, ver o anexo.

âmbito da gestão partilhada e indireta. À luz deste contexto muito difícil, o Serviço de Auditoria Interna concluiu que, embora a Comissão tenha realizado progressos na melhoria do quadro de desempenho do orçamento da UE e na implementação do sistema de controlo necessário para reforçar a fiabilidade da comunicação de informações sobre o desempenho dos seus programas financeiros, são necessárias algumas melhorias essenciais para continuar a reforçar este sistema. Em especial, foi identificada uma deficiência muito importante relacionada com as atividades de controlo, incluindo lacunas ou incoerências nas orientações institucionais em relação à avaliação da fiabilidade das informações sobre o desempenho (que se refletem na forma como os controlos conexos são comunicados) e controlos de qualidade a nível central nem sempre executados como previsto, em especial os exames da qualidade e os controlos de coerência relativos aos relatórios anuais de atividades.

- 2) Com base na situação dos programas-quadro de investigação e inovação da UE para os períodos 2014-2020 e 2021-2027, o Serviço de Auditoria Interna avaliou as características específicas dos quadros de desempenho do Horizonte 2020 (aplicação eficaz do sistema de monitorização e comunicação de informações) e do Horizonte Europa (conceção do quadro de desempenho). A auditoria abrangeu as Direções-Gerais da Investigação e Inovação, da Ação Climática, da Energia e da Mobilidade e dos Transportes, a Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente e o Centro Comum de Investigação<sup>12</sup>. A conceção do quadro de desempenho e do sistema de monitorização e comunicação de informações para o Horizonte Europa e o seu estado de operacionalização são globalmente adequados e estão em consonância com a fase do ciclo de vida do programa. No entanto, o Serviço de Auditoria Interna constatou uma deficiência muito importante relacionada com a eficácia do sistema de comunicação de informações do Horizonte 2020.

Por último, foram realizadas duas auditorias à gestão do desempenho nas seguintes Direções-Gerais:

- 3) Eurostat e
- 4) Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira.

Em ambos os casos (pontos 3 e 4) os sistemas de gestão do desempenho foram concebidos de forma adequada e foram aplicados de forma eficiente e eficaz, permitindo o planeamento, a monitorização e a elaboração de relatórios sobre a realização dos principais objetivos estratégicos.

#### 4.1.2. Execução das políticas da UE

---

Em 2019, a presidente da Comissão definiu as prioridades políticas para um período de cinco anos. Uma das principais responsabilidades da Comissão consiste em traduzir estas prioridades em ações concretas. As diferentes direções-gerais e serviços desempenham um papel ativo na conceção e execução das políticas da UE, nomeadamente, propondo legislação da UE, ajudando os Estados-Membros na sua aplicação, garantindo o cumprimento do direito da UE e assegurando a representação externa da União em matérias que não os assuntos externos e a política de segurança. **Cinco auditorias** realizadas pelo Serviço de Auditoria Interna avaliaram o desempenho das respetivas direções-gerais em alguns destes domínios. Quatro das cinco auditorias revelaram que são necessárias melhorias significativas e, em 2022, o Serviço de Auditoria Interna emitiu várias recomendações muito importantes dirigidas às direções-gerais auditadas<sup>13</sup>.

- 1) Uma auditoria avaliou a adequação e a eficácia do regime de garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável. O Serviço de Auditoria Interna reconheceu os esforços envidados pelas Direções-Gerais das Parcerias Internacionais e da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento para gerir este regime de garantia, que é um instrumento novo e único. Apesar dos desafios significativos relacionados com o estabelecimento da nova modalidade de aplicação, a necessidade de negociar várias cláusulas horizontais e a reorientação para enfrentar os desafios

---

<sup>12</sup> Para além das direções-gerais e serviços da Comissão, a auditoria abrangeu igualmente a Empresa Comum de Aviação Limpa, que é um organismo autónomo da UE e, por conseguinte, não é abrangida pelo âmbito do presente relatório.

<sup>13</sup> Quatorze de um total de 48 recomendações muito importantes emitidas em 2022 (29 %).

colocados pela pandemia de COVID-19, foram assinados acordos para todo o montante do instrumento dentro do prazo estabelecido pelo regulamento do fundo. No entanto, é necessário melhorar significativamente os mecanismos de governação, de reforço da fiabilidade e de monitorização dos contratos e do desempenho, a fim de reforçar os processos de orientação, aplicação e apresentação de relatórios.

- 2) Uma segunda auditoria realizada nas Direções-Gerais do Comércio, da Agricultura e do Desenvolvimento Rural e do Ambiente centrou-se nos processos em vigor para assegurar a aplicação eficiente e eficaz dos acordos comerciais bilaterais. A auditoria revelou que a Direção-Geral do Comércio tomou medidas para reforçar a aplicação e o cumprimento dos acordos comerciais bilaterais, centrando-se na coordenação com as partes interessadas externas e na cooperação com os outros serviços da Comissão. No entanto, são necessárias melhorias adicionais na Direção-Geral do Comércio no que diz respeito ao contributo das avaliações e dos estudos *ex post* para a aplicação dos acordos comerciais, bem como à documentação das informações sobre a situação dos obstáculos ao comércio existentes.
- 3) Uma terceira auditoria destinava-se a avaliar os processos estabelecidos pelas Direções-Gerais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural e da Saúde e da Segurança dos Alimentos e pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude<sup>14</sup> para prevenir e detetar a fraude alimentar. A fraude alimentar pode não só prejudicar o bom funcionamento do mercado interno, mas também constituir um risco para a saúde humana, para a saúde animal ou a fitossanidade, para o bem-estar dos animais ou ainda para o ambiente na UE. Embora, de um modo geral, os processos instaurados pelas duas direções-gerais sejam adequados, subsistem insuficiências muito importantes que afetam a sua eficiência e eficácia. Estas dizem respeito à atribuição de tarefas relacionadas com os produtos alimentares biológicos; à análise das notificações para identificar potenciais casos de fraude; à monitorização de potenciais problemas nos sistemas de controlo dos Estados-Membros; e às funcionalidades dos sistemas informáticos conexos.
- 4) Uma quarta auditoria avaliou o sistema de controlo interno da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural para a aplicação dos programas nacionais de apoio ao setor vitivinícola. Embora, de um modo geral, a Direção-Geral disponha de controlos adequados para a aplicação eficaz e eficiente dos programas nacionais de apoio ao setor vitivinícola, subsistem insuficiências significativas. Estas dizem respeito à monitorização do desempenho destes programas (nomeadamente as orientações fornecidas aos Estados-Membros sobre os dados de desempenho que devem comunicar à Comissão e a avaliação desses dados pela Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural).
- 5) Os estudos são um contributo fundamental para o processo de elaboração de políticas. O Serviço de Auditoria Interna concluiu que o sistema de controlo interno em vigor na Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes garante que as diferentes fases do ciclo de vida dos estudos são geridas de forma eficaz e eficiente, em conformidade com a legislação aplicável e as orientações institucionais.

### 4.1.3. Sistemas de controlo interno: legalidade e regularidade

---

Dar garantias ao Colégio, bem como às direções-gerais e aos serviços, quanto à aplicação eficiente e eficaz dos controlos internos no que diz respeito à gestão financeira continua a ser uma das prioridades do Serviço de Auditoria Interna. Com base numa avaliação de risco aprofundada e no plano estratégico de auditoria para 2021-2023 daí resultante, o Serviço de Auditoria Interna realizou, em 2022, **sete trabalhos de auditoria**

---

<sup>14</sup> Em conformidade com os acordos administrativos entre a Comissão e o Organismo Europeu de Luta Antifraude, foram excluídas do âmbito da auditoria questões abrangidas pelas competências em matéria de inquéritos exercidas de modo independente pelo diretor-geral do Organismo Europeu de Luta Antifraude. O trabalho de auditoria relativo ao Organismo Europeu de Luta Antifraude consistiu num exame de documentos, não tendo abrangido as atividades de inquérito, e em entrevistas com o pessoal pertinente. A auditoria não deu origem a conclusões ou recomendações dirigidas ao Organismo Europeu de Luta Antifraude.

neste domínio. Através destas auditorias, verificou-se que são necessárias melhorias significativas, tendo sido formuladas várias recomendações<sup>15</sup>.

- 1) A introdução, em 2016, do «montante total em risco no encerramento» representou um passo importante no sentido de melhorar os relatórios da Comissão sobre a gestão financeira, uma vez que complementa a comunicação de informações sobre os programas com sistemas de controlo plurianuais, fornecendo informações adicionais sobre os montantes estimados em risco que, segundo as previsões da Comissão, permanecerão uma vez implementadas todas as medidas corretivas estimadas. Neste contexto, o Serviço de Auditoria Interna realizou um exame limitado da comunicação das medidas preventivas e corretivas da Comissão («capacidade corretiva») nas Direções-Gerais do Orçamento, da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, das Parcerias Internacionais, da Política Regional e Urbana e da Investigação e Inovação e na Agência de Execução Europeia da Investigação. O Serviço de Auditoria Interna reconheceu os esforços em curso da Direção-Geral do Orçamento para melhorar a qualidade e a clareza da comunicação de informações sobre as medidas preventivas e corretivas no relatório anual sobre a gestão e a execução de 2021. Concluiu que as instruções institucionais para a apresentação de relatórios sobre as medidas preventivas e corretivas são, de um modo geral, bem concebidas e aplicadas de forma eficaz pelas direções-gerais e serviços incluídos na amostra. No entanto, subsistem insuficiências muito importantes nos controlos internos em vigor (tanto a nível institucional como a nível local), a fim de assegurar que as direções-gerais comunicam informações simples, claras e fiáveis nos seus relatórios anuais de atividades e que a Direção-Geral do Orçamento o faz também no relatório anual sobre a gestão e a execução da Comissão. Estas dizem respeito à disponibilidade de dados quantitativos e de informações qualitativas para fundamentar eficazmente a capacidade corretiva global da Comissão e à clareza e coerência da comunicação de informações sobre as correções nos relatórios anuais de atividades e no relatório anual sobre a gestão e a execução.
- 2) O Mecanismo de Recuperação e Resiliência é um instrumento temporário através do qual a Comissão mobiliza fundos para ajudar os Estados-Membros a implementar reformas e investimentos em consonância com as prioridades da UE. O Serviço de Auditoria Interna avaliou as estratégias de controlo e auditoria da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Reconheceu que os progressos na definição das estratégias de controlo e auditoria têm sido uma tarefa difícil devido à complexidade do contexto operacional e do quadro jurídico do instrumento, bem como à pressão exercida sobre os recursos para aprovar os planos nacionais de recuperação e resiliência e efetuar os primeiros pagamentos. No entanto, subsistem insuficiências muito importantes na conceção destes controlos, que podem prejudicar a garantia da legalidade e regularidade dos pagamentos e da eficácia dos sistemas de controlo nos Estados-Membros na proteção dos interesses financeiros da União. Tais insuficiências dizem respeito à metodologia de suspensão dos pagamentos em caso de incumprimento dos marcos e das metas, à aplicação de correções decorrentes de auditorias *ex post*, à definição de critérios para extrair conclusões sobre a conformidade dos sistemas de controlo dos Estados-Membros e à metodologia para definir o âmbito das auditorias de sistemas.
- 3) Uma auditoria realizada na Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias avaliou a conceção e a aplicação dos controlos na gestão das subvenções, desde a concessão até ao pagamento final e às auditorias *ex post*, relacionadas com o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia. Embora a estratégia de controlo para a gestão das subvenções esteja concebida de forma adequada, existe uma deficiência muito importante na sua aplicação relacionada com a não divulgação dos critérios de seleção dos beneficiários nos procedimentos de adjudicação direta e com a justificação para a utilização de tais procedimentos.
- 4) O financiamento da União Europeia, ao abrigo da rubrica orçamental «Países vizinhos e resto do mundo», pode ser concedido a beneficiários de todos os continentes. No entanto, a capacidade das delegações da UE é limitada e as direções-gerais responsáveis pela ação externa não podem examinar cada rubrica de despesas nos pedidos de pagamento finais. Por conseguinte, os beneficiários e

---

<sup>15</sup> Dezoito de um total de 48 recomendações muito importantes emitidas em 2022 (38 %).

contratantes são obrigados por contrato a fornecer verificações de despesas efetuadas por um auditor externo. Tais verificações das despesas podem potencialmente prevenir um elevado número de erros de legalidade e regularidade antes de a Comissão efetuar um pagamento, pelo que têm uma importância crucial na cadeia de controlo interno. Auditorias anteriores do Serviço de Auditoria Interna revelaram que as verificações das despesas contratuais nem sempre são um controlo suficientemente fiável, uma vez que nem sempre foram capazes de detetar despesas inelegíveis antes do pagamento final. Em 2022, o Serviço de Auditoria Interna avaliou a conceção e a aplicação dos controlos das verificações das despesas contratuais nas Direções-Gerais das Parcerias Internacionais e da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento e no Serviço dos Instrumentos de Política Externa. O Serviço de Auditoria Interna observou que a Direção-Geral das Parcerias Internacionais envidou esforços significativos para implementar o processo de verificação das despesas contratuais, que também é utilizado pela Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento e pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa. No entanto, a conceção deste processo não é totalmente adequada e, por conseguinte, é apenas parcialmente eficaz e eficiente para servir de fonte fiável de garantia da legalidade e regularidade dos pagamentos. Neste contexto, o Serviço de Auditoria Interna identificou duas insuficiências muito importantes relacionadas com o objetivo e a conceção do processo e a monitorização das reações às verificações das despesas contratuais.

- 5) A Direção-Geral da Informática desempenha um papel de liderança nos procedimentos de contratação relacionados com as tecnologias da informação e da comunicação, abrangendo não só a Comissão Europeia, mas também outras instituições e organismos da UE. O Serviço de Auditoria Interna realizou uma auditoria sobre contratos públicos na Direção-Geral da Informática. Tendo em conta esta função difícil, o Serviço de Auditoria Interna concluiu que a direção-geral concebeu e implementou um quadro adequado e eficaz de governação, gestão dos riscos e controlo interno para as suas atividades de contratação pública. No entanto, continua a existir uma insuficiência significativa no que diz respeito à eficiência, em especial quando se trata de orientar os procedimentos de adjudicação de contratos no domínio das tecnologias da informação e da comunicação para métodos mais competitivos e económicos.
- 6) O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados<sup>16</sup> colocou a conformidade em matéria de proteção de dados no centro da governação das organizações e introduziu uma abordagem baseada no risco para avaliar as operações de tratamento de dados, com o objetivo de reforçar o direito fundamental de todas as pessoas à proteção dos seus dados. A fim de assegurar uma abordagem coerente e harmonizada da proteção de dados pessoais em todas as instituições, órgãos e organismos da UE, foi adotado, em 2018, um regulamento interno sobre a proteção de dados<sup>17</sup>, em consonância com os princípios e as regras do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados. O principal objetivo deste regulamento é assegurar que as instituições, órgãos e organismos da UE tratam os dados pessoais de forma justa e transparente. As agências de execução tratam grandes quantidades de dados pessoais. Tendo em conta o papel fundamental da Comissão na adoção de regulamentos em matéria de proteção de dados a nível da UE, é importante que as agências de execução deem também o exemplo na aplicação das novas regras da UE neste domínio. O Serviço de Auditoria Interna realizou uma auditoria em cinco agências de execução<sup>18</sup> e na Direção-Geral da Investigação e da Inovação para avaliar se estas instituíram um sistema de controlo interno eficaz e eficiente para a proteção dos dados pessoais, em conformidade com as principais disposições do regulamento interno em matéria de proteção de dados. Concluiu que as agências de execução, apoiadas pela Direção-Geral da

---

<sup>16</sup> Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu 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 e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

<sup>17</sup> Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

<sup>18</sup> A Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura, a Agência de Execução do Conselho Europeu da Inovação e das Pequenas e Médias Empresas, a Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente, a Agência de Execução para a Investigação e a Agência de Execução do Conselho Europeu de Investigação.

Investigação e da Inovação, instituíram um sistema de controlo para a proteção dos dados pessoais que visa cumprir as disposições fundamentais do regulamento aplicável. No entanto, embora reconhecendo que a Direção-Geral da Investigação e da Inovação criou uma estrutura de governação sólida para ajudar a resolver questões comuns sobre a gestão de dados pessoais e que, de um modo geral, realizou progressos na implementação de um sistema de controlo para a proteção dos dados pessoais, subsistem insuficiências significativas que afetam a sua eficácia e eficiência. Tais insuficiências dizem respeito à formalização do acordo de partilha de responsabilidade pelo tratamento de dados pessoais e a transferência de dados pessoais para países terceiros através do portal *Funding & Tenders*.

- 7) Por último, o Serviço de Auditoria Interna procedeu a um exame do quadro de controlo interno da Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira e concluiu que a mesma efetuou uma avaliação adequada da presença e do funcionamento dos seus princípios e componentes de controlo interno.

#### 4.1.4. Preparação e execução antecipada do orçamento da UE

---

O quadro financeiro plurianual 2021-2027, juntamente com o Instrumento de Recuperação da União Europeia, representa um montante sem precedentes que contribuirá para ajudar a reparar as consequências económicas e sociais da pandemia de COVID-19 e para facilitar a transição para uma Europa moderna e mais sustentável. Os riscos associados relacionados com a gestão deste orçamento e a realização dos seus objetivos são intrinsecamente elevados. Tal levou o Serviço de Auditoria Interna a incluir, no seu plano de auditoria de 2022, **quatro auditorias** que abrangem as fases iniciais do planeamento e da execução do orçamento da UE. O Serviço de Auditoria Interna emitiu várias recomendações, duas das quais classificadas como críticas, decorrentes das deficiências identificadas.

- 1) A auditoria realizada na Agência de Execução do Conselho Europeu da Inovação e das Pequenas e Médias Empresas e nas Direções-Gerais da Investigação e Inovação e das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias centrou-se no Conselho Europeu da Inovação. O Conselho Europeu da Inovação foi lançado como projeto-piloto no âmbito do oitavo programa-quadro de investigação e inovação, o Horizonte 2020, que previa a criação de uma entidade específica para os investimentos, ou seja, o Fundo do Conselho Europeu de Inovação. O Conselho Europeu da Inovação tornou-se um programa de pleno direito no âmbito do Horizonte Europa (período 2021-2027) e engloba três regimes: Explorador (subvenções), Transição (subvenções) e Acelerador (apoio financeiro apenas sob a forma de subvenções, apenas sob a forma de capital próprio e sob a forma de financiamento misto). Embora os controlos internos da componente de subvenções do Conselho Europeu de Inovação (regimes Explorador e Transição) tenham sido adequadamente concebidos e aplicados, o Serviço de Auditoria Interna detetou insuficiências críticas e muito importantes nos sistemas de governação e de controlo interno do regime Acelerador. As deficiências dizem respeito à governação do programa, ao ambiente de controlo interno da agência de execução em relação ao Conselho Europeu da Inovação, à transição para a gestão indireta, à comunicação de informações do Fundo do Conselho Europeu de Inovação à agência de execução e à Direção-Geral da Investigação e da Inovação, às incoerências nos controlos dos conflitos de interesses durante o processo de avaliação e aos serviços e instrumentos informáticos e tecnológicos relacionados com o regime Acelerador.
- 2) Outra auditoria centrou-se na avaliação da estratégia de controlo aplicada pela Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço na gestão das fases iniciais do Fundo Europeu de Defesa. Apesar da conceção adequada dos controlos, verificou-se uma deficiência significativa relacionada com a implementação da validação do estatuto das pequenas e médias empresas e das empresas de média capitalização.

Por último, duas auditorias centraram-se nas fases iniciais da aplicação do quadro financeiro plurianual 2021-2027:

- 3) A aplicação antecipada do programa do Mecanismo Interligar a Europa 2021-2027 pela Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente e pelas Direções-Gerais da Energia e da Mobilidade e dos Transportes; e

- 4) A preparação da Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura para aplicar o programa Erasmus+ 2021-2027.

Os resultados 3) e 4) foram satisfatórios, não tendo sido identificados riscos residuais elevados ou deficiências importantes nas direções-gerais e serviços da Comissão auditados.

#### 4.1.5. Cooperação com terceiros que aplicam políticas e programas

---

As tarefas de execução orçamental podem ser confiadas aos organismos da União referidos nos artigos 70.º e 71.º do Regulamento Financeiro. Atualmente, o panorama das agências descentralizadas da UE é heterogéneo em termos de estruturas de governação, mandatos e tarefas. Tendo em conta os riscos identificados pelo Serviço de Auditoria Interna relacionados com a responsabilidade da Comissão em matéria de cooperação, monitorização e supervisão destes organismos, bem como as primeiras auditorias do ano passado que abrangem tanto as direções-gerais parceiras da Comissão como as agências descentralizadas da UE ou outros organismos autónomos, em 2022 o Serviço de Auditoria Interna realizou **duas auditorias** de natureza semelhante.

- 1) A primeira auditoria abrangeu os mecanismos de cooperação entre a Fundação Europeia para a Formação e as Direções-Gerais do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, das Parcerias Internacionais, da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento e da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura. As direções-gerais criaram processos adequados para apoiar as suas relações com a Fundação Europeia para a Formação. No entanto, a sua eficácia foi prejudicada pela falta de precisão no que respeita ao âmbito geográfico do mandato da Fundação, que é principalmente da responsabilidade da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.
- 2) A segunda auditoria abrangeu a cooperação entre a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas e a Agência Europeia de Controlo das Pescas e constatou que a direção-geral concebeu processos de cooperação adequados, eficazes e eficientes sobre as atividades relacionadas com o cumprimento das disposições internacionais ao abrigo do artigo 30.º do Regulamento Política Comum das Pescas.

#### 4.1.6. Tecnologias da informação

---

Tendo em conta as preocupações acrescidas em matéria de segurança, as obrigações jurídicas, as expectativas dos Estados-Membros, os novos requisitos dos utilizadores e uma abordagem institucional da gestão da informação, a Comissão adotou, em 2018, uma Estratégia Digital com o objetivo de apresentar novas soluções digitais inovadoras para apoiar as suas políticas e atividades. Neste contexto, o Serviço de Auditoria Interna realizou, em 2022, **quatro auditorias** sobre as tecnologias da informação.

- 1) A Direção-Geral da Informática desempenha um papel central no apoio e na coordenação da aplicação da Estratégia Digital da Comissão, além de, em colaboração com os outros serviços da Comissão, satisfazer várias vertentes técnicas que são essenciais para promover a digitalização da Comissão. A auditoria sobre os progressos realizados na aplicação da Estratégia Digital da Comissão revelou que, embora a Comissão tenha concebido e aplicado sistemas de controlo adequados para supervisionar, gerir e monitorizar a aplicação da Estratégia Digital da Comissão Europeia, continua a existir uma deficiência significativa que afeta a sua aplicação efetiva. Esta deficiência diz respeito às orientações e ao apoio prestado pela Direção-Geral da Informática aos serviços da Comissão para preparar e monitorizar os progressos na aplicação da digitalização dos processos, as ações conexas do plano de modernização das soluções digitais e um modelo de execução digital.

Foram realizadas três auditorias de avaliação da conceção e aplicação das disposições em matéria de governação e gestão das tecnologias da informação em quatro direções-gerais e serviços:

- 2) Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos e Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores;
- 3) Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira;

#### 4) Secretariado-Geral.

O Serviço de Auditoria Interna não identificou vulnerabilidades significativas no âmbito destas auditorias.

### 4.1.7. Outros processos

---

**Duas auditorias** avaliaram os aspetos do desempenho noutros processos, nomeadamente a segurança física e a gestão dos recursos humanos.

- 1) A auditoria sobre a gestão dos recursos humanos realizada na Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros não revelou insuficiências graves no sistema de controlo;
- 2) A auditoria sobre a segurança física identificou vários problemas, que deram origem a cinco recomendações muito importantes.

Enquanto instituição europeia, empregador e responsável pela proteção, a Comissão tem a responsabilidade de prever medidas de segurança física para proteger os seus trabalhadores e salvaguardar os seus bens. A responsabilidade geral pela proteção dos bens e das pessoas em todas as instalações da Comissão incumbe à Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança. O Serviço de Auditoria Interna reconheceu que o domínio da segurança é difícil e complexo. À medida que vão surgindo novos riscos, o panorama da segurança muda e os serviços da Comissão (em especial a Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança) devem responder em consequência, sem recursos adicionais. Embora a Comissão tenha realizado progressos na aplicação de quadros adequados de governação, gestão de riscos e controlo interno para a segurança física, a fim de proteger o seu pessoal e salvaguardar os seus bens, são ainda necessárias várias ações significativas para atingir o nível de maturidade necessário. Estas dizem respeito ao quadro de governação e ao quadro de gestão dos riscos, bem como às medidas de controlo interno.

## 4.2. Conclusões parciais do Serviço de Auditoria Interna

---

O Serviço de Auditoria Interna transmitiu conclusões parciais sobre a situação do controlo interno a todas as direções-gerais e serviços da Comissão<sup>19</sup> em fevereiro de 2023. Tais conclusões parciais contribuíram para os relatórios anuais de atividades de 2022 das direções-gerais e dos serviços em causa. Baseadas nos trabalhos de auditoria realizados nos últimos cinco anos, as referidas conclusões abrangem todas as recomendações pendentes formuladas. As conclusões do Serviço de Auditoria Interna quanto à situação do controlo interno limitam-se aos sistemas de gestão e de controlo que foram auditados, não abrangendo os sistemas que não foram auditados pelo Serviço de Auditoria Interna nos últimos cinco 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 três anos (de 2020 a 2022). Tem igualmente em conta informações de outras fontes, nomeadamente os relatórios do Tribunal de Contas Europeu. O parecer global é publicado em simultâneo com o presente relatório e abrange o mesmo exercício financeiro.

---

<sup>19</sup> Com exceção de três direções-gerais/serviços da Comissão. A Direção-Geral da Autoridade de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias e a Agência de Execução Europeia da Saúde e do Digital foram criadas em 2021, pelo que não foi possível apresentar conclusões parciais para estas entidades. Não foram realizadas auditorias ao serviço consultivo Inspirar, Debater, Empenhar-se e Acelerar a Ação durante o período de 2018-2022 por não se terem identificado riscos elevados, motivo pelo qual não foram apresentadas conclusões parciais.

Com base nestas informações de auditoria, o auditor interno considerou que, em 2022, a Comissão instituiu procedimentos de governação, gestão dos riscos e controlo interno que, no seu conjunto, são adequados para proporcionar garantias razoáveis quanto à consecução dos seus objetivos financeiros. No entanto, o parecer global está sujeito às reservas formuladas nas declarações de garantia dos gestores orçamentais delegados emitidas nos respetivos relatórios anuais de atividades.

Para formular o parecer global, o Serviço de Auditoria Interna teve também em consideração o impacto combinado de todos os montantes considerados em risco no pagamento por ultrapassarem os montantes objeto de reservas. Os montantes globais em risco no pagamento constituem a melhor estimativa dos gestores orçamentais delegados do montante das despesas autorizadas não conformes com as disposições contratuais e regulamentares aplicáveis no momento do pagamento em 2022. Nos seus relatórios anuais de atividades, as direções-gerais e os serviços estimam que o total dos montantes em risco no pagamento se situe entre 2 722 milhões de EUR e 3 294 milhões de EUR aproximadamente. Este montante corresponde a um valor entre 1,6 % e 1,9 % do total das despesas pertinentes<sup>20</sup> do orçamento da Comissão, do Fundo Europeu de Desenvolvimento e dos fundos fiduciários da União em 2022 e, por conseguinte, abaixo do limiar de materialidade de 2 %, como definido nas instruções para a elaboração dos relatórios anuais de atividades de 2022.

Estes montantes em risco no pagamento em 2022 ainda não incluem as correções financeiras e as recuperações relacionadas com as deficiências e erros que as direções-gerais e os serviços irão detetar e corrigir no futuro, graças aos mecanismos de correção plurianuais integrados nos sistemas de controlo interno da Comissão.

Face aos elementos acima expostos, o Serviço de Auditoria Interna considera que o orçamento da UE se encontra devidamente protegido no seu conjunto e ao longo do tempo.

Sem sujeitar o parecer a mais reservas, o Serviço de Auditoria Interna salientou as seguintes questões.

### **1. Execução do orçamento da UE no contexto de crises imprevisíveis e recorrentes**

A situação sanitária, social, económica e financeira criada pela pandemia de COVID-19 e pelas crises subsequentes (guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, crise energética, inflação, migração) implicam riscos transversais potencialmente elevados para a instituição no que respeita à execução do orçamento da UE e à realização das prioridades políticas.

Esta observação abrange as operações que fazem parte do quadro financeiro plurianual 2014-2020, para as quais ainda é necessário realizar controlos adequados (*ex post*, em particular), assim como operações ao abrigo do quadro financeiro plurianual 2021-2027 e do pacote de recuperação ao abrigo do Instrumento de Recuperação da União Europeia (aspetos de garantia, conformidade e desempenho).

A fim de assegurar que o orçamento seja devidamente protegido ao longo do tempo face aos atuais desafios sem precedentes, o Serviço de Auditoria Interna salienta que as direções-gerais e os serviços da Comissão devem continuar a i) avaliar devidamente os riscos causados pelas crises recorrentes na gestão financeira, em termos de garantia, desempenho, conformidade com o quadro jurídico e potencial impacto na eficácia da capacidade da Comissão para aplicar medidas corretivas devido a eventuais restrições logísticas para realizar controlos no local e à situação económica muito difícil enfrentada a nível da UE e a nível nacional (incluindo eventuais falências de beneficiários finais, que poderão dificultar a recuperação de montantes indevidos); e a ii) definir e aplicar medidas de atenuação adequadas, como o ajustamento ou a redefinição das suas estratégias de controlo.

---

<sup>20</sup> Por «despesas pertinentes» entende-se o montante total dos pagamentos efetuados em 2022, subtraindo o montante total de novo pré-financiamento pago em 2022, mais o montante total de pré-financiamento antigo apurado em 2022, conforme comunicado pelos serviços da Comissão nos seus relatórios anuais de atividades de 2022.

## 2. Execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

As medidas destinadas a proteger o orçamento da UE devem também ser reforçadas no contexto da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) baseado no desempenho.

### As direções-gerais da Comissão devem:

- a) Continuar a examinar e, se necessário, melhorar a conceção e a aplicação dos sistemas de gestão financeira e das estratégias de auditoria e controlo, a fim de assegurar a sua adequação;
- b) Aplicar efetivamente o quadro de avaliação dos marcos e metas e a metodologia da Comissão para a determinação das suspensões de pagamentos ao abrigo do Regulamento MRR adotado em 21 de fevereiro de 2023. Estes elementos fundamentais da estratégia de controlo proporcionam clareza sobre a forma como a Comissão interpretará e aplicará na prática o conceito de «cumprimento satisfatório», como estabelecido no Regulamento MRR, nos casos em que determinados marcos e metas para um determinado pedido de pagamento não tenham sido cumpridos, total ou parcialmente. Uma vez que o quadro e a metodologia correspondentes são novos e têm de, por um lado, permitir um certo grau de flexibilidade e, por outro, assegurar a igualdade de tratamento de situações muito complexas e diversas, a Comissão deve revê-los e alterá-los à medida que for reunindo mais experiência com a sua aplicação.

Além disso, deve continuar a ser prestada a devida atenção para assegurar a existência de sistemas de controlo eficazes no que diz respeito à responsabilidade principal dos Estados-Membros e às responsabilidades específicas da Comissão em relação a outros elementos do cumprimento (ou seja, proteção dos interesses financeiros da União em caso de incumprimento das regras nacionais e da UE, em especial no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, duplo financiamento e conflitos de interesses ou violação grave de uma obrigação resultante do acordo de empréstimo ou da convenção de financiamento). Neste contexto, a disponibilidade de informações sobre o uso dos fundos em relação a medidas para a aplicação de reformas e projetos de investimento no âmbito dos planos de recuperação e resiliência é muito importante a nível nacional e da UE para efeitos de auditoria, controlo e luta contra a fraude, bem como para as partes interessadas políticas. Por conseguinte, a Comissão deve prosseguir as suas ações para assegurar que os Estados-Membros recolhem e facultam o acesso a categorias normalizadas de dados relacionados, em especial, com os destinatários finais dos fundos, os contratantes e os subcontratantes, caso os destinatários finais dos fundos sejam entidades adjudicantes e beneficiários efetivos dos destinatários dos fundos, ou os contratantes [ver requisitos pormenorizados no artigo 22.º, n.º 3, alíneas d) e e), do Regulamento (UE) 2021/241]. Neste contexto, a Comissão deve tomar todas as medidas necessárias para assegurar que os Estados-Membros compilam e publicam informações sobre os 100 principais beneficiários finais do financiamento do MRR, como exigido pelo Regulamento MRR revisto.

## 3. Estratégias de supervisão para assegurar a boa gestão financeira para a aplicação de políticas e programas por terceiros

Nos últimos anos, a Comissão introduziu regimes e instrumentos financeiros novos e inovadores que complementam os modos de gestão tradicionais. A sua aplicação exige a intervenção de terceiros, como no caso da gestão partilhada e da gestão indireta. Estas partes incluem instituições financeiras, organizações internacionais, autoridades nacionais e agências nacionais dos Estados-Membros, países terceiros, empresas comuns e agências descentralizadas da UE. A Comissão confia ou delega tarefas nesses terceiros, algumas das quais implicam responsabilidades de decisão. Tal acarreta desafios e riscos específicos para a Comissão, como também salientado pelo Tribunal de Contas Europeu.

Independentemente do instrumento e da modalidade de gestão utilizada para executar as políticas da UE, a Comissão continua a ser plenamente responsável por garantir a legalidade e regularidade das despesas e a boa gestão financeira, bem como a realização dos objetivos políticos.

A fim de cumprirem as suas responsabilidades globais, as direções-gerais devem definir e aplicar mecanismos adequados, eficazes e eficientes de supervisão, monitorização e apresentação de relatórios. Têm como objetivo assegurar que as entidades delegadas e os outros parceiros aplicam 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. Nos últimos anos, foram tomadas medidas para atenuar os riscos identificados em resultado dos trabalhos de auditoria, em especial no domínio da gestão indireta, mas são ainda necessárias melhorias no que diz respeito à supervisão e à monitorização de novos regimes e instrumentos financeiros inovadores. Este facto é importante não apenas no que respeita ao encerramento das atividades delegadas no âmbito do quadro financeiro plurianual 2014-2020, mas também com vista a um maior recurso a instrumentos de capital, garantia e partilha dos riscos no quadro financeiro plurianual 2021-2027.

## 5. Consulta da instância da Comissão especializada em irregularidades financeiras<sup>21</sup>

Em 2022, a instância criada ao abrigo do artigo 143.º do Regulamento Financeiro não comunicou nenhum problema sistémico no seu parecer previsto no artigo 93.º do mesmo regulamento.

## 6. Medidas de atenuação de potenciais conflitos de interesses (normas internacionais para auditorias internas) — Inquérito do Provedor de Justiça Europeu

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

Em conformidade com as normas internacionais de auditoria<sup>22</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 adotar 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, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, através de notas de orientação que Manfred Kraff, enviou a todo o pessoal do Serviço de Auditoria Interna. De acordo com as disposições, Manfred Kraff não deve participar na supervisão dos trabalhos de auditoria de operações que eram da sua responsabilidade antes de integrar o Serviço de Auditoria Interna. A supervisão dos trabalhos de auditoria fica, nestes casos, sob a responsabilidade de Jeffrey Mason, diretor no Serviço de Auditoria Interna (Direção B, Auditoria da Comissão, das Agências de Execução, das Agências da UE e de outros organismos autónomos II).

---

<sup>21</sup> Desde a entrada em vigor do Regulamento Financeiro de 2018, as funções das instâncias especializadas em irregularidades financeiras de todas as instituições foram transferidas para a instância do sistema de deteção precoce e de exclusão referida no artigo 143.º do Regulamento Financeiro.

<sup>22</sup> As normas internacionais referidas no artigo 117.º do Regulamento Financeiro relativo à nomeação do auditor interno (Normas Internacionais para a Prática Profissional da Auditoria Interna) estabelecem que «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). 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).

As disposições preveem também que o Comité de Acompanhamento da Auditoria seja informado destas instruções e da sua aplicação e que Jeffrey Mason consulte o referido comité para a avaliação de qualquer situação considerada suscetível de prejudicar a independência ou a objetividade de Manfred Kraff. Nesses casos, Manfred Kraff deve abster-se de efetuar qualquer tipo de supervisão da auditoria em questão.

O Comité de Acompanhamento da Auditoria tomou nota da continuação destas disposições na sua reunião de janeiro de 2023 (grupo preparatório).