



A função de Auditoria Interna no SEE







A função de Auditoria Interna no SEE



Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

João Rodrigues
José Manuel Martins
Maria José Brochado

COORDENAÇÃO GERAL

Maria Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)
António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*Este Relatório de Auditoria está
disponível no sítio do Tribunal de Contas
www.tcontas.pt*

*Para mais informações sobre o Tribunal
de Contas contacte:*

TRIBUNAL DE CONTAS
*Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA*

*Tel: 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt*





COMPOSIÇÃO DA 2.ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

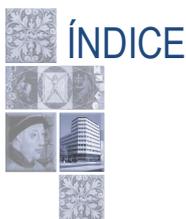
Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

- I Sumário Executivo
 - II Corpo do Relatório
 - III Recomendação Final, Vista ao Ministério Público, Destinatários, Publicidade e Emolumentos
 - IV Anexos
-







I	SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1.	INTRODUÇÃO	11
2.	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES	14
3.	RECOMENDAÇÕES.....	20
II	CORPO DO RELATÓRIO.....	21
4.	ENQUADRAMENTO GERAL.....	21
4.1.	Caracterização Jurídica	23
4.2.	As estruturas de administração e fiscalização das empresas detidas pelo Estado.....	26
5.	RESULTADOS DA AMOSTRA	32
5.1.	O Governo das Sociedades e o papel da Comissão de Auditoria na função de Auditoria Interna	33
5.2.	A composição, as competências e as normas de funcionamento da Comissão de Auditoria	34
5.3.	Conceito de Auditoria Interna.....	35
5.4.	A unidade orgânica de Auditoria Interna.....	36
5.5.	Estrutura organizativa da unidade orgânica de Auditoria Interna.....	39
5.5.1.	Independência orgânica.....	40
5.5.2.	O Estatuto de Auditoria Interna	43
5.5.3.	O plano estratégico.....	45
5.5.4.	O plano anual	45
5.5.5.	O planeamento do trabalho de Auditoria Interna	47
5.5.6.	A actividade de Auditoria Interna.....	48
5.5.7.	Prevenção de fraudes	49
5.5.8.	Formação profissional.....	50
5.5.9.	Garantia de qualidade da unidade orgânica de Auditoria Interna.....	51
5.6.	Custos da unidade orgânica de Auditoria Interna	54
5.7.	Apreciação da Auditoria Interna nas entidades da amostra	54
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	55
6.	RECOMENDAÇÃO FINAL	55
7.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
8.	DESTINATÁRIOS.....	55



9.	PUBLICIDADE	56
10.	EMOLUMENTOS.....	56

IV	ANEXOS	59
----	--------------	----



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – COMISSÃO DE AUDITORIA.....	27
---------------------------------------	----



ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TIPOS DE AUDITORIAS REALIZADAS	19
GRÁFICO 2 – EXISTÊNCIA DE COMISSÃO DE AUDITORIA	33
GRÁFICO 3 – CRIAÇÃO DAS COMISSÕES DE AUDITORIA	34
GRÁFICO 4 – A AUDITORIA INTERNA.....	35
GRÁFICO 5 – A EXISTÊNCIA DE ACTIVIDADE DE AI	36
GRÁFICO 6 – A CRIAÇÃO DAS UAI	37
GRÁFICO 7 – MODELO DE FUNCIONAMENTO DAS UAI	37
GRÁFICO 8 – MOTIVOS PARA CONTRATAÇÃO EXTERNA DE AI	38
GRÁFICO 9 – RECURSOS HUMANOS.....	40
GRÁFICO 10 – REPORTE FUNCIONAL DA UAI	42
GRÁFICO 11 – REPORTE ADMINISTRATIVO DA UAI.....	42
GRÁFICO 12 – ESTATUTO DA UAI	43
GRÁFICO 13 – APROVAÇÃO DOS ESTATUTOS DA UAI.....	44
GRÁFICO 14 – PROPOSTA DE ESTATUTOS DAS UAI.....	44
GRÁFICO 15 – ADEQUAÇÃO DOS ESTATUTOS.....	45
GRÁFICO 16 – LINHAS ESTRATÉGICAS	45
GRÁFICO 17 – PLANO ANUAL.....	46
GRÁFICO 18 – APROVAÇÃO DO PLANO ANUAL	46
GRÁFICO 19 – O PLANO DE ACÇÃO DA UAI	46
GRÁFICO 20 – AVALIAÇÃO DO RISCO	47
GRÁFICO 21 – A AVALIAÇÃO DE RISCO/PROGRAMA DE ACTIVIDADES	48
GRÁFICO 22 – A PREVENÇÃO DE FRAUDES	49
GRÁFICO 23 – A UAI APOIA NA PREVENÇÃO DE FRAUDE?.....	50
GRÁFICO 24 – PROGRAMA DE FORMAÇÃO	51
GRÁFICO 25 – A AVALIAÇÃO EXTERNA DA UAI.....	52
GRÁFICO 26 – INDICADORES DE DESEMPENHO DA UAI.....	53
GRÁFICO 27 – INDICADORES DE DESEMPENHO NAS UAI	53





ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – AMOSTRA.....	12
QUADRO 2 – MODELO DE GOVERNAÇÃO.....	16
QUADRO 3 – INDICADORES DA AI.....	17
QUADRO 4 – MODELO DE FUNCIONAMENTO DA AI.....	18
QUADRO 5 – CUSTO DA AI VS MODELOS DE GOVERNAÇÃO.....	20
QUADRO 6 – MODELOS DE GOVERNAÇÃO.....	23
QUADRO 10 – ESTRUTURA DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS EMPRESAS.....	26
QUADRO 11 – FUNÇÕES DA AUDITORIA INTERNA.....	29
QUADRO 12 – AS BOAS PRÁTICAS PARA O EXERCÍCIO DA AUDITORIA INTERNA.....	31
QUADRO 13 – AMOSTRA.....	32
QUADRO 14 – INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS.....	39
QUADRO 15 – TIPOS DE AUDITORIA REALIZADAS PELA UOAI.....	48
QUADRO 16 – CUSTO DA AI VS MODELOS DE GOVERNAÇÃO.....	54



SIGLAS

AG	Assembleia Geral
AI	Auditoria Interna
AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
CA	Conselho de Administração
CAE	<i>Chief Audit Executive</i>
CAUD/CAD	Comissão de Auditoria
CBO	<i>Chief Business Officer</i>
CE	Comissão Executiva
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CG	Conselho de Gerência
CGAP	<i>Certified Government Auditing Professional</i>
CGS	Conselho Geral e de Supervisão
CI	Controlo Interno
CIA	<i>Certified Internal Auditor</i>
CISA	<i>Certified Information Systems Auditor</i>
CF	Conselho Fiscal
CFSA	<i>Certified Financial Services Auditor</i>
CMF	Comissão para as Matérias Financeiras
CMVM	Comissão Mercado Valores Mobiliários
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission;</i>
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DGQUA	Direcção de Gestão da Qualidade
DGTF	Direcção Geral do Tesouro e Finanças
EPE	Entidade Pública Empresarial



FEE	<i>Fédération des Experts Comptables Européens</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
INTOSAI GOV	<i>Guide for a Good Governance</i>
IPPF	<i>International Professional Practices Framework</i>
ISACA	<i>Information Systems Audit and Control Association</i>
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
IPAI	Instituto Português de Auditoria Interna
IPCG	Instituto Português de Corporate Governance
ISACA	<i>Information Systems Audit and Control Association</i>
ISC	Instituição Superior de Controlo
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
OHSAS	<i>Occupational Health and Safety Assessment Services</i>
PBG	Princípios de Bom Governo
PPF	<i>Professional Practices Framework</i>
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
ROC	Revisor Oficial de Contas
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEE	Sector Empresarial do Estado
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
UAI	Unidade de Auditoria Interna
UOAI	Unidade Orgânica de Auditoria Interna



GLOSSÁRIO DE TERMINOLOGIA INGLESA

Benchmark	Padrão de referência.
Balanced scorecard	É uma metodologia de medição e gestão do desempenho.
Certified Internal Auditor	Designação profissional do IIA. Significa a certificação de competências profissionais dos auditores internos no campo da auditoria.
Certified Information System Auditor	Certificação profissional do ISACA no âmbito dos sistemas de informação para auditores.
Certified Government Auditing Professional	Certificação promovida pelo IIA e orientada expressamente para a Auditoria Interna no Sector Público.
Chief Audit Executive	Responsável pelas actividades de Auditoria Interna.
Charter	Estatuto.
Corporate Governance	Governo Societário. Investiga a forma de garantir/motivar a gestão eficiente das empresas, utilizando mecanismos de incentivo como sejam os contratos, os padrões organizacionais e a legislação. O que frequentemente se limita à questão da melhoria do desempenho financeiro, como, por exemplo, a forma como os proprietários das empresas podem garantir/motivar os gestores das empresas a apresentarem uma taxa de retorno competitiva.
Follow up	Seguimento das recomendações.
INTOSAI GOV	Guia da INTOSAI sobre práticas de bom governo.
ISO 9001	Esta Norma especifica os requisitos para um sistema de gestão da qualidade numa organização.
Governance	Governança. A combinação de processos e estruturas implementadas pelo órgão de gestão, com o objectivo de informar, gerir e monitorizar as actividades da organização para o alcance dos seus objectivos.
In house	Desenvolver uma actividade com recursos da própria empresa.
Lessons learned	Lições aprendidas
OHSAS 18001	É um Sistema de Gestão com enfoque na saúde e segurança ocupacional.
Outsourcing	Forma de acrescentar valor a um negócio convertendo um centro de custos interno num serviço externo através da subcontratação.
Professional Practices Framework	Práticas Profissionais de Auditoria Interna.
Stakeholders	Principais interessados/beneficiários (comissão de auditoria, CA, AG, accionista/tutela e terceiros "entidades governamentais, entidades reguladoras, auditores externos, apoio técnico da função accionista/tutela, clientes e contribuintes")

Fontes: várias; Tradução: equipa de auditoria



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ✓ CHAMBERS, Andrew and RAND, Graham. (1997). "The Operational Auditing Handbook – Auditing Business Processes"; Ed. Wiley and sons;
- ✓ COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission; EUA;
- ✓ MARQUES DE ALMEIDA, J.J. (2000). "Auditoria Estratégica e Previsional"; Ed. Vislis; Lisboa;
- ✓ MORAIS, Georgina e MARTINS, Isabel.(1999). "Auditoria Interna"; Áreas Editora; Lisboa;
- ✓ PATTON, James M. et al. (1982). "Relatório de pesquisa nº 25 – A framework for evaluating Internal Audit Risk"; Florida, EUA;
- ✓ RATLIFF, Richard et al. (1991). "Internal Auditing Principles and Techniques"; Institute of Internal Auditors; Florida, EUA;
- ✓ Attie, William. "Auditoria Interna"; Atlas Editora
- ✓ Revistas várias do IIA - Institute of Internal Auditor e do IPAI – Instituto Português de Auditoria Interna;
- ✓ IPAD, Manual de Auditoria Interna (2009);
- ✓ Direction Générale de la modernisation de l'état, Audit Interne Ministeriel (2006);
- ✓ IFACI, Resultat de l'enquête sur la pratique de l'audit interne en France em (2002);
- ✓ PRICEWATERHOUSE E COOPERS - Manual de Auditoria Interna, Saúde (2007);
- ✓ ANAO, Public Sector Internal Audit, Better Practice Guide, (2007);
- ✓ DGTF, Relatório de Bom Governo (2009;2008);
- ✓ Pinheiro, Joaquim Leite – Auditoria Interna, Manual prático para Auditores Internos, Março de 2008;
- ✓ Inquérito nacional IPAI/KPMG, realizado em 2007.





SÍTIOS DE REFERÊNCIA

- ✓ *Institute of internal auditors: www.theia.org*
- ✓ *Instituto Português de Auditoria: www.ipai.pt/index.php*
- ✓ *Instituto Português de Corporate Governance: www.cgov.pt/*
- ✓ *Australian National Audit Office: www.anao.gov.au/*
- ✓ *European Confederation of Institutes of Internal Auditing: www.eciia.org*
- ✓ *Comissão do Mercado de Valores Mobiliários: www.cmvv.pt*
- ✓ *Direcção Geral do Tesouro e Finanças: www.dgtf.pt/*



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

- 1 O presente relatório dá conta dos resultados de uma acção de âmbito temático, intitulada “**Acção de controlo à função de Auditoria Interna no Sector Empresarial do Estado**”, desenvolvida pelo Tribunal de Contas e incluída nos seus Planos de Fiscalização.

Antecedentes e objecto

- 2 Os pressupostos que nortearam a realização da presente acção basearam-se no histórico de auditorias de gestão executadas pelo TC, no âmbito das quais se obteve alguma evidência de deficiências no desempenho adequado da função de Auditoria Interna (AI) em empresas públicas. Da mesma forma, a publicação recente de legislação sobre os princípios de bom governo e mecanismos de fiscalização alterou significativamente o papel e o posicionamento da função de Auditoria Interna nas empresas, passando a AI de simples fiscalizador de SCI a parceiro estratégico de gestão. Uma gestão eficaz da função de Auditoria Interna pode desempenhar um papel chave na estrutura de governação das empresas.
- 3 Sendo a primeira vez que o Tribunal analisou esta temática, optou, numa perspectiva pedagógica e construtiva, por centrar a sua atenção, mais do que em aspectos de estrita legalidade e regularidade, na análise de aspectos ligados ao **cumprimento dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia**. Isto com o propósito de poder contribuir para a superação das insuficiências detectadas, tendo em conta os recursos envolvidos.

Objectivos e âmbito

- 4 A presente acção foi, subordinada ao tema “**a Função de Auditoria Interna no SEE**”, a qual incidiu em 20 entidades do Sector Empresarial do Estado.
- 5 O ano de 2008 constituiu o horizonte temporal de referência, tendo-se analisado, ainda, alguns aspectos de 2009, com vista à actualização de informação, na sequência de publicação, naquele ano, de legislação e da alteração da estrutura organizacional de alguns grupos empresariais que integraram a amostra. No que se refere ao CPC, recorreu-se à informação disponibilizada no seu sítio da Internet reportada a Março de 2011.
- 6 Fixaram-se como objectivos:



Caracterizar a função de Auditoria Interna das entidades do SEE face às melhores práticas internacionais;



Determinar a influência dos modelos de governação, em particular a existência de uma Comissão de Auditoria Interna;





Avaliar o papel da função de Auditoria Interna na estrutura de governação, designadamente a sua relação com a Comissão de Auditoria, quando existente;



Apurar o custo de funcionamento da Auditoria Interna das entidades do SEE.

Metodologia e amostra

- 7 A metodologia utilizada teve, genericamente, subjacentes os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respectivo Manual de Auditoria e Procedimentos, bem como as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, de que se destaca a INTOSAI, da qual o Tribunal de Contas é membro.
- 8 Tratando-se da primeira vez que o Tribunal de Contas se debruçou sobre esta temática, considerou-se relevante auscultar a experiência obtida por outras Instituições Superiores de Controlo congéneres na abordagem deste tema, em particular no domínio das metodologias e procedimentos adoptados. Em consequência, foi enviado um questionário *on line* a vinte ISC, com vista à disponibilização de trabalhos realizados no âmbito da actividade de Auditoria Interna pelas entidades públicas dos respectivos países.
- 9 Procedeu-se, ainda, à consulta do Instituto Português de Auditoria Interna (IPAI), no sentido de obter informação relevante no domínio desta temática, designadamente normas e boas práticas que governam o exercício da Auditoria Interna.
- 10 Para a prossecução dos objectivos enunciados, procedeu-se à selecção de 20 entidades do SEE que se apresentam no quadro seguinte, cujos critérios assentaram na **relevância** dos **sectores de actividade** onde estas actuam, na **forma jurídica**, no **modelo de governação** instituído, na **dimensão financeira** e no **desempenho económico**. A estas empresas foi, igualmente, remetido um questionário *on-line*, adoptando-se, como referência, o questionário sobre Auditoria Interna do IPAI/KPMG de 2007.

QUADRO 1 – AMOSTRA

Sector Actividade	Nº empresas	Forma jurídica		Modelo governação			Volume de negócios (euros)	Resultado líquido (euros)
		SA	EPE/EP	Anglo saxónico	Latino / reforçado	Dualista		
1. Transportes	5	3	2	0	4	1	2.564.590.529	-562.730.310
2. Act. Auxiliares Transporte	4	2	2	0	4	0	1.174.422.188	-78.685.735
3. Act. Serviços Financeiros	2	2	0	1	1	0	9.485.000	14.460.000
4. Participações Sociais	1	1	0	1	0	0	436.177	250.892.846
5. Act. Postais	1	1	0	0	1	0	647.999.147	58.152.857
6. Fabricação de Equipamento	1	1	0	0	1	0	0	-80.751
7. Impressão e Rep. Suportes	1	1	0	0	1	0	69.494.656	5.412.821
8. Comunicação Social	1	1	0	0	1	0	179.269.319	-46.880.030
9. Saúde	2	0	2	0	2	0	287.281.889	248.485
10. Promoção Imobiliária	1	1	0	0	1	0	21.850.848	-15.504.108
11. Telecomunicações	1	1	0	1	0	0	6.734.000.000	488.717.970
<i>Total</i>	20	14	6	3	16	1	11.688.829.752	114.004.045

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria



- 11 No tratamento das respostas obtidas ao questionário e na análise e apreciação do seu conteúdo foram utilizados para comparação, sempre que aplicável, as seguintes fontes: a) **International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)** emanados pelo **Institute of Internal Auditors (IIA)**; b) **ANAQ, Public Sector Internal Audit, Better Practice Guide, (2007)**; c) Estudo sobre a Auditoria Interna em Portugal, 2007, da KPMG e do IPAI.
- 12 A informação prestada sob responsabilidade das mencionadas entidades foi aceite como fidedigna pelo Tribunal, presumindo-se a veracidade e autenticidade do seu conteúdo, não tendo sido, em consequência, objecto de confirmação factual na sua generalidade.
- 13 Sempre que necessário e pertinente, foram solicitados esclarecimentos complementares, no sentido de confirmar e aclarar a matéria de facto.

Exercício do contraditório

- 14 Nos termos previstos nos arts 13 e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 26 de Agosto, o Tribunal procedeu ao exercício do contraditório, tendo o juiz relator do processo remetido, para o efeito, o relato de auditoria, a coberto de ofícios por si assinados, aos Gabinetes dos Ministros de Estado e das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, da Defesa Nacional, da Saúde, da Economia e da Inovação, dos Assuntos Parlamentares, do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, bem como para a Direcção Geral do Tesouro e Finanças.
- 15 E, ainda, para as seguintes empresas: ANA – Aeroportos de Portugal S.A., Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A., Caixa Geral de Depósitos, S.A., C.P. – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., CTT – Correios de Portugal, S.A., Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., EP – Estradas de Portugal, S.A., Hospital Garcia de Orta, E.P.E., Hospital de São João, E.P.E., Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A., Metropolitano de Lisboa, E.P., Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E., PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), S.A., Parque Expo 98, S.A., Portugal Telecom S.A., Rede Ferroviária Nacional, REFER, E.P.E., REN – Redes Energéticas Nacionais, S.G.P.S., Rádio e Televisão de Portugal, S.A., Transportes Aéreos Portugueses, S.A., Transtejo – Transportes Tejo, S.A..
- 16 Daquele conjunto de destinatários, decidiram exercer o direito ao contraditório o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, a Direcção Geral do Tesouro e Finanças, a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., a Caixa Geral de Depósitos, S.A., a C.P. – Caminhos-de-ferro Portugueses, a E.P., EP – Estradas de Portugal, S.A., o Hospital Garcia de Orta, E.P.E., o Metropolitano de Lisboa, E.P., a PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), S.A., a Parque Expo 98, S.A., a Rede Ferroviária Nacional, REFER, E.P.E., a REN – Redes Energéticas Nacionais, S.G.P.S., a Rádio e Televisão de Portugal, S.A. e a Transtejo – Transportes Tejo, S.A., tendo as respostas recebidas sido detalhadamente analisadas pelo Tribunal e devidamente acolhidas e introduzidas neste relatório, em tudo o que se considerou poder contribuir para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto, ou para melhor formular ou modelar as observações e conclusões constantes do relatório.
- 17 As respostas recebidas, em sede de contraditório, vão publicadas na íntegra, em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.

Colaboração de Peritos Externos

- 18 Antes de estabelecer o texto final deste Relatório, o Tribunal de Contas convidou o Instituto Português de Auditoria Interna a colaborar no conteúdo e nas recomendações constantes do presente documento. As sugestões feitas, que se agradecem, foram genericamente acolhidas e introduzidas no texto do presente Relatório, tendo contribuído para a sua melhoria.

Apreciação e contributo do Relatório do TC

- 19 Do conteúdo das alegações remetidas ao TC no exercício do contraditório, importa realçar as observações tecidas por algumas das entidades no que se refere à versão do relato, reconhecendo e enaltecendo o documento produzido, pelo seu carácter pedagógico e construtivo, considerando-o um documento de



referência sobre a função de Auditoria Interna – modelo de governação e as boas práticas que lhes estão subjacentes. Para o efeito, atente-se aos comentários produzidos em sede de contraditório por aquelas entidades, incluindo o IPAI:

- ⇒ IPAI: “Queremos mais uma vez louvar a iniciativa do Tribunal de Contas, sublinhando a importância deste trabalho para o desenvolvimento da função de Auditoria Interna no Sector Empresarial do Estado, e para o aperfeiçoamento das respectivas políticas e práticas de governação”.
- ⇒ REN: O “Relatório preliminar da auditoria à função de Auditoria Interna no sector empresarial do Estado é, na nossa opinião, um documento bem fundamentado que fornece um conjunto de informações importante e útil, nomeadamente ao nível do enquadramento, dos modelos, das atribuições e das boas práticas da função de Auditoria Interna”.
- ⇒ CGD: “O Relatório Preliminar em assunto a que demos a melhor atenção, constitui um excelente trabalho sobre os actuais conceitos e regulamentação da função de Auditoria Interna e revela-se uma oportunidade de melhoria que a Caixa Geral de Depósitos está empenhada em implementar”.
- ⇒ Parque Expo: “cumpre-nos desde já reconhecer a elevada qualidade técnica deste relatório e notar a perspectiva pedagógica e construtiva que o enforma, a qual, certamente, terá reflexos muito positivos no favorecimento das condições para a adopção das boas práticas, em matéria de Auditoria Interna, pelas empresas abrangidas pela presente acção”.
- ⇒ ML: “Ao fazer uma caracterização do estado da arte da função de Auditoria Interna no SEE, bem como das melhores práticas preconizadas internacionalmente pelas instituições especializadas na matéria, o relatório preliminar do TC constitui uma preciosa ajuda para traçar um rumo de melhoria de desempenho dessa função em qualquer empresa onde a mesma apresente ainda algum atraso em relação a esses modelos que desenvolvimentos da gestão empresarial vieram a consagrar....O Conselho de Administração partilha a mudança de paradigma para a função de Auditoria Interna preconizada no relatório preliminar em apreço – “de fiscalização dos sistemas de controlo interno para o parceiro estratégico da gestão”- que norteará a acção da Auditoria Interna...Quero, a finalizar, enaltecer uma vez mais o papel pedagógico que o relatório preliminar do TC não deixará de exercer no SEE tendo em vista o desenvolvimento de funções de Auditoria Interna que cada vez mais contribuam para o bom governo das empresas”.
- ⇒ REFER: “desde o período a que se reporta a presente auditoria, tem vindo a alterar progressivamente o modelo de Auditoria Interna, com o objectivo de alargar e melhorar o contributo desta actividade”.

2. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

- 20 Do trabalho desenvolvido pelo Tribunal, incluindo a análise de diversa informação que a suportou, extraem-se as principais observações e conclusões que a seguir se indicam:

Geral

- 21 Em Portugal, os sistemas de Auditoria Interna articulados com a administração são um fenómeno recente, cujo quadro legal assenta, entre outros, no Código das Sociedades Comerciais, **consagrando relevância à componente fiscalização, em especial à função de Auditoria Interna.**
- 22 Os documentos produzidos visando a instituição de boas práticas de auditoria, expressas por várias entidades, designadamente o IIA e ANAO, vão no mesmo sentido, de acentuar a importância da existência da função de Auditoria Interna. O seu bom funcionamento e independência são **reforçados** através da constituição de uma **Comissão de Auditoria ancorada à administração**, quando se opte por um modelo de estrutura de sociedade tipo anglo-saxónico.



- 23 Neste sentido, não se obteve evidência de um guião/carta de boas práticas que pudesse orientar as entidades do SEE em matéria de Auditoria Interna. Este instrumento de gestão permitiria clarificar e agregar as **normas e princípios emanados pelo IIA e ainda os consagrados em legislação: CSC, RCM n.º 49/2007 e Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades**.
- 24 Entre **2007 e 2008**, na sequência das **alterações introduzidas ao Código das Sociedades Comerciais**, foram **aprovados novos modelos de governo societário em 27 entidades do SEE**. Esta alteração visou concretizar, no **sector empresarial do Estado**, as mudanças já introduzidas no sector privado através da reforma do Código das Sociedades Comerciais, que **alterou o modelo de fiscalização das empresas em função das melhores práticas internacionais de bom governo**.
- 25 Segundo a DGTF, estas **novas medidas corporizaram o reforço da fiscalização de matérias financeiras** e outras que lhes são adjacentes, como sejam, a **fiscalização do processo de relato financeiro**, da **eficácia dos sistemas de controlo interno**, de **Auditoria Interna e de gestão de riscos**.
- 26 Assim, o reforço dos mecanismos da fiscalização, pela adopção dos modelos “latino clássico reforçado” e “anglo-saxónico”, **gerou nas entidades do SEE, entre 2007 e 2008, um custo na ordem de 3,7 milhões de euros**.

Amostra

❖ Modelo de governação

- 27 Em regra, as **empresas estatais** não assimilaram, na sua essência, o conceito de Auditoria Interna do IIA, “*uma actividade independente de avaliação objectiva e de consultoria, que tem como objectivo acrescentar valor e melhorar as operações de uma organização*”, nem tão pouco seguem as **melhores práticas e exigências profissionais internacionais**, não obstante o **enfoque e reforço dado à função de AI** por via legislativa, em **matéria de bom governo**, na medida em que contribui para o **cumprimento dos princípios de boa governação e fortalece a estrutura de controlo interno e gestão do risco**.
- 28 Dos três modelos de governação societários vigentes, constata-se que o **modelo anglo saxónico** que integrava uma **Comissão de Auditoria ancorada à administração**, determinante para o **bom funcionamento e independência da AI**, imperava apenas em **3 das 20 empresas** da amostra: **PT, S.A., Parpública, S.A. e Redes Energéticas Nacionais S.A.**, tratando-se de empresas com a forma de “**Sociedade Anónima**” e integrando o **sector das telecomunicações, gestão de participações sociais e energia**.
- 29 O **modelo dualista** que também comportava uma **CAUD nomeada pelo Conselho Geral de Supervisão** vigorava apenas na **TAP, S.A** e o **modelo latino ou latino reforçado**, sem **CAUD**, predominava nas restantes **16 entidades**.

❖ Unidade orgânica

- 30 Das **entidades inquiridas, 16 possuíam uma unidade orgânica de AI, correspondendo aquelas ás empresas de maior dimensão**. De entre as que não possuíam (Parpública, S.A, Hospital de São João, E.P.E, REN - Redes Eléctricas Nacionais, S.A e Transtejo, S.A), apenas a “Parpública SGPS, S.A”, manifestou não ter qualquer intenção de criar este tipo de estrutura, **porquanto a sua actividade de AI encontrava-se disseminada pela estrutura das várias empresas participadas**. Segundo a empresa, o **modelo em vigor derivava das peculiaridades de negócio da empresa “gestora de participações sociais” e funcionava em pleno**. Contudo, em sede de contraditório, a **Parpública, a REN e a Transtejo informaram o TC de que tinham criado uma unidade de Auditoria Interna após a resposta ao inquérito**.



- 31 Pese embora **16 das 20 empresas inquiridas** tenham revelado possuir uma **unidade orgânica de AI**, com efeito, apenas **5 empresas** demonstraram conhecer a total amplitude do **conceito de AI do IIA e aplicá-lo**, uma vez que as restantes limitavam a sua actividade à **simples fiscalização do controlo interno, descurando aspectos como a avaliação dos processos de gestão do risco e da governação.**
- 32 Também se verificou que, das 16 **empresas com uma unidade orgânica de AI**, em cerca de metade, a **função de AI limitava-se apenas à fiscalização do SCI, subvalorizando o seu papel como parceiro estratégico de gestão.** Também se verificou que a **AI nestas empresas nem sempre abrangia todas actividades e departamentos, o que evidenciava limitações ao exercício da sua actividade.**

❖ Reporte Funcional e Administrativo

- 33 Constatou-se que, em cerca de **metade das entidades** da amostra, a **AI reportava directamente ao CA, garantindo deste modo a independência** de acesso sem restrições. Porém, pelo facto de **alguns destes CA não integrarem membros não executivos a independência daquelas unidades poderá ficar prejudicada, na medida em que uma Comissão de Auditoria, a existir, seria composta por membros não executivos.**
- 34 **A independência da AI encontrava-se amplamente reforçada apenas em duas daquelas empresas, cujo departamento de AI reportava ao CA/CGS, via CAUD, a PT, S.A. e a TAP, S.A.**
- 35 Em regra, nas **empresas da amostra, a AI reportava funcionalmente à gestão de topo, não sendo definida com clareza a distinção entre os órgãos a quem reportavam funcional e administrativamente, como é expressamente recomendado pelo IPAI.**

❖ Comissão de Auditoria

- 36 Tal como referido, das empresas inquiridas, o **TC verificou que apenas 4 (20%) possuíam uma Comissão de Auditoria**, criadas entre 2004 e 2007, e destas, a **PT, S.A., empresa participada pelo Estado, com modelo de governação anglo-saxónico (puro) era a única em que a unidade orgânica de AI reportava funcionalmente à Comissão de Auditoria.**
- 37 **A Parpública, S.A., e REN, S.A., também com modelo societário anglo-saxónico, não possuíam UOAI**, mas o seu modelo de governação incluía uma **CAUD que reportava ao CA.** A **TAP, S.A., era a única empresa com modelo dualista em que a respectiva CAUD reportava directamente ao Conselho Geral e de Supervisão.**

QUADRO 2 – MODELO DE GOVERNAÇÃO

Entidades do SEE	Tipo de empresa	% Pública	Modelo de governação	Possui UOAI	Possui CAD
PT, S.A	Empresa Participada	0,07%	Anglo saxónico	Sim	Sim
PARPÚBLICA, SGPS, S.A	Empresa Pública	100%	Anglo saxónico	Não	Sim
REN, S.A	Empresa Pública	51%	Anglo saxónico	Não	Sim
TAP S.A	Empresa Pública	100%	Dualista	Sim	Sim

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 38 Também se verificou que as empresas onde existia uma CAUD eram aquelas que se encontravam mais alinhadas com as boas práticas existentes.

❖ Proposta e aprovação de estatutos

- 39 Das 16 empresas com AI, **apenas uma (CP, E.P.), informou o TC que não tinha formalmente aprovado um estatuto para o funcionamento da actividade de Auditoria Interna.** Em sede de contraditório, a empresa afirmou que para o ano de 2011 tinha como objectivo “Elaborar Manual de Auditoria Interna e Carta de auditoria e submetê-los à aprovação do CA.”



- 40 Quanto às restantes 15 empresas, com estatutos aprovados, verificou-se que a **proposta de estatuto** coube, em **54% dos casos, ao Director do departamento de Auditoria**, seguindo-se o **Presidente do CA (15%), CA, CG e DGQUA - Direcção de Gestão da Qualidade (31%)**, representando esta última uma **situação delicada**, uma vez que **propõe normas para o exercício da AI, quando concebe e gere processos com riscos e controlos associados e como unidade gestora, pertence ao universo auditável pela AI**.
- 41 Também se verificou que, **em quatro daquelas empresas**, a responsabilidade de **propor e de aprovar o estatuto coube ao mesmo órgão, o que põe em causa o princípio da segregação de funções**.

❖ **A estrutura da unidade orgânica de AI**

- 42 **Os 199 auditores internos** existentes nas 16 empresas cujas unidades orgânicas de AI possuíam recursos humanos afectos, representavam uma **média de 12,4 auditores internos por unidade orgânica**. Estes eram, **de uma forma geral (87%), contratados internamente**.
- 43 Sucede que **29 (15%) daqueles auditores internos tinham exercido anteriormente cargos de chefia, uma prática comumente utilizada nas empresas estatais, já comprovada em anteriores auditorias de gestão realizadas pelo TC**. Trata-se de uma situação que potencia uma situação de risco para a independência das operações das Unidades de Auditoria Interna e que não se coaduna com a Prática Recomendada 1130.A1-1 do IIA¹. Estas situações verificaram-se em **12 empresas (60%) das 20 inquiridas**, tal como se evidencia no quadro seguinte:

QUADRO 3 – INDICADORES DA AI

Sector de Actividade	N.º empresas	N.º auditores internos	Cargo anterior (chefia)	CIA/ CISA	(Cargo anterior n.º aud)%
1. Act. Auxiliares Transporte	3	34	7	3	21%
2. Act. Postais	1	4	2		50%
3. Comunicação Social	1	5	3		60%
4. Impressão e Rep. Suportes	1	4	2		50%
5. Telecomunicações	1	22	2	13	9%
6. Transportes	4	33	9	1	27%
7. Act. Serviços Financeiros	1	94	4		4%
8. Fabricação Equipamento	0	1	0		0%
9. Promoção Imobiliária	0	1	0		0%
10. Saúde	0	1	0		0%
11. Participações Sociais	0	0	0		0%
<i>Total</i>	12	199	29	17	15%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 44 É ainda de anotar que **6 destas empresas (REFER, E.P.E, ML, E.P, CP, E.P., RTP, S.A., TAP, S.A. e CARRIS, S.A.,) eram prestadoras de serviço público (sector dos transportes e actividades auxiliares e comunicação social) e apresentaram, em 2008, à semelhança de anos anteriores, desempenho económico negativo**.
- 45 Por outro lado, **o rácio auditor/colaboradores situava-se em 2,2‰**, valor dentro do intervalo dos resultados encontrados pelo IPAI nos inquéritos efectuados em Portugal (entre 2,1‰ e 3,2‰ em média).

¹ Manual do IPAI de 2007, revisto em 2009. “Os auditores internos deverão abster-se de avaliar operações específicas cuja responsabilidade lhes havia sido anteriormente confiada. Considera-se que a objectividade é prejudicada quando um auditor interno avalia uma actividade perante a qual fora responsável durante o ano precedente”.



- 46 Tal como referido, **16 empresas² das 20 inquiridas** continham UOAI com **199 auditores internos dos quais apenas 17 (8,5%) estavam devidamente certificados pelo IIA (CIA) e ISACA³ (CISA) para o exercício cabal da função.** Deste grupo, **distribuído por 3 empresas, 13 auditores certificados CIA/CISA pertenciam apenas a uma única empresa a PT, S.A.,** o que revelou uma aposta da empresa neste tipo de certificação; os restantes **4 repartiam-se entre a EP, S.A. com 3 e a CP, E.P. com um auditor certificado.** Os resultados evidenciam que as empresas estatais apostam muito pouco na certificação dos auditores internos. Em sede de contraditório, a CGD e a CP informaram o TC que vão apoiar alguns colaboradores na certificação do IIA e do ISACA.

❖ Modelo de Funcionamento da AI

- 47 Das 17 empresas inquiridas que afirmaram desenvolver actividades de AI, **12 realizavam a sua actividade com recursos exclusivamente internos - modelo “in house”- e cinco (ANA, S.A., ENVC, S.A., EP, S.A., REN, S.A. e NAV, E.P.E) recorriam pontualmente ao outsourcing - modelo misto - alegando para o efeito a insuficiência de recursos, falta de competências internas e, ainda, trabalhos especializados (informática).** Nenhuma empresa da amostra desenvolvia integralmente a função de Auditoria Interna com recursos externos.

QUADRO 4 – MODELO DE FUNCIONAMENTO DA AI

Modelo de Funcionamento da AI	n.º Empresas
Interno (Modelo In house)	12
Externo (Outsourcing)	0
Misto	5
Outra situação*	3
Total	20

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria
* não desenvolviam actividade de AI

❖ Recursos, competências e formação

- 48 As empresas inquiridas, de uma forma geral, consideravam dispor, quer dos recursos humanos, quer dos recursos financeiros necessários para o desempenho adequado da sua função. O rácio auditor/colaboradores era de 2,2‰, situando-se dentro do intervalo observado pelo IPAI nos seus inquéritos/estudos sobre Auditoria Interna em Portugal (2,1 a 3,1‰).
- 49 A média horária anual que cada auditor interno dedicava à sua formação era de 45 horas, o que se enquadrava com o “benchmark” definido pelo IPAI/IIA, que é de **80 horas em cada dois anos.**

❖ Planeamento

- 50 Das 17 empresas que desenvolviam actividade de AI, **2 não possuíam plano de auditoria, em um caso explicado pela inexistência de unidade orgânica de AI (REN, S.A.) e a outra por possuir uma estrutura subdimensionada (Parque Expo, S.A.).**
- 51 **Ditam ainda as boas práticas que o plano de auditoria, peça fundamental no exercício da actividade, deve ser aprovado pela CAD, quando existente, o que não se verificou nas empresas da amostra que possuíam esta comissão.**
- 52 Assim, **das 4 empresas onde predominava aquele tipo de estrutura (PT, S.A.⁴, Parpública, S.A., REN, S.A. e TAP, S.A.) duas não possuíam um órgão estruturado de Auditoria Interna e as outras duas não sujeitaram o seu plano anual à aprovação da CAUD o que esvazia as competências deste órgão.**

2 Das 17 empresas com actividade de auditoria interna, a REN, S.A estava a proceder à remodelação do seu modelo de governação pelo que não possuía ainda à data de envio da resposta ao questionário recursos humanos afectos à respectiva unidade.

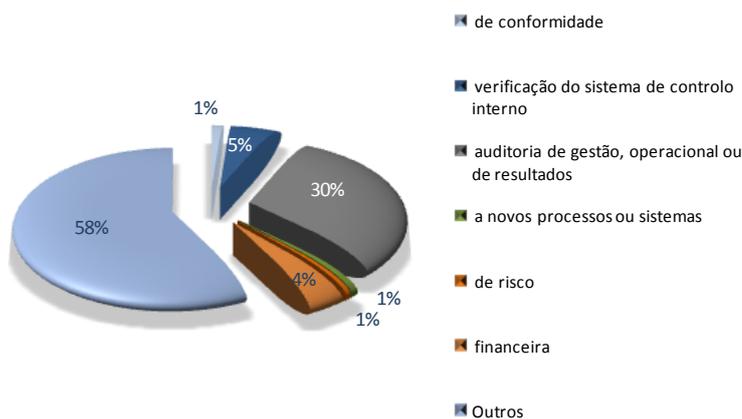
3 Outorga as certificações CISA e o IIA outorga as certificações CIA, CCSA, CGAP e CFSA.

4 Nos termos dos estatutos, a gestão corrente da empresa cabe a uma Comissão Executiva. Os membros da Comissão Executiva são escolhidos pelo Conselho de Administração dentre os seus membros. É necessária a maioria dos votos dos membros da Comissão Executiva para a aprovação das suas decisões, possuindo todos os membros iguais direitos de voto, e cabendo ao Presidente voto de qualidade, em caso de empate. O Conselho de Administração poderá autorizar a Comissão Executiva a encarregar um ou mais dos seus membros de se ocuparem de certas matérias e a delegar em um ou mais dos seus membros o exercício de alguns dos poderes que lhe sejam delegados.

❖ Trabalhos realizados pela AI

- 53 Em regra, a actividade desenvolvida pela AI das empresas inquiridas não surge devidamente tipificada, porquanto as respostas produzidas concentravam-se, maioritariamente, em “outros” (58%), seguindo-se a auditoria de gestão (30%), verificação do sistema de controlo interno (5%), auditoria financeira (4%) e restante actividade (3%) repartida entre auditorias de conformidade, novos processos ou sistemas e de risco.

GRÁFICO 1 – TIPOS DE AUDITORIAS REALIZADAS



❖ Gestão do Risco

- 54 Todas as empresas inquiridas, à excepção de uma, informaram o TC de que, na avaliação da gestão do risco, contavam com a colaboração das respectivas unidades orgânicas de Auditoria Interna. Segundo o IPAI, trata-se de uma percepção muito favorável por parte destas empresas, porquanto a “experiência indica que a gestão de risco realizada com apoio em normas e documentos de referência adequados (COSO – *Enterprise Risk Management*, por exemplo) é relativamente pouco praticada em Portugal à excepção dos bancos, seguradoras e grandes empresas”.
- 55 No que se refere a este assunto, a REN, SGPS, S.A., informou, em sede de contraditório, que a CE aprovou em 2010 a criação de um **Comité de Gestão de Risco**, do qual fazem parte vários quadros superiores, entre os quais o responsável pelo Gabinete de Auditoria Interna.

❖ A prevenção e detecção de fraude

- 56 Das empresas inquiridas, em **mais de metade foi referido que a AI ainda não prestava o apoio desejável na prevenção e detecção da fraude, mas que tenderia a melhorar com a implementação de políticas de Gestão de Risco de Fraude e do plano de prevenção de riscos de gestão, que inclui riscos de corrupção e infracções conexas. Com efeito, verificou-se que, das 19 empresas públicas inquiridas, 12 (63%) já dispunham de planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, conforme recomendação do CPC** (de acordo com informação disponível no sítio da Internet do CPC, datada de 15/02/2011).

❖ Garantia da qualidade da AI

- 57 Das 17 empresas que possuíam actividade de AI, **5 não definiram indicadores para aferir o desempenho** da respectiva unidade o que não permitiu a sua quantificação e qualificação. Do conjunto, destaca-se pela positiva, a **PT, S.A. que apresentava um modelo de avaliação estruturado consubstanciado pela existência de um *balanced scorecard* para a função.**
- 58 Além disso, **ditam também as boas práticas que os produtos da Auditoria Interna sejam objecto de uma avaliação externa independente, porém, a maior parte destas empresas ainda não tinha declarado tal exigência para a sua unidade de Auditoria Interna.**

❖ Custo da AI

- 59 O custo da função de AI das empresas inquiridas ascendeu, em 2008, a 15,9 milhões de euros, dos quais 85% correspondem a empresas em que vigora o modelo latino ou reforçado com dupla fiscalização.

QUADRO 5 – CUSTO DA AI vs MODELOS DE GOVERNAÇÃO

Indicadores	Modelo Latino ou Latino Reforçado	Modelo Anglo-saxónico	Dualista	Total
n.º entidades da amostra	16	3	1	20
n.º entidades com AI	14	2	1	17
custo da AI (euros)	13.528.913	1.700.000	633.969	15.862.882
peso percentual por modelo de governação	85%	11%	4%	100%
valor médio da AI (euros)	966.351	850.000	633.969	933.111
n.º auditores internos	164	22	13	199
n.º colaboradores	51.920	30.497	6.797	89.214
n.º auditores internos /colaboradores	0,32%	0,07%	0,19%	0,22%
custo auditor interno (euros)	82.493	77.273	48.767	79.713

(*) Três empresas sem AI

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 60 O custo médio anual de cada departamento de Auditoria Interna era cerca de 933,1 mil euros e de um auditor interno 79,7 mil euros, equivalente a 5,7 mil euros/mês.

❖ Apreciação geral

- 61 Tendo em conta as orientações e exigências da Auditoria Interna em matéria de governação, bem como os resultados obtidos no presente trabalho, o TC conclui que, em regra, as empresas Estatais não assimilaram o conceito do IIA, nem tão pouco existe prioridade no uso da Auditoria Interna para a melhoria dos processos de gestão, limitando-a a simples fiscalizador do controlo interno e não cumprindo grande parte das melhores práticas internacionais. Cumpre assinalar, porém, um crescente interesse nesta temática, assinalado pelo facto da recente criação de UOAI na quase totalidade das empresas visadas neste trabalho.

3. RECOMENDAÇÕES

- 62 Tendo em consideração o conteúdo do relatório da presente acção e, em particular, as suas conclusões, bem como as respostas produzidas em sede de contraditório, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Ao Estado na sua competência tutelar/accionista

- 63 Emanar e publicitar, designadamente na Internet, um guião/carta de boas práticas para orientar as entidades do SEE em matéria de Auditoria Interna, de forma a melhorar o papel e contributo da AI nos sistemas de governação, agregando as normas e princípios emanados pelo IIA e, ainda, os consagrados em legislação: CSC, RCM n.º 49/2007 e Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades.
- 64 Incentivar as empresas a alterarem o paradigma da função de Auditoria Interna e integrar a actividade no processo de governação da sociedade, no sentido de fortalecer a estrutura de controlo interno e de gestão do risco. Neste sentido, as empresas devem dar cumprimento aos princípios de boa governação e aclarar através de documento os papéis e responsabilidades do seu modelo de governação, inclusive a Comissão de Auditoria.



- 65 Promover o cumprimento das normas inseridas no DL nº 300/2007, de 23/8, no que se refere à implementação de estruturas de gestão nele previstas, designadamente a distinção entre administradores executivos e não executivos e, bem assim, a criação de uma comissão executiva e de uma comissão de auditoria.

Ao CA das empresas

- 66 Redinamizar a função de Auditoria Interna, conferindo-lhe um papel de maior intervenção, no sentido de a dotar de competências que lhes permita desempenhar um papel na avaliação da eficácia de gestão do risco, de controlo e de governação.
- 67 Cumprir as recomendações emanadas pelo IIA, no que respeita ao planeamento, recursos humanos, competências, certificação, formação e avaliação da AI.
- 68 Incentivar a Auditoria Interna a apoiar a empresa na prevenção, detecção e reporte das actividades potenciadoras de fraude.
- 69 Garantir a independência, a objectividade e competência técnica dos recursos humanos das UAI, através do aumento das certificações reconhecidas na área e da limitação do recurso a ex-chefias para integrar a UAI, findo o exercício das respectivas funções.
- 70 Estabelecer num documento a medição do desempenho da unidade orgânica de AI, de modo a facilitar a objectividade e transparência no processo de avaliação dos auditores internos e dos seus produtos de auditoria. Devem ainda, ser objecto de avaliação externa, de acordo com o recomendado pelo IIA.



II CORPO DO RELATÓRIO

- 71 O presente relatório encontra-se estruturado em três partes, a primeira das quais constitui o seu sumário executivo, seguindo-se uma segunda, de âmbito geral, de enquadramento e caracterização, e uma terceira que contém os resultados do inquérito *on line* do TC enviado às vinte entidades do SEE previamente seleccionadas.

4. ENQUADRAMENTO GERAL

- 72 No actual contexto de mudança, de crise económica à escala global e de restrição orçamental, impõe-se como desafio para as organizações a **procura de maior economia, eficácia e eficiência**, levando-as a reformularem as suas **estruturas de administração e mecanismos de fiscalização em função das boas práticas de bom governo societário**.
- 73 Neste sentido, foram concebidos modelos de governação com vista a **assegurar a efectiva segregação de funções de administração e de fiscalização, especializando as funções de supervisão e de auditoria, através da criação de comissões especializadas, de entre as quais se destaca a “Comissão de Auditoria”** – modelo anglo-saxónico, unanimemente reconhecida como “boa prática” por entidades especializadas e que tem vindo a desempenhar um factor crítico de garantia de conformidade e “performance” nas organizações, que a têm usado de forma eficaz.



- 74 Estes modelos alteraram completamente o **paradigma da função de Auditoria Interna**, passando de **assessor de conformidade, para o de parceiro estratégico da gestão executiva das organizações**. Onde, anteriormente a AI apenas detinha o papel de assegurar que os procedimentos e controlos eram cumpridos, relatando nada mais do que factos e identificando erros, hoje tem **uma função de supervisão da gestão do risco, dos controlos e dos processos de governação**, tal como decorre do conceito emanado pelo IIA:

*“A Auditoria Interna é uma actividade **independente**, de **garantia** e de **consultoria**, destinada a **acrescentar valor** e a melhorar as operações de uma organização. Ajuda a organização a alcançar os seus objectivos, através de uma abordagem sistemática e disciplinada, na **avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, de controlo e de governação**”.*

In revisão de 2009 - IIA

- 75 Segundo o IPAI, é discutível a afirmação de que a AI *‘hoje tem uma função de supervisão da gestão do risco’*, porquanto *‘esse é um dos papéis possíveis, mas apenas quando a organização não dispõe de um gestor de risco dedicado, o que deveria acontecer... na banca a existência dessa função é obrigatória’.*”



4.1. Caracterização Jurídica

- 76 A adopção, em Portugal, de estruturas de governo societário que prevejam sistemas de Auditoria Interna articulados com a administração é um fenómeno relativamente recente, cujo quadro legal está consubstanciado no Código das Sociedades Comerciais e no Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades. É de anotar a relevância que ambos os códigos consagram à fiscalização, em especial à função de supervisão da Auditoria Interna na estrutura de bom governo, através da criação de comissões especializadas.
- 77 Com efeito, o Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29/3, introduziu significativas alterações às regras do Código das Sociedades Comerciais de 1986 relativas à administração e fiscalização das sociedades. Neste sentido, foi revisto o regime de fiscalização das sociedades anónimas e alargado o leque dos modelos de administração e fiscalização admitido (Art.º 278.º do CSC), com o objectivo de:
- ✓ acolher as preocupações relativas à fiscalização de sociedades em linha com a revisão da Oitava Directiva de Direito das Sociedades e as melhores práticas internacionais de governação societária;
 - ✓ reafirmar a autonomia societária e, ainda
 - ✓ introduzir uma maior flexibilidade nas soluções de governação, sem abdicar da sua tipificação.
- 78 Desta forma, as sociedades passaram a ser distinguidas em função da sua dimensão⁵, que exigiu, nalguns casos, soluções de fiscalização mais exigentes.
- 79 Foram, então, promovidas diligências no sentido de viabilizar a **implementação célere (i) de novas estruturas e modelos de governação**, que permitissem a sua adequação às especificidades, dimensão e complexidade de cada empresa, assim como **(ii) das correspondentes e necessárias alterações estatutárias**.
- 80 Assim, as sociedades deverão adoptar **um de entre os 3 modelos⁶ de governação previstos no CSC**, sucintamente apresentadas no quadro seguinte.

QUADRO 6 - MODELOS DE GOVERNAÇÃO

MODELOS DE GOVERNAÇÃO	ESTRUTURA DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO							DESCRIÇÃO
	AG	CA	CAE	CGS	CAUD	ROC	CF	
Latino /	✓	✓					✓	Constituído pelas figuras da Assembleia Geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal o qual incluía obrigatoriamente um ROC que poderia ser apenas o único órgão de fiscalização ou integrar este órgão. Para as empresas que já detinham uma Comissão de Fiscalização ou Fiscal Único, com as alterações do CSC passaram a ser constituídas por um Conselho Fiscal com ROC integrado. O modelo de Fiscal Único era o modelo adoptado na maioria das empresas do SEE antes das alterações do CSC.
Latino reforçado	✓	✓				✓	✓	Constituído pelas figuras da Assembleia Geral, Conselho de Administração e Conselho Fiscal e um ROC ou SROC. Neste modelo estamos perante um dupla fiscalização.
Anglo saxónico	✓	✓			✓	✓		Constituído pelas figuras da Assembleia Geral, Conselho de Administração, Comissão de Auditoria e um ROC ou SROC. Este modelo permite uma proximidade do órgão de fiscalização em relação ao órgão de administração e a fiscalização em "tempo real" por membros independentes e a segregação das funções de fiscalização e de revisão de contas. No que respeita à composição da Comissão de Auditoria o código refere no n.º1 do art. 423º - B que se trata de um órgão de sociedade por uma parte dos membros do CA, e no n.º2, que a Comissão de Auditoria é composta pelo n.º de membros fixado nos estatutos, no mínimo de três membros efectivos e o n.º3 de que é vedado o exercício de funções executivas na sociedade. O art.º 423º estabelece a designação da Comissão, o art.º 423 - Da remuneração da Comissão de Auditoria e o art.º 423 - E a destituição dos seus membros.
Dualista	✓		✓	✓	✓	✓		Constituída pelas figuras da Assembleia Geral, Conselho de Administração Executivo, Conselho Geral e de Supervisão e Revisor Oficial de Contas.

Fonte: CSC, Relatório de Bom Governo da DGTF; Tratamento: equipa de auditoria.

5 Às "grandes sociedades anónimas", às sociedades emitentes de valores admitidos à negociação em mercado regulamentado ou sociedades que, não sendo totalmente dominadas por sociedades que adoptem um modelo de fiscalização mais exigente, ultrapassem dois dos seguintes limites, em dois anos consecutivos: a) total do balanço -€100 000 000; b) total das vendas líquidas e outros proventos - €150 000 000 e; c) número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 150.

6 Na qual se estabelece no n.º1 do art.º 278.º que a administração e a fiscalização da sociedade podem ser estruturadas segundo uma de três modalidades: a) CA e CF; b) CA, compreendendo uma comissão de auditoria, e ROC e c) um conselho de administração executivo, conselho geral e de supervisão e revisor oficial de contas.



- 81 Na sequência da antedita revisão do CSC, o Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado aprovado pelo DL nº 558/99, de 17/12, foi também ele objecto de alterações através do DL nº 300/2007, de 23/8, vindo a consagrar a existência de administradores executivos e não executivos no órgão de administração e, ainda, Comissões especializadas, de entre as quais avulta a Comissão de Auditoria e respectivas competências.
- 82 Porém, já quando da aprovação dos Princípios de Bom Governo das empresas do SEE (RCM nº 49/2007, de 28/3), neles fora previsto um conjunto de orientações no tocante às estruturas de administração e fiscalização. Deles se destacam a separação efectiva das funções de administração e de fiscalização a contemplar nos modelos de governação das empresas, bem como as funções de supervisão que deverão ser exercidas através de comissões especializadas.
- 83 Por último, o Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades, do Instituto Português de *Corporate Governance* (IPCG)⁷, dedicou especial atenção a esta temática, contendo, no capítulo dedicado à Auditoria e certificação, inúmeras referências à importância da actividade de Auditoria Interna na estrutura de bom governo, tal como se menciona no quadro seguinte:

QUADRO 7 – PROJECTO DE CÓDIGO DE BOM GOVERNO

Projecto de Código de Bom Governo

- A CAUD/CMF deve ser criada no seio do CA/CGS e ser exclusivamente integrada por administradores não executivos, maioritariamente independentes, um destes últimos desempenhando as funções de presidente. Entre os membros de ambas as Comissões deve incluir-se pelo menos um membro com conhecimentos avançados em matérias de contabilidade, finanças e auditoria. **Nenhum membro deverá integrar a CAUD/CMF por um período, contínuo ou intercalado, superior a nove anos, salvo se tiverem decorrido seis anos sobre o termo de funções.**
- Além das competências que lhe sejam fixadas por lei no domínio da apreciação e fiscalização das contas, a CAUD/CMF deve ter por **missão**: i) Assegurar que a informação divulgada reflecte, de forma completa e actualizada, a verdadeira situação da sociedade; ii) Fiscalizar a independência e qualidade do desempenho dos auditores externos, bem como a utilização por estes dos melhores padrões internacionais na análise da informação financeira da sociedade; iii) **Supervisionar os sistemas de controlo interno e de gestão de riscos implantados na sociedade e avaliar a sua suficiência e eficácia, sem prejuízo das competências, de natureza funcional, atribuídas à(ao) CE/CAE nestes domínios.**
- A CAUD/CMF deve **aprovar os manuais do departamento de auditoria interna**, zelar pela **independência desta função**, aprovar o respectivo plano e programas de actividade e analisar as principais conclusões e recomendações dos relatórios de auditoria elaborados, certificando-se de que as mesmas são tidas em consideração na actividade da sociedade e transmitindo à(ao) CE/CAE os comentários que considere oportunos acerca das matérias auditadas.
- A CAUD/CMF deve também **promover a articulação e o confronto entre os trabalhos da auditoria interna e da auditoria externa**. Do mesmo modo, deve poder solicitar o parecer ou a colaboração de quadros da sociedade, sempre que o entenda necessário para melhor esclarecimento dos assuntos da sua competência.
- Compete ao CA/CGS supervisionar o adequado funcionamento e eficácia dos **mecanismos de auditoria e dos controlos internos**, através de uma sua comissão especializada que garanta, pela sua independência, capacidade de acesso à informação empresarial e aproximação aos administradores executivos e estrutura técnica da sociedade, o cabal desempenho dessa missão: a **Comissão de Auditoria (CAUD)**, no modelo monista, e a Comissão para as Matérias Financeiras (CMF), no modelo dualista. Nas sociedades que optem pelo modelo latino esta missão deve ser exercida, com as necessárias adaptações, designadamente as decorrentes de imposições de natureza legislativa e do facto de se tratar de um órgão social distinto dos demais, pelo Conselho Fiscal.

Fonte: IPCG

- 84 Sobre o Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades o IPAI explicou que “a actual direcção do IPCG anunciou que vai retomar o projecto. Os princípios nele contidos seriam, em nosso entender, desejavelmente aplicáveis a todo o SEE”.
- 85 Em síntese, a **função de Auditoria Interna na estrutura de bom governo das empresas do Estado** está consignado nos seguintes diplomas:

⁷ À data de Outubro de 2010, não se dispunha de informação de que tenha sido já aprovado definitivamente.



QUADRO 8 - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

DL n.º 76-A/2006 (CSC)	<ul style="list-style-type: none">• Altera o Código das Sociedades Comerciais, com a introdução de novos modelos de governo para as sociedades, o reforço do papel dos órgãos de fiscalização e maiores exigências para as empresas de “grande dimensão” e/ou com valores mobiliários cotados;
DL n.º 300/2007	<ul style="list-style-type: none">• Altera o regime jurídico do SEE, que consagra, entre outros, a distinção entre administradores executivos e não executivos;
RCM n.º 49/2007	<ul style="list-style-type: none">• Define as boas práticas para as empresas do sector público, com as quais se pretende assegurar o respeito do princípio da transparência e incentivar a excelência da governação societária. Este diploma define os princípios de bom governo dirigidos ao Estado (enquanto accionista e <i>stakeholder</i>), e às empresas por ele detidas. O diploma incumbe, ainda, o Ministro de Estado e das Finanças de promover uma avaliação anual global do grau de cumprimento dos princípios aprovados, devendo as conclusões dessa avaliação constar do Relatório anual sobre a situação do SEE.
Projecto do Código de Bom Governo das Sociedades, IPCG	<ul style="list-style-type: none">• Reúne não só as disposições legais em vigor bem com as recomendações já emitidas pela Comissão de Mercados e Valores Mobiliário (CMVM) em matéria de boas práticas, mas também as novas exigências à gestão das organizações.

Fonte: Legislação; tratamento equipa auditoria

- 86 Estes diplomas, assim como as normas e os princípios expressos pelo IIA-IPAI e INTOSAI, e ainda, a documentação referente a boas práticas de auditoria do ANAO, vinculam a importância da função de Auditoria Interna e o seu bom funcionamento através da existência de uma Comissão de Auditoria ancorada à administração, quando se opte por um modelo de estrutura de sociedade tipo anglo-saxónico. Nos modelos latino e latino reforçado, o **papel da Comissão de Auditoria Interna é desenvolvido pela comissão de fiscalização**.

Impactos das alterações legislativas no SEE

- 87 Na sequência das alterações introduzidas ao Código das Sociedades Comerciais, foram aprovados, entre 2007 e 2008, novos modelos de governo societário em cerca de 27 empresas do SEE⁸. Concretizou-se, assim, no sector empresarial do Estado, as mudanças já introduzidas no sector privado, através da reforma do Código das Sociedades Comerciais, que alterou o modelo de fiscalização das empresas em função das melhores práticas de bom governo internacionais.
- 88 Estas medidas tiveram como finalidade o reforço da fiscalização de matérias financeiras e outras que lhes são adjacentes, como sejam, a fiscalização do processo de relato financeiro, da eficácia dos sistemas de controlo interno, de Auditoria Interna e de gestão de riscos. Ainda está a ser ponderada a aplicação das **alterações do modelo governativo às E.P.E.**, em conformidade com o previsto no CSC.
- 89 O reforço dos mecanismos da fiscalização, designadamente pela adopção dos modelos “clássico reforçado” e “anglo-saxónico” para algumas das empresas do SEE gerou em 2008 um acréscimo de 781,6 m€ no valor global da componente de fiscalização, tal como se evidencia no quadro seguinte:

⁸ ADP; ANA; ANAM; APA; APDL; APL; APS; APSS; CP; CTT; CARRIS; CGD; EDIA; EGREP; EMPORDEF; EP; ML; MP; NAER; NAV; PARPÚBLICA; PARQUE EXPO; REFER; RTP; SOFID; STCP; TRANSTEJO. CGD, CTT, PARPÚBLICA, PARQUE EXPO, EDIA, ADP, APDL, APL, APS, APSS, ANA, ANAM, NAER, CARRIS, EMPORDEF, STCP, EP e METRO DO PORTO.



QUADRO 9 – REMUNERAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO

Unidade: euros

Sector	2007	2008
Não Financeiro	1.336.717	1.891.545
Financeiro	149.745	376.562
<i>Total</i>	<i>1.486.462</i>	<i>2.268.107</i>
Valor médio sector não financeiro	17.823	23.352
Valor médio Global	19.305	27.001

Fonte: Relatórios dos Princípios do Bom Governo de 2008 e 2009 da DGTF

4.2. As estruturas de administração e fiscalização das empresas detidas pelo Estado

- 90 Tal como referido, a RCM n.º 49/2007, de 28 de Março, define os **princípios de bom governo** dirigidos ao Estado (enquanto accionista e *stakeholder*), e às empresas por ele detidas, prevê no seu articulado que **as empresas devem ter um modelo de governo que assegure a efectiva segregação de funções de administração executiva e de fiscalização.**
- 91 E de que, as empresas de maior dimensão e complexidade **devem especializar a função de supervisão através da criação de comissões especializadas, entre as quais se deve incluir uma Comissão de Auditoria** ou uma comissão para as matérias financeiras consoante o modelo de governo adoptado.
- 92 No quadro seguinte, sintetiza-se o normativo, daquela RCM, na parte que respeita à estrutura de administração e fiscalização das empresas:

QUADRO 70 – ESTRUTURA DE ADMINISTRAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

- Deter **órgãos de administração e de fiscalização** ajustados à dimensão e à complexidade de cada empresa, em ordem a assegurar eficácia do processo de tomada de decisões e a garantir uma efectiva capacidade de supervisão, devendo o número de membros do órgão de administração ser o adequado a cada caso, não devendo exceder o número de membros de idênticos órgãos em empresas privadas comparáveis, de dimensão semelhante e do mesmo sector de actividade.
- Os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem emitir anualmente um relatório de avaliação do desempenho individual dos gestores executivos, bem como uma apreciação global das estruturas e dos mecanismos de governo em vigor na empresa.
- Ter as contas auditadas anualmente por entidades independentes, desde que tenham maior dimensão ou complexidade. Os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem ser os interlocutores da empresa com os auditores externos, competindo-lhes proceder à sua selecção, à sua confirmação, à sua contratação e, bem assim, à aprovação de eventuais serviços alheios à função de auditoria, a qual apenas deve ser concedida se não for colocada em causa a independência desses auditores.
- Promover a **rotação e limitação de mandatos dos membros dos seus órgãos de fiscalização**
- O **órgão de administração** deve criar e manter **um sistema de controlo adequado à dimensão e à complexidade da empresa, em ordem a proteger os investimentos da empresa e os seus activos**. Tal sistema deve abarcar todos os riscos relevantes assumidos pela empresa.

Fonte: DGTF

- 93 Em sede de contraditório, a DGTF informou o TC de que houve uma melhoria no cumprimento dos princípios de bom governo societário por parte das empresas, já evidenciada no relatório de 2010. Esclarece-se que a informação produzida pela DGTF no relatório de Bom Governo não evidencia o contributo da AI nos sistemas de governação.

A Auditoria Interna na estrutura de bom governo

- 94 Tal como referido, a importância e a relevância do papel da AI na organização está directamente relacionada com as exigências impostas pelos **modelos de governação previstos no CSC, consolidado no Código de Bom Governo das Sociedades**.
- 95 É de anotar, que também tem sido uma das recomendações de Governo societário emanadas pela CMVM para as empresas cotadas, contudo, a **existência de tal unidade orgânica, como referido, só passou a ter expressão na lei após a última revisão do CSC, em 2006**, na qual se estabelece no n.º1 do art.º 278.º que a **administração e a fiscalização da sociedade** podem ser estruturadas segundo uma de **três modalidades, a saber**: a) CA e CF; b) CA, compreendendo **uma Comissão de Auditoria** e Revisor Oficial de Contas; e c) um Conselho de Administração Executivo, Conselho Geral e de Supervisão e Revisor Oficial de Contas.

A Comissão de Auditoria

- 96 A **existência de Comissão de Auditoria é considerada uma boa prática de modelo de governo**, que permite à função de Auditoria Interna efectuar o seu trabalho com total independência. Compete à Comissão de Auditoria⁹, além de outras atribuições,¹⁰ **fiscalizar a eficácia do sistema de gestão de riscos, do sistema de controlo interno e do sistema de Auditoria Interna**, se existentes.
- 97 Além das competências que lhe sejam fixadas por lei no domínio da **apreciação e fiscalização das contas**¹¹, a Comissão de Auditoria¹² deve ter por missão: **participar na gestão do risco da organização e fiscalizar os seus sistemas de controlo e Auditoria Interna**, nomeadamente usando adequadamente os recursos colocados à sua disposição pelo departamento de Auditoria Interna e do relacionamento com os auditores externos.
- 98 O reporte funcional da Auditoria Interna à Comissão de Auditoria só existe quando estiver instituído o modelo anglo-saxónico, caso contrário, o reporte far-se-á ao CA.
- 99 É unanimemente aceite pelas entidades internacionais de referência na matéria, que, presentemente, a responsabilidade pelo governo das sociedades deve ser repartida por vários órgãos de uma organização. **A Governança tem subjacente: a segregação de funções, independência e envolvimento da gestão de topo.**

FIGURA 1 – COMISSÃO DE AUDITORIA



Fonte: literatura vária; Tratamento: equipa de auditoria

9 Art.º 423.º - G-Deveres dos membros da Comissão de auditoria.
10 Art.º 423.º - F (competência da Comissão de Auditoria) do CSC.
11 Art.º 423 - F (competência da Comissão de Auditoria) do CSC.
12 Art.º 423.º - G (Deveres dos membros da Comissão de auditoria).

- 100 A Comissão de Auditoria apresenta uma mais-valia importante, pois criada no seio do Conselho de Administração ou Conselho Geral de Supervisão deve ser composta por administradores não executivos e independentes.
- 101 Entre estes, **deve estar incluído pelo menos um membro com conhecimentos avançados em matérias de contabilidade, finanças e auditoria.**
- 102 **Esta independência deve ser reforçada pelo facto de nenhum membro integrar este órgão por um período, contínuo ou intercalado, superior a nove anos, salvo se tiverem decorrido seis anos sobre o termo de funções.**

O papel da Auditoria Interna

- 103 Tal como referido, a Auditoria Interna desempenha um papel fundamental numa organização, constituindo um instrumento privilegiado ao serviço da gestão. Desenvolve uma **actividade independente, de apreciação objectiva e de consultadoria** destinada a acrescentar valor e a melhorar o funcionamento da organização, adoptando uma visão integrada e abrangente.
- 104 A AI deve contribuir para o **reforço da responsabilidade da gestão** a todos os níveis da organização, assegurando, nomeadamente, a **observância das políticas, dos objectivos, dos planos, das normas e dos regulamentos**, fazer uma adequada supervisão da **gestão e controlo de risco** e, também, **melhorias no processo de governação.**
- 105 Em síntese, **trata-se de uma função de grande importância estratégica**, que contribui directamente para o **fortalecimento da gestão organizacional**, na medida em que actua **como adjuvante da gestão de topo** e do **órgão de administração**, na execução **eficaz e eficiente** das suas responsabilidades. **As principais funções da Auditoria Interna podem ser subdivididas em:**

QUADRO 81 – FUNÇÕES DA AUDITORIA INTERNA



Fonte: literatura vária; Tratamento: equipa de auditoria

A estrutura organizativa da Auditoria Interna

- 106** A AI é uma **função autónoma, contínua, completa e independente, corporizada em departamento próprio**,¹³ com **carácter permanente**, situada ao mais alto nível da empresa, de preferência, o mais próximo da Administração, o que fortalece a sua base e permite maior aceitação e maior grau de profissionalismo e desempenho, e deve subordinar-se a níveis elevados; **o nível supremo de subordinação é o CA e/ou a Comissão de Auditoria**, caso esta exista.
- 107** A **função de Auditoria Interna deve estar dotada da adequada competência profissional de forma a assegurar o funcionamento adequado da função**, neste sentido deve ser desenvolvida por pessoal da organização, ou não, que verifica a existência, o cumprimento, a eficácia e a **optimização dos controlos internos, avaliação do risco e dos processos de governação**, ajudando-a a atingir os seus objectivos.
- 108** O **responsável da Auditoria Interna coordena as actividades e partilha a informação com outros prestadores de serviços relevantes de auditoria ou assessoria, quer internos quer externos, de forma a assegurar uma cobertura adequada e a minimizar a duplicação de esforços**¹⁴.
- 109** Neste sentido, devem os contratos celebrados, com os auditores externos e ROC, conter clausulado, de forma a garantir o **acesso pleno da Auditoria Interna à documentação** do trabalho por eles efectuado.

¹³ Desde que a dimensão da organização o justifique. Um departamento de auditoria interna deve ter a capacidade de engendrar soluções, em conjunto com os auditados, tomando-se nesse sentido um parceiro estratégico da gestão.

¹⁴ A coordenação de esforços inclui a realização de reuniões periódicas para a discussão de assuntos de interesse mútuo que integram, entre outros, o acompanhamento do trabalho realizado por consultores externos e a sua ligação com os objectivos da auditoria interna; a partilha da informação reportada; a compreensão mútua das técnicas, métodos e terminologia da auditoria.

Princípios e Normas aplicáveis à Auditoria Interna

110 Em termos de **Auditoria Interna**, o **Institute of Internal Auditors (IIA)** criou o **Professional Practice Framework**, uma estrutura conceptual que **deverá reger a actividade de Auditoria Interna** e que se compõe dos seguintes documentos fundamentais:

- Código de Ética¹⁵;
- Normas Internacionais para a Prática Profissional da Auditoria Interna, editadas em 2007¹⁶;
- Práticas Recomendadas.

111 Estas normas têm por finalidade **aclarar o papel e as responsabilidades dos auditores internos**, assim como, estabelecer uma base para orientação e avaliação do desempenho da AI. Porém, os auditores internos devem aprofundar os seus conhecimentos e práticas através do estudo de outras normas profissionais de auditoria, designadamente:

- Normas de Auditoria do *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*
- Normas de Auditoria da *International Federation of Accountants (IFAC)*
- Normas de Auditoria da *Fédération des Experts Comptables Européens (FEE)*

112 Todavia, nas **entidades do Sector Público**¹⁷, os auditores internos têm que ter também em atenção, a título indicativo, as **normas internacionais das instituições superiores de controlo (ISSAI)** emitidas pela **INTOSAI**, tal como consta no documento intitulado **INTOSAI GOV 9140**, segundo o qual a **Auditoria Interna na era do controlo** tornou-se um factor de **responsabilização** e de que deve ser exigida maior **responsabilidade e transparência** às entidades do sector público em **matéria de gestão**, pois tratam-se de **entidades que gastam recursos públicos** (dinheiro dos contribuintes).

Modelos para o exercício da função de AI

113 A Auditoria Interna pode ser desenvolvida:

- Modelo *in house* - a actividade de AI é assegurada na totalidade por recursos internos;
- Modelo *outsourcing* - a actividade de AI é assegurada exclusivamente por recursos externos, em regra aplica-se em instituições de reduzida dimensão.
- Modelo misto – a actividade de AI é desenvolvida por recursos internos e externos.

114 Independentemente da **subcontratação de actividades da Auditoria Interna**, a sua **gestão é assegurada internamente**, isto é, o **órgão de administração e a gestão de topo** continuam a assumir a **responsabilidade máxima** de assegurar que o **sistema de controlo interno e a Auditoria Interna** são **adequados** e funcionam de forma **eficaz**.

115 Em regra, a **subcontratação dos serviços de AI ocorre quando não existem recursos internos especializados disponíveis para realizar auditorias ou determinados trabalhos, ou não se justifica a existência de recursos internos especializados em determinadas competências específicas**.

¹⁵ Tem como objectivo promover uma cultura ética na prática profissional de auditoria interna e está subdividido em duas partes. A primeira parte diz respeito aos Princípios Básicos que definem os princípios éticos que estruturam a profissão de auditoria interna e que são: Integridade, Objectividade, Confidencialidade e Competência. A segunda parte contém as Regras de Conduta, que não são mais que um conjunto de deveres deontológicos que se aplicam ao exercício da auditoria. Cada uma das regras de conduta aplica-se a um dos princípios éticos referidos anteriormente.

¹⁶ Delimitam os princípios básicos que devem orientar a prática da auditoria interna, proceder ao devido enquadramento das actividades que possuam valor acrescentado, estabelecer a base para a avaliação do desempenho e promover a melhoria dos processos e operações das organizações. Na revisão de 2009 as PPF deram lugar às IPPF, segundo a qual a estrutura passou a ser a seguinte: orientações obrigatórias (“Mandatory Guidance”) que incluem: Definição de AI, Código de Ética e Normas Internacionais para a Prática Profissional de AI e as orientações fortemente recomendadas (“Strongly Recommended Guidance”) com: Tomadas de Posição, Recomendações de Práticas e Guias de Práticas, Global Technology Audit Guides e Guide to the assessment of IT Risk).

¹⁷ O IIA promove a certificação CGAP orientada expressamente para a AI do Sector Público.



- 116 Pode ainda proceder-se à contratação externa se os custos internos para efectuar auditorias a determinadas actividades forem comparativamente superiores ou o trabalho a efectuar necessite de reforço temporário de recursos.

As Boas Práticas para o Exercício da Auditoria Interna

- 117 No quadro seguinte, sintetizam-se, as boas práticas recomendadas pelas entidades especializadas em Auditoria Interna:

QUADRO 92 – AS BOAS PRÁTICAS PARA O EXERCÍCIO DA AUDITORIA INTERNA

Características-chave na função de Auditoria Interna	
<i>Uma boa prática na função de Auditoria Interna distingue-se pelas seguintes características:</i>	
1.	SER uma função autónoma , corporizada em departamento próprio, ¹⁸ com carácter permanente , responsável por auditar regularmente as diferentes componentes dos sistemas de controlo interno e de gestão de riscos da sociedade e apresentar as respectivas conclusões e recomendações.
2.	ASSUMIR um papel de relevância estratégica para o sistema de governação da organização.
3.	ESTAR focada no negócio, com planos de auditoria compreensíveis, equilibrados e interligados com os riscos da organização .
4.	COOPERAR estreitamente com o planeamento estratégico para assegurar um maior enfoque nas prioridades definidas e um maior envolvimento e responsabilização dos recursos humanos, contribuindo para um alinhamento organizacional e um aumento da produtividade .
5.	ABRANGER todas as actividades e departamentos de uma organização.
6.	EXECUTAR internamente a função, quando a dimensão da entidade o permita e/ou com recursos externos por entidades credenciadas, assumindo estas (integralmente ou parcialmente) ¹⁹ todas as competências funcionais e respectivas obrigações.
7.	TER acesso livre, amplo e irrestrito a todas as áreas da empresa, para desenvolver as suas actividades sem limitações.
8.	GARANTIR expressamente no seu estatuto a total independência orgânica e objectividade , não podendo ter qualquer envolvimento com as actividades auditadas ou tomar qualquer responsabilidade nas decisões de gestão, além de actuar com discrição e diligência.
9.	TER formalmente definido os objectivos, responsabilidades e autoridade da sua função, significa que deverá encontrar-se numa posição que lhe permita desenvolver a sua actividade sem enviosamentos e interferências.
10.	TER uma estratégia de negócio bem desenvolvida, claramente articulada com o papel e as responsabilidades.
11.	TER o estatuto formalmente aprovado que regula o seu funcionamento (missão, objectivos, autoridade e responsabilidade da função) por forma a conferir a necessária autoridade à função de Auditoria Interna , a qual deve ser compatível com as normas internacionalmente aceites .
12.	ESTAR adequadamente posicionada na estrutura de bom governo da entidade, para assegurar que o trabalho de Auditoria Interna complementa o trabalho de outros órgãos internos e externos de revisão e controlo.
13.	OCUPAR uma posição elevada na organização de preferência, o mais próximo da Administração, o que fortalece a sua base e permite maior aceitação e maior grau de profissionalismo e desempenho. Para que a função de AI tenha eco/ressonância na instituição, é preciso que esteja firmemente ancorada ao CA . O nível supremo de subordinação é o CA e/ou Comité de Auditoria , isto é, reportar funcionalmente ao CA e hierarquicamente ao Presidente do CA .
14.	TER a confiança das principais partes interessadas, incluindo o CEO, o CBO (se aplicável), a Comissão de Auditoria e a gestão de Topo.
15.	TER o apoio total e visível, assim como acesso a reuniões regulares com a Administração da empresa;
16.	TER recursos financeiros e humanos suficientes, com competências, experiência e outras características pessoais necessárias a assegurar o funcionamento adequado da função de Auditoria Interna.
17.	EXECUTAR as auditorias em conformidade com normas de Auditoria Internacionalmente aceites.
18.	PRODUZIR relatórios de Auditoria Interna e prestar outros serviços, baseados em práticas de trabalho eficazes e eficientes, valorizados pelas partes interessadas.
19.	ELABORAR periodicamente para o CA/CGS relatórios sobre a actividade de AI desenvolvida, indicando designadamente as principais fragilidades de controlo interno identificadas e o grau de cumprimento das recomendações apresentadas para as eliminar.
20.	PROCEDER , com regularidade, à revisão independente do sistema de gestão do risco implementado pela instituição, bem como dos métodos empregues para efeitos de monitorização do cumprimento das políticas internas da instituição.
21.	AVALIAR anualmente a eficácia do SCI, através dos trabalhos de Auditoria Interna desenvolvidos, assumindo neste âmbito o papel de identificar potenciais falhas e desvios ao nível do sistema de controlo interno e ajudar a Direcção através das recomendações de melhoria que venha a conceber.
22.	ACONSELHAR a Comissão de Auditoria e a gestão de topo da entidade acerca dos padrões, tendências ou questões sistémicas emergentes dos trabalhos de Auditoria Interna.
23.	COMUNICAR formalmente, de maneira adequada e tempestiva, para que se tome conhecimento em tempo oportuno e se proceda de imediato à correcção.
24.	INFORMAR regularmente a Comissão de Auditoria do seguimento da implementação das recomendações acolhidas, formuladas em relatórios de Auditoria Interna ou externa ou noutros relatórios relevantes.
25.	OBEDECER a um plano de trabalhos aprovado e acompanhado pela CAUD/CMF, ser dotado de recursos humanos (responder ao rácio (auditores/colaboradores>=1%) e materiais adequados e exercer as suas funções de forma objectiva, independente e conforme aos princípios de Auditoria Internacionalmente reconhecidos por forma a assegurar o funcionamento adequado da função.
26.	ESTABELECE o plano de auditoria, examinar e avaliar a informação disponível, comunicar os resultados e acompanhar as recomendações (<i>follow up</i>) e problemas detectados.
27.	FACILITAR a comunicação entre a auditoria externa e a Administração da organização.
28.	PARTILHAR E COORDENAR as actividades de AI com auditores externos, dentro dos limites atribuídos de acesso à informação, de forma a assegurar a cobertura adequada e minimizar a duplicação de esforços.
29.	GERIR activamente qualquer prestação externa de serviços.
30.	ESTAR sujeita a uma avaliação e revisão periódica, como parte de um processo de melhoria contínua.
31.	DISSEMINAR as <i>lesson learned</i> durante a execução dos seus trabalhos nas áreas relevantes da entidade.
O responsável pelo departamento de Auditoria Interna deve assegurar que a actividade do departamento se encontra em conformidade com os "bons" princípios de Auditoria Interna definidos a nível internacional.	
Fonte: Várias (tratamento equipa de auditoria)	

18 Desde que a dimensão da organização o justifique.

19 Atendendo à dimensão da organização, complexidade operacional e disponibilidade de recursos humanos qualificados.



5. RESULTADOS DA AMOSTRA

118 As observações que se seguem resultaram da análise de um inquérito dirigido a uma amostra composta por 20 entidades do SEE que apresentaram, em 2007, no seu conjunto, 21.450.978.878€ de volume de negócios, e empregavam no final do ano mais de 89 mil colaboradores.

QUADRO 103 – AMOSTRA

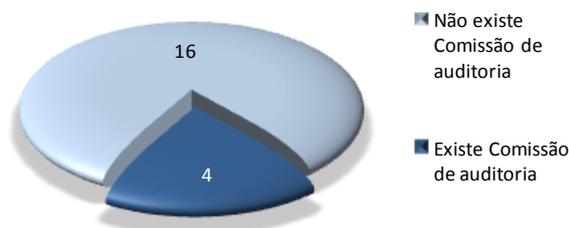
Nome da empresa	Sector económico	Volume de negócios (euros)	N.º colaboradores	Participação pública (%)	Modelo de Governo
ANA – Aeroportos de Portugal, S.A	Actividades auxiliares dos transportes	312.827.503,00	1.149	100	Latino
Companhia carris de ferro de Lisboa, S.A	Transportes terrestres	89.469.966,83	2.766	100	Latino
Caixa Geral de Depósitos S.A	Actividades de serviços financeiros	8.946.648.812,00	10.943	100	Latino
C.P.– Caminhos-de-ferro Portugueses, E.P	Transportes terrestres	290.174.220,00	4.156	100	Latino
CTT – Correios de Portugal, S.A	Actividades postais e de <i>courier</i>	844.720.529,00	15.361	100	Latino
ENVC - estaleiros navais de Viana do Castelo S.A	Fabricação de outro equipamento de transporte	129.621.771,00	899	100	Latino
EP – Estradas de Portugal, S.A	Actividades auxiliares dos transportes	577.576.677,69	1.420	100	Latino
Hospital Garcia de Orta, E.P.E	Actividades de saúde humana	121.163.132,00€	2.406	100	Latino
Hospital de São João, E.P.E	Actividades de saúde humana	287.281.888,76	5.379	100	Latino
Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A.	Impressão e reprodução de suportes gravados	69.494.656,00	767	100	Latino
Metropolitano de Lisboa, E.P	Transportes terrestres	68.077.417,00	1.575	100	Latino
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E.	Actividades auxiliares dos transportes	207.704.488,00	971	100	Latino
PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS) S.A	Actividades de serviços financeiros	436.176,78	21	100	Anglo-Saxónico
Parque Expo 98, S.A	Promoção imobiliária	29.624.646,00	170	100	Latino
Portugal Telecom , S.A	Telecomunicações	6.734.000.000,00	29.669	7,4	Anglo-Saxónico
Rede Ferroviária Nacional, REFER, E.P.E	Actividades auxiliares dos transportes	71.628.679,00	3.556	100	Latino
REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS , S.A.	Actividades de serviços financeiros	494.400.000,00	807	51	Anglo-Saxónico
Rádio e Televisão de Portugal, S.A	Actividades de rádio e de televisão	179.269.319,00	2.434	100	Latino
Transportes Aéreos Portugueses, S.A	Transportes aéreos	2.110.656.706,00	6.797	100	Dualista
Transtejo – Transportes Tejo, S.A	Transportes por água	7.365.422,00	374	100	Latino

Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

5.1. O Governo das Sociedades e o papel da Comissão de Auditoria na função de Auditoria Interna

- 119 A adopção, em Portugal, de estruturas de governo societário que prevejam sistemas de Auditoria Interna articulados com a administração é um fenómeno relativamente recente, quer no que respeita à sua previsão legal, quer à sua implementação prática.**
- 120** No contexto do desempenho das novas atribuições da função de Auditoria Interna, uma Comissão de Auditoria apresenta uma mais-valia, já que deve **fiscalizar a informação financeira, participar na gestão do risco da organização e fiscalizar os seus sistemas de controlo**, nomeadamente através do uso adequado dos recursos colocados à sua disposição pelo departamento de Auditoria Interna e do relacionamento com os auditores externos de uma forma independente. Assim, o seu papel na repartição das responsabilidades pelo governo das sociedades é presentemente aceite pelas entidades internacionais de referência de modo unânime.
- 121** Salvaguardando as legítimas opções das empresas objecto deste trabalho no que respeita ao modelo de estruturação da sua administração e fiscalização, **a implementação de Comissões de Auditoria nas práticas empresariais destas empresas tem sido gradual e importante para o aumento da qualidade da governação das mesmas, promovendo a independência da função de auditoria e envolvendo a gestão de topo nas suas decisões.**
- 122** A propósito, convém lembrar que, quer o CSC, quer o DL nº 300/2007, de 23 de Agosto de 2007, sublinham que **a inexistência de administradores não executivos apenas deve subsistir caso a actividade desse Conselho de Administração seja acompanhado por um Conselho Geral e de Supervisão.**
- 123** No respeitante à estruturação da sua administração e fiscalização **nem todas as empresas optaram por modelos que integrassem uma Comissão de Auditoria**, optando, a maioria (80%), por modelos que incluíam um Conselho Fiscal e um Revisor Oficial de Contas (**modelo latino reforçado em 16 empresas**).
- 124** Das 20 empresas inquiridas, **apenas 4 possuíam uma Comissão de Auditoria como parte integrante da sua estrutura de administração e fiscalização no ano de 2008**. Estas eram: a Parpública, a Portugal Telecom a REN e a TAP. Esta última adoptou o **modelo dualista de governação**, com um Conselho de Administração Executivo e um Conselho Geral e de Supervisão. No âmbito do CGS, estavam em funcionamento duas **Comissões Especializadas**, a **de Auditoria** e de Sustentabilidade e a de Governo Societário.

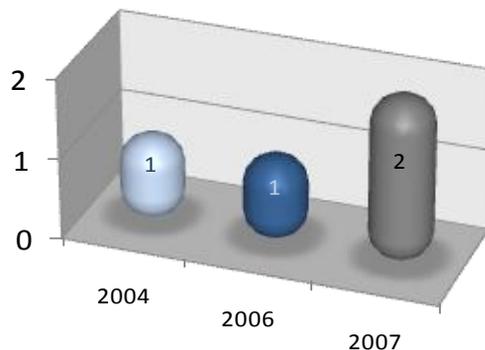
GRÁFICO 2 – EXISTÊNCIA DE COMISSÃO DE AUDITORIA



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 125** De acordo com a recente introdução da figura da Comissão de Auditoria no panorama legal do sector, também **a sua introdução na realidade das empresas da amostra se revelou um evento recente**, já que apenas em 2004 a primeira das empresas consideradas a introduziu, seguindo-se outra em 2006 e finalmente mais duas em 2007 (foi considerada neste grupo a Comissão Especializada de Auditoria da TAP).

GRÁFICO 3 – CRIAÇÃO DAS COMISSÕES DE AUDITORIA



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 126 A adoção recente deste modelo de governação implicou, em alguns casos, a imaturidade da sua implementação,** veja-se o caso da REN que, em 2007, criou uma Comissão de Auditoria sem que dispusesse de uma Unidade de Auditoria Interna funcional, o que veio a ocorrer em 2009.
- 127 Outras empresas referiram que a criação de Comissões de Auditorias estava prevista nos seus planos estratégicos e têm vindo a ser criadas desde então, revelando um maior interesse por esta forma de estrutura de administração e fiscalização.**

5.2. A composição, as competências e as normas de funcionamento da Comissão de Auditoria

- 128 O papel das quatro Comissões de Auditoria analisadas estava formalmente definido e comunicado aos diversos “stakeholders”,** já que todas elas possuíam um estatuto de funcionamento formal e divulgado, quer interna quer externamente, e que podia ser encontrado nos respectivos sítios da internet.
- 129 O carácter não executivo das responsabilidades daquelas comissões estava presente na definição das suas competências,** nomeadamente pela exigência explícita, em três dos estatutos analisados, de integrarem membros não executivos dos respectivos Conselhos de Administração. **Estava, também, expressamente consagrado, nos seus estatutos, que o papel da Comissão de Auditoria incluía o controlo e a monitorização dos processos executivos de avaliação dos riscos dos respectivos negócios e suas implicações financeiras.**
- 130 Uma Comissão de Auditoria, por inerência das suas responsabilidades de fiscalização, deve ser independente e objectiva e cada membro deve ter um entendimento claro dos objectivos e prioridades da organização e do seu papel como um membro da Comissão de Auditoria.** Esta independência estava formalmente assegurada já que **os estatutos previam expressamente a necessidade de os membros não terem qualquer competência executiva.**
- 131 Na prática, em 3 das Comissões de Auditoria analisadas, todos os membros eram de facto administradores não executivos.** No caso remanescente, a TAP, eram membros do Conselho Geral e de Supervisão, garantindo, de todo o modo, a sua independência e respeitando o CSC.
- 132 Também no que respeita à garantia da sua independência, estas Comissões eram nomeadas pelas respectivas Assembleias Gerais,** com a excepção da TAP, onde se previa que fossem nomeados pelo Conselho Geral e de Supervisão. Por sua vez, os membros deste Conselho eram nomeados pela Assembleia Geral.
- 133 Tanto a REN como a Parpública possuíam estatutos independentes** para regular as suas Comissões de Auditoria; **por seu lado, a TAP e a PT optaram por incluir secções específicas dentro dos seus estatutos de empresa.**

- 134 No que respeita à composição, **a dimensão variava de acordo com o recomendado pelas instituições de referência e o CSC (3 a 6 membros)**, mas apenas **os estatutos da TAP apontavam requisitos de conhecimentos técnicos em matérias financeiras aos seus membros**, quando uma das principais atribuições (como é aliás reconhecido em todos estes estatutos) respeita à fiscalização da qualidade e fiabilidade da informação contabilística e financeira das empresas onde se inserem. No que respeita aos estatutos da TAP, estes referem explicitamente que um dos três membros da Comissão de Auditoria deverá ser um “especialista financeiro”.
- 135 **Todas as Comissões de Auditoria analisadas detinham responsabilidades na avaliação da qualidade e fiabilidade da informação financeira e contabilística, responsabilidades no âmbito da supervisão dos processos de Auditoria Interna e externa, na análise da integridade e eficiência dos sistemas de controlo interno e, em alguns casos, responsabilidades na garantia do cumprimento de leis e regulamentos e, ainda, responsabilidades de reporte aos respectivos “stakeholders”.**
- 136 No que respeita à divulgação da sua actividade, **todas estas comissões elaboravam anualmente um relatório sobre a sua actuação, divulgado juntamente com as respectivas demonstrações financeiras.**
- 137 **Cumpriam também com os princípios de transparência e publicidade**, dado todos os referidos regulamentos estarem disponíveis na internet, nos respectivos sítios, tal como as suas deliberações. No que respeita a este assunto, e com base na informação prestada pelas empresas inquiridas, estas evidenciaram ter contribuído para que as suas Comissões de Auditoria pudessem estar à altura das exigências a si colocadas no âmbito do governo das sociedades, do cumprimento dos seus objectivos e do desempenho das suas competências.

5.3. Conceito de Auditoria Interna

- 138 No sentido de conhecer a sua percepção à mudança de paradigma de funcionamento, desde o papel de assessor de conformidade para o de parceiro estratégico da gestão executiva das organizações, foi solicitado às empresas seleccionadas que definissem a sua própria função de Auditoria Interna.
- 139 Perante esta pergunta, à qual só **responderam as 17 empresas** que possuíam uma unidade orgânica de Auditoria Interna, **consideraram, na sua maioria (47%), a definição mais restrita e mais tradicional abrangendo a fiscalização do sistema de controlo interno, subvalorizando o seu importante papel como parceiro estratégico da gestão.**
- 140 **Deste modo, pode inferir-se que as empresas inquiridas não reconheceram ainda a actividade de Auditoria Interna como uma actividade de gestão, dificultando o cabal cumprimento das suas atribuições tal como são hoje internacionalmente aceites - apoiar a gestão e a administração a atingirem os seus objectivos organizacionais.** Note-se que, ainda que estejam implantados os mecanismos de funcionamento da função de Auditoria Interna, se estes não forem assimilados pela gestão e administração e pela própria função de Auditoria Interna na sua plenitude não poderão funcionar correctamente, nem contribuir para um desempenho mais eficaz.

GRÁFICO 4 – A AUDITORIA INTERNA

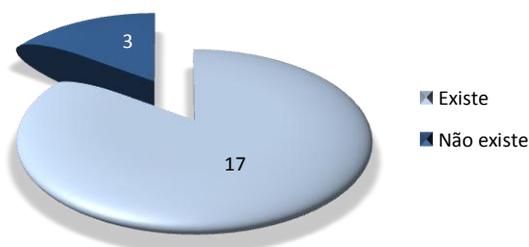


Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

5.4. A unidade orgânica de Auditoria Interna

- 141 Na sua maioria, as entidades da amostra revelaram estar cientes da necessidade do reforço dos sistemas e procedimentos de controlo interno, nomeadamente pela criação da função de Auditoria Interna, adequada às actividades conduzidas pelas empresas, capaz de proceder, de forma eficaz, à revisão independente dos sistemas e procedimentos implementados, como atesta o facto de 85% ter adoptado algum tipo de estrutura para desempenhar esta função.
- 142 Porém, em 2008, nem **todas as empresas da amostra possuíam uma estrutura formal de Auditoria Interna**, como foram os casos da Parpública, Hospital de São João E.P.E., Transtejo e Redes Energéticas Nacionais S.G.P.S.. Nesta última empresa existia uma actividade de acordo com um plano anual, para verificação da conformidade dos sistemas de gestão com as normas ISO 9001 (qualidade), ISO 14001 (ambiente) e OHSAS 18001 (segurança e saúde), mas que **não se considera substanciar inteiramente o conceito de função de Auditoria Interna**.
- 143 No final de 2007 (ano em que foi criada uma Comissão de Auditoria) foi atribuída ao Director-Geral da REN Serviços *“a missão de prestar o apoio requerido pela Comissão de Auditoria e de assegurar o interface entre esta e as diferentes unidades orgânicas do Grupo, o Revisor Oficial de Contas (ROC) e os Auditores Externos”*.
- 144 Em sede de contraditório, a Parpública, REN e Transtejo informaram que após a resposta ao inquérito do TC criaram um serviço de Auditoria Interna.

GRÁFICO 5 – A EXISTÊNCIA DE ACTIVIDADE DE AI

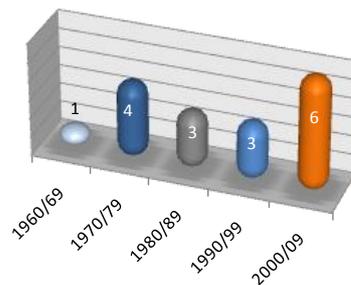


Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 145 O Hospital de São João era uma das 4 empresas que, em 2008, **não possuía uma actividade de Auditoria Interna**. Porém, no âmbito do plano estratégico elaborado para o período 2006/2010, estava definido como objectivo primordial a implementação e desenvolvimento de uma organização por processos como forma de garantir uma maior eficácia na execução estratégica, que culminou, em 2009, com a **designação de um auditor interno e a criação, durante o exercício de 2009, de uma Comissão de Auditoria**.
- 146 Por seu lado, a Parpública, SGPS, apresentou, a respeito da sua função de Auditoria Interna, uma particularidade, **já que, possuindo uma Comissão de Auditoria, optou por transferir a actividade de Auditoria Interna para as respectivas estruturas empresariais que a compõem, não possuindo, na sua orgânica, qualquer Unidade de Auditoria Interna**, em virtude de considerar as suas operações individuais reduzidas e de dimensão não relevante. Segundo a empresa, *“...dadas as características ...enquanto SGPS entende-se que numa análise custo benefício não se justifica dispor ao nível da SGPS de uma unidade de auditoria sendo sim relevante numa perspectiva de adequada gestão dos riscos, assegurar o acompanhamento das participadas responsáveis pelos principais negócios e designadamente dos seus órgãos de auditoria, funções que são asseguradas ao nível da holding pela Comissão Executiva e também pela Comissão de Auditoria.”*

- 147 Em sede de contraditório, o actual CA da Parpública informou o TC que alterou a posição expressa na altura, tendo em conta que em 25 Janeiro de 2010 aprovou a criação de um Serviço de Auditoria Interna na empresa, destinado a proceder à auditoria permanente da mesma e que poderá também prestar serviços a algumas empresas participadas que não têm estruturas próprias para o efeito. O serviço é constituído por um Director e dois auditores e entrou em funcionamento em 1 de Outubro de 2010.
- 148 Esclarece, ainda, que no dia 29 de Dezembro de 2010 a empresa aprovou o respectivo regulamento que contempla as orientações contidas no Relatório do TC e no Manual de Auditoria Interna.
- 149 **A existência da função de Auditoria Interna não é de todo contraditória com a adopção de modelos Latinos de estrutura de sociedade, sem Comissão de Auditoria.** A função de Auditoria Interna cumpre o seu papel dentro de cada modelo de estrutura e fiscalização da sociedade, embora o seu modo de funcionamento possa ser alterado conforme o modelo escolhido.
- 150 Assim, a criação de unidades de Auditoria Interna dentro das empresas da amostra não podem ser consideradas recentes, uma vez que **têm vindo a ser criadas, no seio das empresas analisadas, desde o final da década de 60.** A primeira empresa a criar uma destas unidades orgânicas foi a CGD em 1969, tendo vindo a ser criadas gradualmente, a partir desta data, com especial incidência nos anos mais recentes.

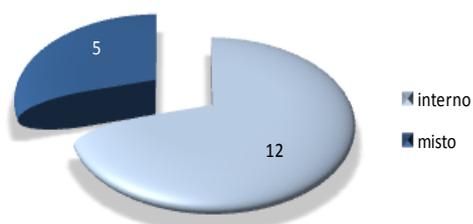
GRÁFICO 6 – A CRIAÇÃO DAS UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 151 **Assumiram a total responsabilidade por assegurar os serviços de Auditoria Interna 12 das empresas inquiridas,** optando por um modelo exclusivamente interno. A utilização de recursos da empresa poderá justificar-se por os **auditores internos fazerem parte da estrutura da empresa, pressupondo um maior conhecimento desta, sua cultura, objectivos, sistemas e riscos.** Para esta decisão terá também contribuído o facto de **os auditores internos poderem ser vistos como pertencendo à equipa, partilhando da mesma visão e sendo mais acessíveis,** tornando-os parceiros ideais para o trabalho de Auditoria Interna. Foram apenas consideradas as empresas que possuíam uma unidade orgânica de Auditoria Interna.

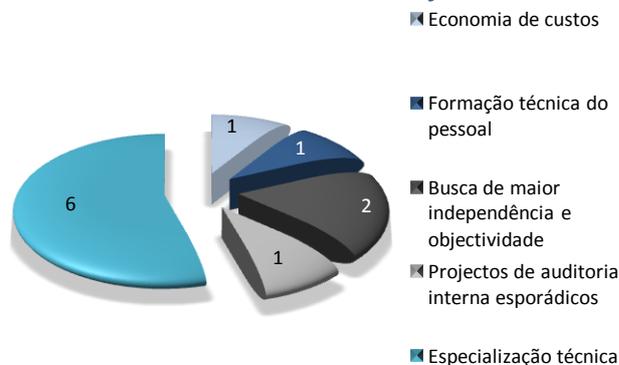
GRÁFICO 7 – MODELO DE FUNCIONAMENTO DAS UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 152 Por outro lado, 5 das 20 empresas analisadas optaram por recorrer a um modelo misto, em que foi necessário o recurso, apenas pontual, a entidades externas para suprir a falta de especialização técnica. Assim, 86% das justificações para o recurso a contratações externas referiam-se a falta de competências dos próprios departamentos para levar a cabo actividades com características especiais, eminentemente técnicas. Estes casos diziam respeito maioritariamente a competências informáticas.
- 153 No caso da CGD, existem situações de “outsourcing” apenas em duas sucursais no estrangeiro, Londres e Nova Iorque, por motivos de economia de custos e especificidade técnica, pelo que se considerou válida a sua resposta de utilização de um modelo de auditoria totalmente interna.
- 154 Por outro lado, 2 das empresas que possuíam unidade orgânica de Auditoria Interna revelaram necessidade de adoptar um modelo misto de forma permanente, em que se recorreu à contratação de entidades externas para colmatar as necessidades de recursos dos departamentos de Auditoria Interna.

GRÁFICO 8 – MOTIVOS PARA CONTRATAÇÃO EXTERNA DE AI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 155 A necessidade de recurso a entidades externas, como fonte de maior distanciamento da realidade interna da empresa ou de **independência e credibilidade**, foi considerada no momento, colmatar o desempenho das unidades de Auditoria Interna.
- 156 A **falta de recursos próprios adequados** motivou também a utilização de entidades externas, como são os casos de falta de formação técnica do pessoal da unidade de Auditoria Interna, ou da existência de trabalhos esporádicos para os quais essas unidades não puderam alocar os recursos necessários.
- 157 Três das unidades de Auditoria Interna analisadas viram o âmbito do seu trabalho restringido por **a sua função não abranger todas as áreas da empresa onde funcionavam**, nomeadamente pela **falta de recursos em razão da sua recente criação**, conforme assumido por uma destas empresas ao aduzir “Trata-se de um gabinete de pequena dimensão e que ainda não tem todas as competências necessárias para abranger todas as áreas da empresa.”.
- 158 **Ora esta situação quebra um dos principais pilares de independência de uma unidade de Auditoria Interna, a sua capacidade para observar quaisquer documentos e operações.**



5.5. Estrutura organizativa da unidade orgânica de Auditoria Interna

“O Responsável pela Auditoria Interna deverá assegurar que os recursos de Auditoria Interna são apropriados, suficientes e ajustados eficazmente para que o plano aprovado seja executável.”

*Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna,
Dezembro de 2007. Revisto em 2009.*

- 159** Os **199 auditores internos** existentes nas 16²⁰ unidades orgânicas de Auditoria Interna já implantadas representavam, em **média, 12,4 auditores por empresa**. Nesta análise deve levar-se em consideração o facto de a CGD contribuir com 94 auditores internos, pelo que, sem a sua contribuição, o universo restringia-se a 105 auditores para 15 empresas, média de 7 auditores internos por unidade de Auditoria Interna.
- 160** Um dos indicadores mais utilizados para aferir da adequada dotação de recursos humanos da unidade de AI é o n.º de auditores/n.º de colaboradores, cujo valor de referência se situa entre (1‰ a 4‰). Segundo o IPAI, este valor é meramente indicativo, pois advém dos resultados da aplicação dos vários “surveys” e não de “benchmark”. Nos inquéritos realizados em Portugal os resultados médios situaram-se entre 2,1 a 3,1‰, podendo atingir 6 a 8‰, ou mesmo mais, nas instituições financeiras. Em Espanha o rácio médio é de 3‰ de acordo com o último estudo realizado pela KPMG. Trata-se de um valor que depende do risco inerente da actividade e do grau de descentralização e de desconcentração da organização em causa. São também utilizados outros indicadores, designadamente o valor dos activos ou dos proveitos, por auditor.
- 161** Nas empresas inquiridas, verificou-se que o rácio auditores/colaboradores era de 2,2‰ com a contribuição da CGD e 1,5‰ sem a sua contribuição. Comparando com o intervalo de 1‰ a 4‰²¹ confirma-se a medida indicativa.

QUADRO 114 – INDICADORES DE RECURSOS HUMANOS

N.º total de auditores	199
N.º total de auditores (sem CGD)	105
N.º Empresas com UAI	16
N.º Trabalhadores por UAI	12,4
N.º Trabalhadores por UAI (excepto CGD)	7,0
Rácio trabalhador/auditor	0,22%
Rácio trabalhador/auditor (excepto CGD)	0,15%
Idade média	43,8
Recrutados internamente	174
Recrutados externamente	24
Experiência média (para as respostas obtidas)	8,9
N.º de auditores certificados (CIA/CISA)	17

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

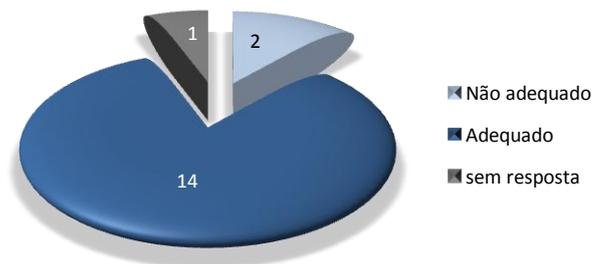
- 162** Quase todas as empresas analisadas atingiam aquele indicador destacando-se a “Estradas de Portugal”, a “Caixa Geral de Depósitos” e a “ANA Aeroportos” que atingiam valores de 9,2‰, 8,6‰ e 7,8‰ respectivamente. Por outro lado, apenas um número pouco significativo possuía uma estrutura aquém da proporção considerada ideal e que se reflectia na dimensão e complexidade dos trabalhos desenvolvidos.

²⁰ A REN, não obstante afirmar que possuía actividade de AI, não tinha nenhum recurso humano afecto.

²¹ Resultados do inquérito sobre a Auditoria Interna em Portugal - 2007 Dezembro – KPMG / IPAI.



GRÁFICO 9 – RECURSOS HUMANOS



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 163 Também no que se refere aos orçamentos colocados à disposição dos departamentos de Auditoria Interna, as empresas que responderam (15) **consideraram unanimemente ser adequado às suas necessidades.**
- 164 **A idade média destes auditores situava-se nos 44 anos, sendo a classe etária predominante a dos 30-39 anos e com graus académicos iguais ou superiores a licenciatura (80%).**
- 165 Na sua esmagadora maioria (88%), **estes auditores tinham sido recrutados internamente, enquanto apenas 12% tinham sido contratados externamente. Este tipo de situações pode colocar questões relacionadas com a avaliação de operações cuja responsabilidade tenha estado anteriormente a cargo dos auditores internos. Esta é uma situação de risco para a independência das operações das unidades de Auditoria Interna, o que não se coaduna com a Prática Recomendada 1130.A1-1 do IIA.**
- 166 Nestas situações, é indispensável que as pessoas transferidas ou temporariamente contratadas para a de Auditoria Interna não sejam nomeadas para auditar as **actividades que previamente executaram até que decorra um período de tempo razoável (pelo menos um ano) e que segundo as normas profissionais do IIA presumem a perda de independência.**
- 167 Também merece nota o facto de apenas dezassete (8,5%) dos 199 auditores internos possuírem a certificação “CIA/CISA”, dos quais 13 pertenciam apenas a uma unidade de Auditoria Interna, a da PT, revelando assim uma aposta desta empresa neste tipo de certificação. Os restantes 4 encontravam-se distribuídos por duas empresas, a EP, S.A. com 3 e a CP, E.P. com um auditor certificado.

5.5.1. *Independência orgânica*

“A actividade de Auditoria Interna deve ser independente, e os auditores internos deverão ser objectivos no desempenho do seu trabalho.”

*Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna,
Dezembro de 2007. Revisto em 2009.*

- 168 Uma exigência inerente à actividade de auditoria é a independência, descrita como 'independência operacional', a qual ajuda a assegurar que a actividade é objectiva, imparcial de qualquer conflito de interesse, preconceito inerente ou influência externa imprópria.



- 169 A Auditoria Interna ocupa uma posição complexa dentro da estrutura organizativa, já que presta um **serviço à gestão** deve reportar à Comissão de Auditoria e responder perante a administração, ou seja, tem uma posição dual face à gestão: trabalha para ela, mas espera-se que fiscalize a sua conduta. Esta situação é potenciadora de tensão, razão pela qual deve ter um mandato escrito que estabeleça o propósito, a autoridade e a responsabilidade, apoiando a independência e a objectividade dentro de uma organização.
- 170 O departamento de Auditoria Interna deve ter acesso directo à Comissão de Auditoria, reforçando assim o seu estatuto e assegurando pleno apoio e acesso ilimitado a toda a informação respeitante à organização. Fica deste modo assegurado que não há nenhum dano à sua independência. Esta posição concede autoridade suficiente para assegurar cobertura ampla do trabalho de auditoria, uma linha de comunicação eficaz com os órgãos decisores e permite tomar acções apropriadas face às recomendações efectuadas.
- 171 A **independência é reforçada** se o departamento de auditoria reportar à administração, **via Comissão de Auditoria**.
- 172 A **Comissão de Auditoria** deverá ser também responsável pela **nomeação e destituição do responsável máximo** do departamento de auditoria.

“O responsável pela Auditoria Interna deve reportar a um nível no interior da organização que permita que a actividade de Auditoria Interna cumpra com as suas responsabilidades”.

*Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna,
Dezembro de 2007. Revisto em 2009.*

- 173 Na prática, tal como está definido em “O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna” do IPAI, a **independência orgânica** pode ser analisada em duas vertentes: **o reporte funcional²² da sua actividade e o reporte administrativo²³**.
- 174 O reporte funcional é a essência da independência orgânica, uma vez que define a direcção estratégica, a responsabilização e o âmbito do trabalho de Auditoria Interna, assim como define o destinatário privilegiado do seu trabalho.
- 175 Ainda que as linhas de dependência possam ser afectadas por muitas variáveis internas e externas às empresas, quer o IPAI²⁴ quer a CMVM²⁵ recomendam que este **reporte seja efectuado ao CA ou Conselho Geral e de Supervisão via Comissão de Auditoria (modelo Anglo-Saxónico e dualista)**, ou, ainda, a **um administrador não executivo e/ou ao Conselho Fiscal (modelo latino ou latino reforçado)**, prevendo ainda a possibilidade de **reportar ao Conselho de Administração/CGS, nas pessoas de administradores não executivos, garantindo assim a independência e que o reporte seja feito a um indivíduo/órgão** com autoridade suficiente para garantir a efectividade das suas propostas e uma cobertura adequada do trabalho de auditoria.
- 176 **Em cerca de metade das entidades da amostra a AI reportava directamente ao CA**, garantindo deste modo a independência de acesso sem restrições a todas as áreas.

22 P.exe.: aprovar o estatuto da AI, aprovar a avaliação de risco feita pela AI e o correspondente plano de auditoria, ser informado dos resultados da actividade de AI, aportar as remunerações do chefe de auditoria interna, inquirir acerca de limitações ao trabalho da AI.

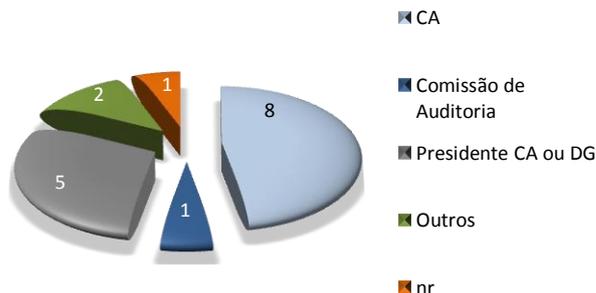
23 P.exe.: orçamentos e contabilidade da gestão, administração dos recursos humanos, comunicações internas e fluxos de informação, administração das políticas e dos procedimentos internos da organização.

24 Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

25 CMVM – Resultados da consulta pública para a revisão do código do governo das sociedades



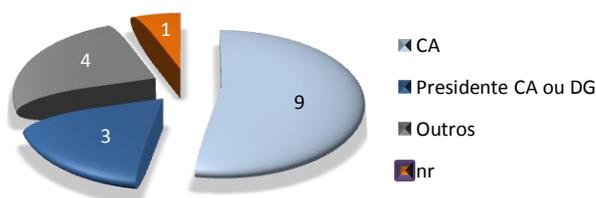
GRÁFICO 10 – REPORTE FUNCIONAL DA UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 177 Ainda que estas unidades orgânicas tenham demonstrado responder perante um órgão independente e de nível hierárquico elevado, **alguns dos CA não possuíam qualquer membro não executivo, colocando em causa a independência daquelas unidades.**
- 178 Das 4 empresas da amostra com **Comissão de Auditoria**, apenas as da PT e da TAP chamavam a si o reporte funcional da unidade orgânica de Auditoria Interna, conforme indicado pelas boas práticas internacionais. A Parpública, S.A e a REN, S.A incluíam no modelo de governação uma Comissão de Auditoria, mas não possuíam, à data da análise efectuada, unidade orgânica de Auditoria Interna, tendo sido criada após a resposta ao inquérito, tal como informaram o TC em **sede de contraditório.**
- 179 O **reporte administrativo** é também uma garantia da independência da unidade de Auditoria Interna, já que define os meios que permitem estas unidades funcionarem eficientemente. Neste caso, **as boas práticas recomendam que o reporte seja feito a um órgão/pessoa com competências executivas, nomeadamente o Presidente de Conselho Executivo.**
- 180 Também aqui se verificou que as empresas da amostra reportavam funcionalmente à gestão de topo, embora **não definindo claramente a distinção entre os órgãos a quem reportam funcionalmente e administrativamente, como é expressamente recomendado pelo IPAI** ²⁶.

GRÁFICO 11 – REPORTE ADMINISTRATIVO DA UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 181 Nestas empresas, o director da unidade de Auditoria Interna foi nomeado em 94% dos casos pelo Conselho de Administração e em 6% pela Comissão de Auditoria. Em ambos os casos, estava assegurada a independência orgânica face ao poder executivo das respectivas empresas.

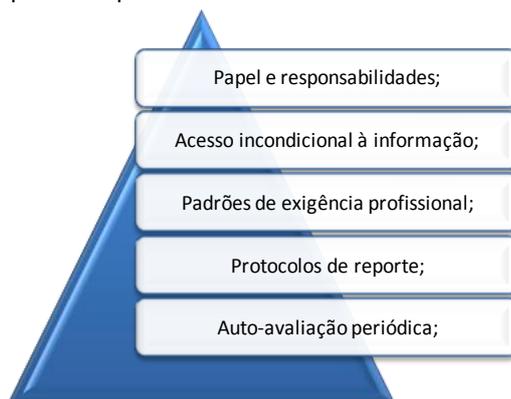
²⁶ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

5.5.2. O Estatuto de Auditoria Interna

“O objectivo, autoridade e responsabilidade da actividade de Auditoria Interna deverão ser formalmente definidos num Estatuto (Charter), consistente com as Normas, e aprovado pelo Conselho”.

Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

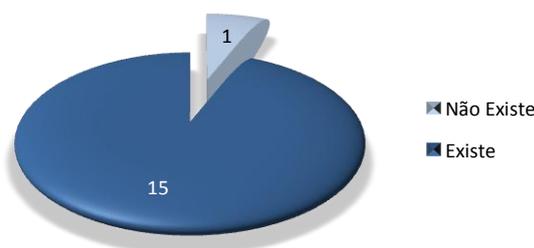
182 As boas práticas e as instituições de referência do sector são unânimes em afirmar a importância da existência de um estatuto da unidade orgânica de Auditoria Interna. Este documento expõe o mecanismo pelo qual administração transmite à organização a importância que atribui à função de Auditoria Interna, o seu papel e independência. Este estatuto deverá estabelecer:



183 Das 16 empresas com AI, apenas uma (CP) informou o TC que não tinha formalmente aprovado um estatuto para o funcionamento da actividade de Auditoria Interna, porém, existia um descritivo das funções da sua unidade de Auditoria Interna, como parte integrante do Manual de Organização. Não obstante, aquela empresa esclareceu ainda que estava a estudar a adopção de um estatuto, para a unidade orgânica de Auditoria Interna a ser aprovado pelo Conselho de Gerência, definindo deste modo o papel da actividade da sua função e a sua avaliação face a esse papel.

184 Em sede de contraditório, a CP afirmou considerar que “...apesar do Manual de Organização ser suficiente entendemos que um documento próprio torna mais clara e visível a conformidade com o normativo do IIA.”. Neste sentido, afirmaram ainda que para o ano de 2011 têm como objectivo “Elaborar Manual de Auditoria Interna e Carta de auditoria e submetê-los à aprovação do CA.”

GRÁFICO 12 – ESTATUTO DA UAI

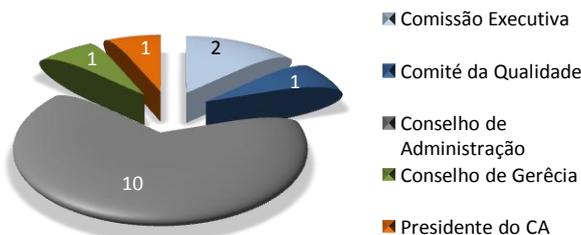


Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

185 Todas as outras empresas (15) adoptaram uma definição formal do trabalho de Auditoria Interna, definindo o seu objectivo, autoridade e responsabilidade e garantindo a sua independência da estrutura executiva.

- 186 Este estatuto foi aprovado em 11 empresas pelo Conselho de Administração/Conselho de Gerência, em 2 pela Comissão Executiva e as restantes pelo Presidente do CA e pelo Comité da Qualidade.
- 187 Do conjunto, 13 têm a autoridade necessária para aceder aos recursos necessários e cumprir os seus papéis. Já nos casos em que foi aprovado pelo Presidente e pelo Comité da Qualidade, o critério da aprovação²⁷ não obedeceu ao recomendado pelas boas práticas.

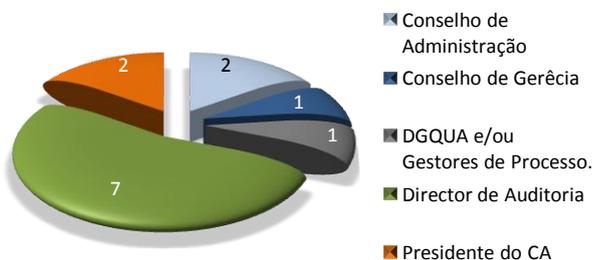
GRÁFICO 13 – APROVAÇÃO DOS ESTATUTOS DA UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 188 A responsabilidade pela **proposta de um estatuto** coube, em 54%, ao Director do respectivo departamento de Auditoria, seguindo-se o Presidente do CA (15%) e o restante ao CA e DGQUA (Direcção de Gestão da Qualidade). Veja-se o gráfico 14.

GRÁFICO 14 – PROPOSTA DE ESTATUTOS DAS UAI



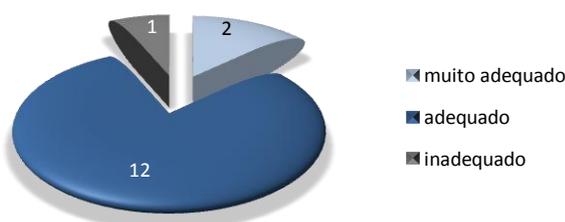
Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 189 Merecedor de nota é um caso em que quer a proposta quer a aprovação dos estatutos não passaram formalmente pela administração, uma vez que quem propôs foi uma Direcção-Geral da qualidade e quem aprovou foi um Comité da qualidade, prejudicando a autoridade que o estatuto deve apresentar. Segundo o IPAI, trata-se de uma situação delicada, uma vez que é um departamento que concebe e gere processos, com riscos e controlos associados – a Direcção de Qualidade – que como unidade gestora pertence ao universo auditável pela AI, que propõe normas para o exercício da AI.
- 190 Em quatro das empresas da amostra (TAP, EP, HGO e ML) a responsabilidade tanto de propor como de aprovar o estatuto coube simultaneamente ao mesmo órgão, o que põe em causa o **princípio da segregação de funções**.

²⁷ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática recomendada 1000-1. Revisto em 2009.

- 191 Não obstante algumas destas unidades orgânicas de Auditoria Interna terem iniciado a sua actividade há vários anos, só muito recentemente foram aprovados os respectivos estatutos. Apenas em 2003 foi o primeiro aprovado, reflectindo, em parte, a crescente importância que tem vindo a ser dada a esta temática nos últimos anos.
- 192 No que respeita à **auto-avaliação**, apenas uma empresa reconheceu que o estatuto se encontrava desadequado face à exigência da função de Auditoria Interna e 14 empresas consideraram-no adequado ou muito adequado, embora, algumas destas empresas tenham reconhecido que o mesmo carecia de uma revisão.

GRÁFICO 15 – ADEQUAÇÃO DOS ESTATUTOS

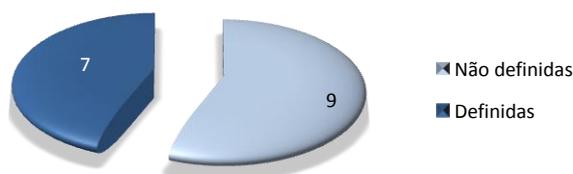


Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

5.5.3. O plano estratégico

- 193 O plano estratégico de Auditoria Interna deve sublinhar uma direcção ampla do trabalho para o médio prazo e fornecer um elo entre o estatuto de Auditoria Interna e o plano anual de trabalho.

GRÁFICO 16 – LINHAS ESTRATÉGICAS



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 194 Das 16 empresas com actividade de Auditoria Interna, apenas 7 apresentaram documento escrito com a inclusão de linhas estratégicas para o médio prazo. Nas restantes 9 a sua inexistência traduziu-se, assim, na impossibilidade de alinhar a actividade de Auditoria Interna com um largo espectro de riscos, que em muitos casos não se adequavam a planeamentos de longo prazo ou de curto prazo.

5.5.4. O plano anual

- 195 Das 20 empresas inquiridas, apenas uma empresa não possuía, em 2007, um plano anual de auditoria. Tratava-se, neste caso, de uma unidade subdimensionada, já que era constituída apenas por uma pessoa, tendo esta empresa, contudo, considerado que os recursos, quer humanos quer orçamentais, se encontravam adequados à sua função, o que por si só indicava as limitações dessa mesma função.

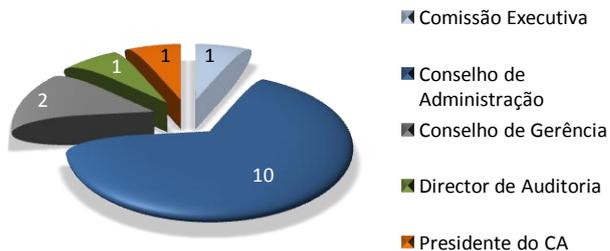
GRÁFICO 17 – PLANO ANUAL



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 196 Não obstante algumas das empresas inquiridas possuírem uma Comissão de Auditoria, em nenhum dos casos este plano foi aprovado por este órgão, mas sim pelo CA, esvaziando deste modo as competências daquela Comissão no que respeita à suas funções de supervisão da actividade de Auditoria Interna.
- 197 Houve ainda casos, em que esta competência foi entregue a órgãos executivos, colocando deste modo em causa a independência da função de auditoria.

GRÁFICO 18 – APROVAÇÃO DO PLANO ANUAL



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 198 Os órgãos que mais contribuíram para a determinação do plano de acção das unidades de Auditoria Interna analisadas foram a própria unidade de Auditoria Interna e os Conselhos de Administração, o que revela que os vários CA não se demitiram das suas responsabilidades quanto a esta área de actividade.

GRÁFICO 19 – O PLANO DE ACÇÃO DA UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

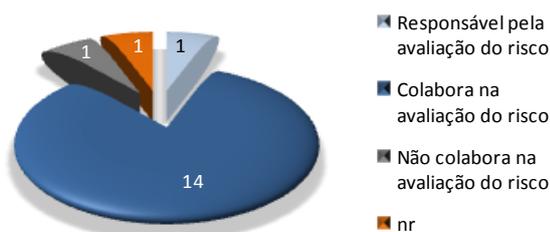
5.5.5. O planeamento do trabalho de Auditoria Interna

“O Responsável pela Auditoria Interna deve estabelecer planos fundamentados em risco, para determinar as prioridades da actividade de Auditoria Interna, consistente com os objectivos da organização”.

Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

- 199 O trabalho de Auditoria Interna deve estar também focado nos riscos que possam ameaçar os objectivos do negócio das entidades. O princípio inerente ao planeamento consiste em programar actividades que permitam o alinhamento entre os riscos e os objectivos por um lado e a direcção estratégica estabelecida pela administração por outro.
- 200 Segundo as melhores práticas, a **existência de um plano estratégico de negócio deve estar apoiada por um plano anual de trabalho mais detalhado**. Juntos, servem o propósito de abarcar, em termos estratégicos e operacionais, os papéis e as responsabilidades que são articulados no estatuto de auditoria.

GRÁFICO 20 – AVALIAÇÃO DO RISCO

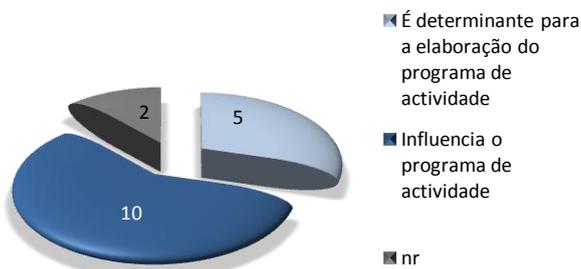


Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 201 Todas as empresas da amostra, à excepção de uma, informaram o TC que em matéria de gestão de risco procediam à respectiva avaliação e que contavam com a colaboração das respectivas unidades orgânicas de Auditoria Interna, tal como recomendam as boas práticas internacionais, designadamente as do IPAI/IIA²⁸. Segundo o IPAI trata-se de uma percepção muito favorável por parte destas empresas parecendo-lhe estranha esta quase “unanimidade” porquanto a “experiência indica que a gestão de risco realizada com apoio em normas e documentos de referência adequados (COSO – *Enterprise Risk Management*, por exemplo) é relativamente pouco praticada em Portugal à excepção dos bancos seguradoras e grandes empresas.
- 202 No que se refere a este assunto, a REN, SGPS, S.A., informou em sede de contraditório que “No seguimento do trabalho que tem vindo a ser realizado no Grupo na área de gestão e avaliação do risco, a CE aprovou em 2010-12-14 a criação de um **Comité de Gestão de Risco**, do qual fazem parte vários quadros superiores, entre os quais o responsável pelo GAI.”

²⁸ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática recomendada 2100-3. Revisto em 2009.

GRÁFICO 21 – A AVALIAÇÃO DE RISCO/PROGRAMA DE ACTIVIDADES



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

203 É recomendado pelas melhores práticas internacionais²⁹ que o programa de actividades da Auditoria Interna deve ser concebido com base numa avaliação do risco e exposições que possam afectar a organização. Das empresas inquiridas, 67% afirmaram que a análise de risco influenciava o programa de actividades e as restantes 33% de que a sua influência era determinante para o plano.

5.5.6. A actividade de Auditoria Interna

“A partilha e coordenação de actividades com outros fornecedores de serviços de auditoria e de consultoria (internos e externos) de forma a garantir uma cobertura adequada e minimizar a duplicação de esforços.”

Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

204 Da lista de actividades desenvolvidas pela função de AI das empresas inquiridas, constata-se que o maior número de trabalhos realizados concentrou-se em tipologia não especificada (“outros”, 58%) e em auditoria de gestão (30%), ao passo que a restante actividade (12%) encontrava-se repartida entre a verificação do sistema de controlo interno, a auditoria financeira, as auditorias de conformidade, novos processos ou sistemas e de risco. Veja-se o quadro seguinte:

QUADRO 125 – TIPOS DE AUDITORIA REALIZADAS PELA UOAI

Tipo de auditorias realizadas pela UOAI	n.º	%
de conformidade	77	1%
verificação do sistema de controlo interno	326	5%
auditoria de gestão, operacional ou de resultados	1850	30%
a novos processos ou sistemas	48	1%
de risco	34	1%
financeira	236	4%
outros	3511	58%
Total	6082	100%

Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

²⁹ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática recomendada 2010-2. Revisto em 2009.

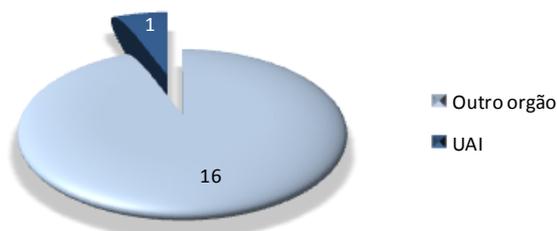
5.5.7. Prevenção de fraudes

“O auditor interno deverá possuir os conhecimentos adequados para identificar os indicadores de fraude mas não se espera que disponha da perícia de alguém cuja responsabilidade primária é a detecção e a investigação da fraude”.

Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

- 205 A Auditoria Interna deve ter um papel activo junto da administração no trabalho de prevenção de fraudes e erros, competindo-lhe reportar, de maneira reservada, sobre quaisquer indícios ou confirmações de irregularidades detectadas no decorrer de seu trabalho
- 206 Esta função está numa posição privilegiada que lhe permite ter um conhecimento extensivo de toda a empresa, linhas de comunicação directa com a gestão de topo, assim como experiência e competências adequadas.
- 207 Acresce ainda que as organizações que possuem uma actividade de Auditoria Interna estão mais preparadas para detectar e reportar actividades potenciadoras de fraude, nomeadamente se esta actividade for desempenhada por uma unidade orgânica interna³⁰. Segundo o IPAI, o papel da AI é mais de desencorajamento (deter a fraude), pela via da avaliação sistemática da eficácia da gestão do risco, dos controlos, da governação e das recomendações sistemáticas para o seu aperfeiçoamento. Também compete a essa unidade estar atenta aos indícios de fraude para facilitar a sua detecção.

GRÁFICO 22 – A PREVENÇÃO DE FRAUDES



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

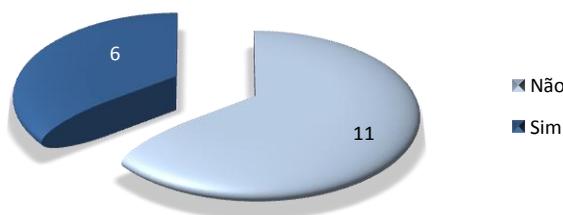
- 208 De acordo com as melhores práticas³¹, é a gestão que é responsável pelo estabelecimento e manutenção de um sistema de controlo interno, não obstante o papel de apoio que, naturalmente, a unidade orgânica de Auditoria Interna deverá prestar.
- 209 Conforme a definição da AI, compete aos auditores internos “avaliar de forma sistemática (sempre) e disciplinada (cumprindo as normas profissionais), a eficácia dos processos de gestão de risco, de controlo e de governação” que foram criados pelos gestores, aos diversos níveis, ao fazê-lo de forma incessante, “está a cobrir, pelo menos indirectamente, os riscos de erros, omissões, ineficiências, ineficácias, irregularidades, mas também de fraudes que possam ocorrer”.
- 210 Cerca de 50% das empresas inquiridas informaram o TC que **a AI ainda não prestava o apoio desejável na prevenção e detecção da fraude, mas que tenderia a melhorar com a implementação de políticas de Gestão de Risco de Fraude.**

³⁰ *The Importance of Internal Audit in Fraud Detection - Paul Coram, Colin Ferguson e Robyn Moroney*

³¹ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática recomendada 1210.A2-1. Revisto em 2009.

- 211 De notar que, na sequência da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de Julho de 2009, os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, de qualquer natureza, ficaram obrigadas à elaboração de planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas, os quais devem figurar nos sítios de Internet das respectivas entidades.
- 212 Das 19 empresas públicas³² abrangidas pela presente acção, verificou-se que sete não dispunham de tais planos como recomendado pelo CPC.

GRÁFICO 23 – A UAI APOIA NA PREVENÇÃO DE FRAUDE?



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 213 É que embora o auditor interno não necessite possuir a perícia de alguém cuja responsabilidade primária é a detecção da fraude, deverão possuir os conhecimentos adequados para identificar os seus indicadores³³. Neste âmbito, as organizações internacionais de referência no sector sublinham a responsabilidade da Comissão de Auditoria neste capítulo³⁴, sublinhando o papel das unidades de Auditoria Interna no exame e avaliação da adequação e eficácia do sistema de controlo interno, assim como o papel de apoio que as unidades de Auditoria Interna lhes devem prestar nesta actividade.
- 214 No que respeita à detecção de fraude, vem a ANA S.A., em sede de contraditório, afirmar o seguinte: “...salientamos que com a criação e implementação do Plano de Prevenção de Riscos de gestão incluindo Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, em vigor na empresa, o papel da Direcção de Auditoria foi neste âmbito reforçado, cabendo-lhe no seu modelo de Governo, um papel fundamental, quer na assessoria que presta ao conselho de Administração nesta matéria e enquanto responsável pela organização, operacionalização e acompanhamento desse plano, emitindo um relatório anual da sua execução e propondo a sua revisão, quer no desenvolvimento das suas actividades de auditoria, onde a existência das medidas de mitigação é certificada e em que estas actividades de auditoria constituem em si mesmas medidas de mitigação do risco que se pretende mitigar com o referido plano.”

5.5.8. Formação profissional

“Os auditores internos deverão aperfeiçoar os seus conhecimentos, capacidades e outras competências através de um desenvolvimento profissional contínuo”.

Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna,

Dezembro de 2007. Revisto em 2009.

- 215 A **formação profissional contínua**, no sentido do aperfeiçoamento dos conhecimentos, capacidades e outras competências, é também assunto de outra prática recomendada pelo IIA/IPAI. Os auditores internos deverão, assim, manter-se informados sobre as melhorias e actualizações da actividade de Auditoria Interna.

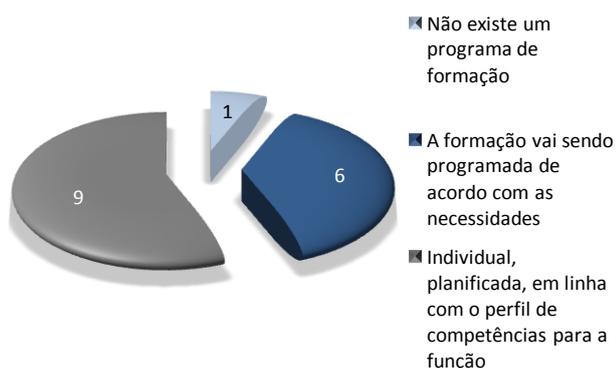
³² A Portugal Telecom não é considerada “empresa pública” nos termos da Lei.

³³ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática recomendada 1210.A2-1. Revisto em 2009.

³⁴ Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática recomendada 1210.A2. Revisto em 2009.

- 216 Os Auditores Internos Certificados (*Certified Internal Auditors, CIAs*) devem frequentar acções de formação profissional contínua (*Continuing Professional Education, CPE*) para manterem a certificação. O IIA esclarece ainda que um CIA que desempenhe funções de **Auditoria Interna deve completar um total de 80 horas de CPE aceitável de dois em dois anos**³⁵.
- 217 O **número de horas de formação anual por auditor interno, 61 horas anuais, em média, ultrapassa os valores de referência utilizados pelo IIA**, associação profissional internacional de Auditoria Interna, que se situa em 40 horas de formação anual³⁶. Porém, retirando a CGD da amostra (que possui um número de auditores claramente acima de todas as outras empresas), aquele número é de 45 horas, mais em consonância com o “*benchmark*” estabelecido pelo IIA.
- 218 No mesmo sentido, 56% das empresas consideradas perceberam a importância de manter **actualizadas as competências dos seus técnicos de Auditoria Interna por via de uma formação individual**, planificada, em linha com o perfil de competências para a função. Uma vez mais, a empresa que afirmou não possuir qualquer programa de formação, possui uma UAI que não estava totalmente operacionalizada, nem em termos formais nem em termos de recursos. 38% das empresas inquiridas revelaram que a formação efectuada pelos seus auditores internos vai sendo programada de acordo com a sensibilidade às necessidades do momento.

GRÁFICO 24 – PROGRAMA DE FORMAÇÃO



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

5.5.9. Garantia de qualidade da unidade orgânica de Auditoria Interna

“O Responsável pela Auditoria Interna deve desenvolver e manter um programa de avaliação e melhoria da qualidade o qual cubra todos os aspectos da actividade de Auditoria Interna e acompanhe a sua eficácia de forma contínua.”

Manual do IPAI – O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna,

Dezembro de 2007. Revisto em 2009

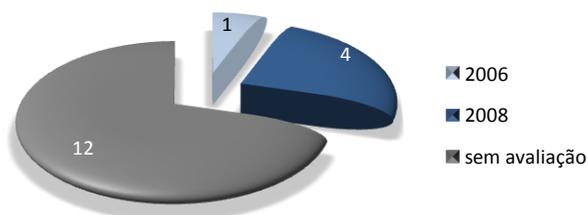
- 219 Um departamento de Auditoria Interna é responsável por colocar em execução uma actividade que garanta aos seus “*stakeholders*” ser realizada de acordo com o seu estatuto e com as melhores práticas, designadamente as definidas por instituições internacionais de referência, ser cumprida de modo eficaz, eficiente e económico, ser correctamente transmitida aos referidos “*stakeholders*” e que por estes seja reconhecida como uma mais-valia para a prossecução dos objectivos da organização.
- 220 Para atingir este desiderato, a sua actividade deverá compreender processos de monitorização contínuos que garantam a qualidade dos serviços prestados, nomeadamente a supervisão adequada, avaliações internas e externas, ambas periódicas.

³⁵ The Institute of Internal Auditors (IIA) - Administrative Directive No. 4: 2000

³⁶ IIA - Administrative Directive No. 4: 2000

- 221 O IPAI³⁷, tal como outras instituições superiores de controlo internacionais³⁸, sugere a adopção deste tipo de actividade como elemento fundamental para a operacionalidade das unidades de Auditoria Interna, já que permite apresentar clara e inequivocamente o resultado do seu trabalho aos “stakeholders”.
- 222 Uma ferramenta importante para demonstrar o compromisso da unidade orgânica de Auditoria Interna com a qualidade e o escrutínio do seu trabalho é o recurso a avaliações externas, aceite como boa prática por entidades de referência em Auditoria Interna, como o IPAI³⁹. Esta entidade sugere que estas deverão ser conduzidas pelo menos uma vez em cada cinco anos por um revisor qualificado e independente⁴⁰, ainda que existam outros patamares de avaliação, internos: i) autoavaliação pelos próprios auditores internos; ii) avaliação pelos clientes de auditoria em cada trabalho realizado; iii) idem em cada período (semestre ou ano por exemplo).
- 223 Este princípio ainda não foi interiorizado pelas empresas inquiridas, uma vez que 71% afirmaram ter desempenhado trabalhos de Auditoria Interna sem fazer qualquer revisão externa destes trabalhos, abdicando de um mecanismo de melhoramento da sua eficácia. Como atenuante poderá ser levado em consideração o facto de algumas destas unidades orgânicas terem sido recentemente implementadas.
- 224 Significativo, por outro lado, é o facto de as unidades de Auditoria Interna que foram submetidas a uma avaliação externa terem sido aquelas que maior maturidade revelaram, quer pela sua antiguidade quer pelo seguimento das melhores práticas de Auditoria Interna. Aliás, estas apreciações externas foram geralmente positivas.
- 225 A este respeito, a CGD afirmou, em sede de contraditório, que “está em curso um programa de avaliação de qualidade da Auditoria Interna (QA&IP), para começar a ser operacionalizado em 2011, e no âmbito do qual já foram realizadas algumas iniciativas, nomeadamente:
- Uma análise de desvios entre as normas profissionais para a prática de Auditoria Interna (OPPF) do *The Institute of Internal Auditors* (IIA) e os actuais processos e procedimentos em uso pela Direcção de Auditoria Interna;
 - Definidos os desvios e as iniciativas a tomar para os suprimir, nomeadamente através da implementação do QA&IP.”

GRÁFICO 25 – A AVALIAÇÃO EXTERNA DA UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

37 Manual do IPAI: O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 – Práticas Recomendadas 1311-1 e 1311-2. Revisto em 2009.

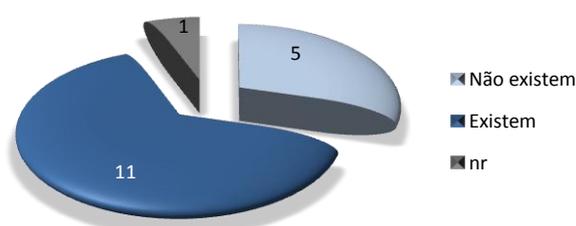
38 *Australian National Audit Office - Public Sector Internal Audit, An investment in assurance and business improvement*

39 Manual do IPAI: O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática Recomendada 1312-1. Revisto em 2009.

40 Manual do IPAI: O Enquadramento de Práticas Profissionais de Auditoria Interna, Dezembro de 2007 - Prática Recomendada 1312-1. Revisto em 2009.

- 226 Todas as unidades orgânicas de Auditoria Interna existentes (17) informaram proceder a uma avaliação do seu trabalho de Auditoria Interna, porém, verificou-se que apenas 11 **adoptaram e definiram indicadores de desempenho para a sua unidade orgânica de Auditoria Interna, o que permitiu a qualificação e quantificação do trabalho e, ainda, identificar tendências no desempenho ao longo do tempo e eventualmente corrigi-las.**
- 227 Do conjunto, destaca-se pela positiva, mais uma vez, a **PT, S.A que apresentava um modelo de avaliação estruturado consubstanciado pela existência de um *balanced scorecard* para a função.**
- 228 Por outro lado, as restantes 5 empresas que afirmaram proceder à avaliação do desempenho não possuíam qualquer indicador, o que lhe conferiu carácter empírico e subjectivo e ao mesmo tempo diminuiu o seu valor como instrumento de gestão.

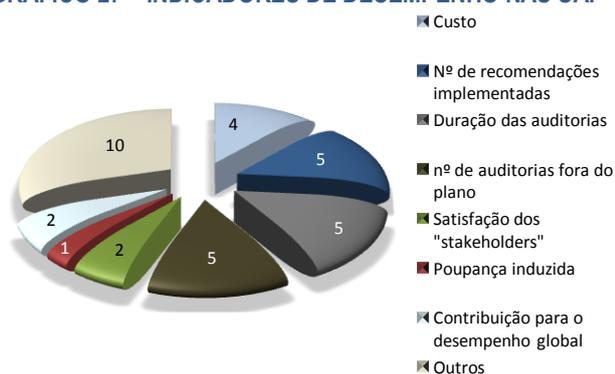
GRÁFICO 26 – INDICADORES DE DESEMPENHO DA UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 229 Como se pode deduzir do gráfico anterior, as 11 unidades de Auditoria Interna que definiram indicadores de desempenho, optaram por indicadores quantificáveis, como o **número de recomendações implementadas (que implica um processo de acompanhamento), a duração das auditorias ou as auditorias realizadas fora do plano.**

GRÁFICO 27 – INDICADORES DE DESEMPENHO NAS UAI



Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

- 230 Outros critérios, como a satisfação dos "stakeholders"(6%), ou a contribuição para o desempenho global foram os menos utilizados (6%). Este tipo de indicadores **revela uma maior maturidade das unidades de Auditoria Interna que os usaram, já que reflecte a preocupação de encarar o trabalho pelo seu contributo para o desempenho global da empresa** onde se situa, e não como um fim em si mesmo, ainda que sejam menos objectivos por serem menos quantificáveis.

5.6. Custos da unidade orgânica de Auditoria Interna

231 O custo da função de AI das empresas da amostra ascendeu, em 2008, a 15,9 milhões de euros, do qual 85% corresponde ao valor das empresas em que vigora o modelo latino ou reforçado com dupla fiscalização, 11% o modelo anglo-saxónico e 4% o modelo dualista.

QUADRO 136 – CUSTO DA AI VS MODELOS DE GOVERNAÇÃO

Indicadores	Modelo Latino/Reforçado	Modelo Anglo-saxónico	Dualista	Total
N.º entidades da amostra	16	3	1	20
N.º entidades com AI	14	2	1	17
Custo da AI (euros)	13.528.913	1.700.000	633.969	15.862.882
Peso percentual por modelo de governação	85%	11%	4%	100%
Valor médio da AI (euros)	966.351	850.000	633.969	933.111
N.º auditores	164	22	13	199
N.º colaboradores	51.920	30.497	6.797	89.214
N.º auditores/colaboradores	0,32%	0,07%	0,19%	0,22%
Custo auditor interno (euros)	82.493	77.273	48.767	79.713

(*) 3 Empresas não tinham actividade de AI

Fonte: inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

232 Cada departamento de Auditoria Interna custou, em média, cerca de 933,1 mil euros/ano e um auditor interno custa por ano 79,7 mil euros, equivalente a 6,6 mil euros/mês. É de anotar que o valor médio subcontratado ascendeu a 5,7 mil euros.

5.7. Apreciação da Auditoria Interna nas entidades da amostra

233 Mais de metade das entidades inquiridas, ainda, não assimilaram em pleno o conceito do IIA, nem investem adequadamente na unidade orgânica de AI, e, nalguns casos, tão pouco seguem as boas práticas.

234 A AI das entidades do SEE encontra-se muito aquém de contribuir para o processo de criação de valor da empresa, designadamente aconselhamento no que respeita à economia, eficiência, detecção de oportunidades e riscos. Também, não oferece a garantia que os processos de governo de empresa sejam eficazes e que as metas e objectivos da organização sejam atingidos.



III RECOMENDAÇÃO FINAL, VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

6. RECOMENDAÇÃO FINAL

235 Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e, em especial, as suas Recomendações, deve o Governo, enquanto entidade tutelar e accionista das vinte empresas, bem como a Administração das mesmas, transmitir ao Tribunal, por escrito e no prazo de seis meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações deste Relatório formuladas pelo TC.

236 Existindo Recomendações não implementadas, no final daquele prazo, deverão o Governo e os Conselhos de Administração das vinte empresas explicar, detalhadamente e por escrito, ao Tribunal, as razões que a isso conduziram.

7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

237 Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respectivo parecer.

8. DESTINATÁRIOS

238 Deste Relatório, assim como as respostas recebidas em sede de contraditório, são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Defesa Nacional;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Ministra da Saúde;
 - Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
 - Ministro dos Assuntos Parlamentares;
 - Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- À Direcção Geral do Tesouro e Finanças.
- Aos Conselhos de Administração das vinte empresas auditadas.



- Ao Procurador-Geral Adjunto colocado no Tribunal de Contas, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

9. PUBLICIDADE

239 Após entrega às entidades acabadas de enumerar, este Relatório e os seus Anexos serão, em tempo oportuno e adequadamente, divulgados através dos diversos meios de comunicação social, bem como via Internet, para o que serão inseridos, na sua íntegra, no site do TC naquela rede.

10. EMOLUMENTOS

240 Nos termos do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos, no montante de € 17.164 a repartir em partes iguais, no montante de € 858,2 pelas seguintes vinte empresas:

ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
Companhia carris de ferro de Lisboa, S.A.
Caixa Geral de Depósitos S.A.
C.P.– Caminhos-de-ferro Portugueses, E.P.
CTT – Correios de Portugal, S.A.
ENVC - estaleiros navais de viana do castelo S.A.
EP – Estradas de Portugal, S.A.
Hospital Garcia de Orta, E.P.E.
Hospital de São João, E.P.E.
Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A.
Metropolitano de Lisboa, E.P.
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E.
PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS) S.A.
Parque Expo 98, S.A.
Portugal Telecom , S.A.
Rede Ferroviária Nacional, REFER, E.P.E.
REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS , S.A.
Rádio e Televisão de Portugal, S.A.
Transportes Aéreos Portugueses, S.A.
Transteco – Transportes Tejo, S.A.



Tribunal de Contas, em 24 de Março de 2011

O Conselheiro Relator

(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(António José Avérous Mira Crespo)

(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto





IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da ANA, SA;
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Caixa Geral de Depósitos, SA;
5. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da CP, EP;
6. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Estradas de Portugal, SA;
7. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA do Hospital Garcia de Orta, EPE;
8. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA do Metro de Lisboa, EP;
9. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da PARPÚBLICA, SGPS, SA;
10. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Parque Expo, SA;
11. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da REFER, EPE;
12. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da REN, SA;
13. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da RTP, SA;
14. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Transtejo, SA;





1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*





Handwritten mark

A Anex IX :

1. Dar entrada
2. Incluir no Diário Respeitoso



28.12.2010

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

27.DEZ.2010-007069

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Prof. José Monteiro da Silva
Av. Barbosa do Bocage, 61

C/Conhecimento

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado Adjunto, das Obras
Públicas e Comunicações

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado dos Transportes

Nossa referência
Processo n.º 7.19/2010

Vossa referência
Processo n.º 42/08 - Audit

ASSUNTO: Resposta ao relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado

Exmo. Senhor,

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, na sequência do ofício de V. Exa. n.º 021055, de 04 de Dezembro de 2010, de remeter a resposta do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações ao relatório preliminar sobre a função da auditoria interna das entidades do sector empresarial do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,

Ana Sofia Silveira

DGTC 28 12'10 22577





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

1. Enquadramento

No seguimento da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas às entidades que exercem funções de auditoria interna às entidades do sector empresarial do Estado (SEE) com o objectivo de caracterizar a função de auditoria interna face às melhores práticas internacionais, determinar a influência dos modelos de governação nesta actividade e avaliar o papel da função de auditoria interna na estrutura de governação, foram apresentados, no relatório preliminar, um conjunto de recomendações e conclusões que importa considerar em sede resposta.

Para o efeito, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações solicitou à Inspeção-Geral das Obras Públicas Transportes e Comunicações (IGOPTC) e às empresas tuteladas que se pronunciassem. Da pronúncia foram remetidos um conjunto de elementos que fundam a presente informação.

2. Do exercício do contraditório

No âmbito do relatório preliminar elaborado pelo Tribunal de Contas, foi solicitado ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações que se pronunciasse na parte da «...*matéria que lhe diga directamente respeito...*».

Nos termos do relatório, o trabalho de recolha de informação realizado incidiu principalmente sobre 20 entidades do SEE, abrangendo os anos de 2008 e 2009, norteados-se fundamentalmente pela apreciação de aspectos relacionados com o cumprimento de critérios de economia, eficiência e eficácia, em detrimento de considerações de estrita legalidade e regularidade.

Das 20 entidades analisadas, 10 são tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações (MOPTC), nomeadamente:

- ANA - Aeroportos de Portugal, S.A.;
- CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.;
- CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.E.;
- CTT - Correios de Portugal, S.A.;





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

- EP - Estradas de Portugal, S.A.;
- ML - Metropolitano de Lisboa, E.P.E;
- NAV - Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.;
- REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.;
- TAP - Transportes Aéreos Portugueses, S.A.;
- TRANSTEJO - Transportes Tejo, S.A..

Salvo melhor entendimento, para uma caracterização rigorosa dos sistemas de controlo e fiscalização dever-se-ia ter em consideração as conclusões do relatório produzido pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças sobre princípios do bom governo, os relatórios empresariais sobre os modelos de governo e princípios de bom governo e o trabalho desenvolvido pela IGOPTC. Nessa medida importa sublinhar alguns dos aspectos mais relevantes que constam desses relatórios e, também, que resultam da actividade inspectiva da IGOPTC.

2.1. Dos relatórios da Direcção Geral do Tesouro e das Finanças sobre princípios do bom governo

Sem prejuízo do presente relatório do Tribunal de Contas, refira-se que o Relatório da Direcção Geral do Tesouro e das Finanças (DGTF) sobre princípios do bom governo¹ já contém muitos dos elementos apurados e agora em análise.

Incumbe à DGTF, no exercício da função accionista e tutelar do Estado, acompanhar e orientar as empresas integrantes do SEE na adopção e implementação dos normativos legais e regulamentares referentes às práticas de boa governação, avaliando as respectivas administrações sobre o cumprimento das mesmas.

Para realizar a sua missão, a DGTF, designadamente:

- Administra a carteira de participações do Estado;
- Assegura o estudo, acompanhamento e intervenção nas matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e ao exercício da função

¹ http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/Relatorios/Relatorio_PBG_2009.pdf



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

accionista do Estado, nos planos interno e internacional, bem como nas matérias respeitantes ao acompanhamento das parcerias público-privadas e das concessões;

- Concede subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros e avalia os resultados da política de apoios financeiros do Estado;
- Assegura o processo de concessão de garantias do Estado e administra a dívida pública acessória;
- Adquire, arrenda, administra e aliena, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervém em actos de gestão de bens;
- Assegura a assunção de passivos de entidades ou organismos do sector público e a regularização de responsabilidades financeiras do Estado ou resultantes de situações do passado.

Nesse âmbito foi elaborado o referido relatório que pretende evidenciar o nível de implementação das práticas de boa governação societária por parte das empresas, nos termos definidos na RCM n.º 49/2007, de 28 de Março, tendo por base:

- A informação divulgada no site das empresas, nos relatórios e contas e no site do sector empresarial do Estado;
- A verificação do cumprimento das demais medidas de boa governação definidas na referida Resolução do Conselho de Ministros.

No referido relatório constam indicadores (ver anexo I) sobre:

- Cumprimento da elaboração de orientações estratégicas, objectivos de gestão e/ou contratos de gestão;
- Divulgação de informação no site do sector empresarial do Estado;
- Divulgação de informação no site de cada empresa;
- Empresas que cumpriram obrigações de divulgação de informação;
- Cumprimento de princípios de boa governação;
- Empresas com elevado cumprimento de princípios de boa governação.

Atentos os dados apresentados, constata-se o bom desempenho das empresas do sector empresarial do Estado tuteladas por este Ministério.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

2.2. Dos relatórios empresariais sobre modelos de governo e princípios de bom governo

No que se refere às empresas tuteladas pelo MOPTC e mencionadas no relatório preliminar, são públicos e de fácil acesso os dados relativos aos modelos de governo e princípios de bom governo implementados na gestão daquelas, a título exemplificativo, referimos:

- Transtejo – Transportes do Tejo, S.A.:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_tt/transtejo_15_01_2010_principios_bom_governo.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_tt/transtejo_22_03_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

- REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.E:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_refer/refer_28_06_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_refer/refer_15_01_2010_principios_bom_governo.pdf

- Metropolitano de Lisboa, E.P.E:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ml/mlisboa_22_09_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ml/mlisboa_08_07_2010_principios_bom_governo.pdf

- CP – Comboios de Portugal, E.P.E:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_cp/cp_28_09_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_cp/cp_07_06_2010_principios_bom_governo.pdf

- Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_carris/carris_22_03_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_carris/carris_11_06_2010_principios_bom_governo.pdf

- ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ana/ana_30_03_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ana/ana_07_05_2010_principios_bom_governo_2.pdf

- CTT – Correios de Portugal, S.A.:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ctt/ctt_14_10_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ctt/ctt_28_06_2010_principios_bom_governo.pdf

- EP – Estradas de Portugal, S.A.:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ep/ep_22_09_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_ep/ep_27_09_2010_principios_bom_governo.pdf

- NAV Portugal, E.P.E.:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_nav/nav_16_04_2010_modelo_governo_orgaos_sociais.pdf

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/see_nav/nav_19_04_2010_pbg.pdf



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

2.3. Fiscalização do sector empresarial do Estado

A fiscalização do sector empresarial do Estado tem vindo a ser reforçada tendo-se mesmo verificado um crescimento relevante das inspecções realizadas, que resultou, em parte, da adopção dos modelos “clássico reforçado” e “anglo-saxónico” para as empresas em que tal se entendeu justificável.

Esta alteração visou concretizar, no sector empresarial do Estado, as mudanças já introduzidas no sector privado através da reforma do Código das Sociedades Comerciais, que alterou o modelo de fiscalização das empresas em função das melhores práticas de *corporate governance* internacionais. Conforme consta do relatório DGTF, estas novas medidas visam sobretudo o reforço da fiscalização de matérias financeiras e outras que lhes são adjacentes, como sejam, a fiscalização do processo de relato financeiro, da eficácia dos sistemas de controlo interno, de auditoria interna e de gestão de riscos.

Aliás, o referido relatório procedeu à avaliação de diversos princípios de boa governação, tendo sido obtidos resultados assinaláveis quanto a:

- Prosseguimento da missão, objectivos e princípios gerais e de actuação;
- Detenção de sistemas de controlo adequados;
- Prevenção de conflitos de interesses.

Ainda assim, na sequência de tais resultados, a DGTF enumera os princípios que devem ser cumpridos transversalmente por todo o sector empresarial do Estado, o que revela uma assinalável cultura de exigência (ver anexo II). Aliás, o cumprimento de tais princípios deverá constar de relatórios públicos, sendo o seu conteúdo comunicado às respectivas tutelas e às entidades sectoriais com competências de fiscalização.

2.4. Da Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Por outro lado, no âmbito do MOPTC não podemos deixar de mencionar a IGOPTC e o seu papel fiscalizador no cumprimento destes e de outros princípios de bom governo.

Nos termos do Decreto Regulamentar nº 81-A/2007, de 31 de Julho, à IGOPTC compete:





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

- a) Assegurar a realização de inspecções das actividades no âmbito do sector de actuação do ministério, garantindo elevados níveis técnicos de actuação, segundo padrões nacionais e internacionais;
- b) Apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelas empresas sob superintendência do MOPTC ou relativamente às quais este exerce competências no âmbito da função accionista do Estado e das empresas que com o Estado celebrem contratos de concessão, no que diz respeito à execução destes contratos;
- c) Avaliar a gestão e os resultados das empresas sob superintendência do MOPTC ou relativamente às quais este exerce competências no âmbito da função accionista do Estado, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira;
- d) Promover a divulgação das normas em vigor, assegurando a realização das acções de comunicação adequadas;
- e) Garantir a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos de acordo com os objectivos definidos pelo Governo;
- f) Assegurar a obtenção e o fornecimento de indicadores de desempenho dos serviços relevantes para as restantes funções de suporte;
- g) Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao sistema de controlo interno pelo n.º 2 do artigo 62.º da lei do enquadramento orçamental;
- h) Assegurar a inspecção das actividades dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respectivo ministro, com vista a garantir o cumprimento das leis, dos regulamentos, dos contratos, das directivas e das instruções ministeriais;
- i) Exercer o controlo técnico sobre todos os serviços e organismos do ministério ou sujeitos à tutela do respectivo ministro;
- j) Desenvolver a acção disciplinar em serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respectivo ministro, quando tal competência lhe seja cometida;
- k) Assegurar a realização de inquéritos, sindicâncias, peritagens ou outras missões que lhe sejam atribuídas;



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

- l) Proceder à avaliação de indícios de suspeita de irregularidades, incumprimento de normas e deficiências no funcionamento dos serviços e organismos do ministério ou sujeitos à tutela do ministro, propondo e acompanhando a execução de acções com vista à sua regularização;
- m) Realizar e propor acções de sensibilização, informação e formação sobre a aplicação das normas em vigor e colaborar nas mesmas;
- n) Assegurar a elaboração de estudos, informações e pareceres sobre matérias das atribuições da inspecção-geral, assim como participar na elaboração de diplomas legais;
- o) Avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;
- p) Avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis; Assegurar a transmissão dos resultados da actividade desenvolvida e colaborar no cumprimento das medidas adequadas e na proposta de medidas tendentes à eliminação das deficiências e irregularidades encontradas;
- q) Garantir a declaração pública da credibilidade e ou fiabilidade dos mecanismos de gestão financeira dos organismos com base nas verificações e análises de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites;
- r) Colaborar com organismos nacionais e internacionais em matérias da atribuição das inspecções-gerais.

A IGOPTC integra o Sistema Nacional de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), que funciona na dependência do Governo, em especial articulação com o Ministério das Finanças, e é constituído por todas as Inspeções-Gerais, pela Direcção-Geral do Orçamento, pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e ainda pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício do controlo interno. Privilegiaram-se, nas acções efectuadas às entidades auditadas, a caracterização dos sistemas de informação contabilística e orçamental, os procedimentos de controlo interno instituídos, em especial, nas áreas orçamental e da salvaguarda de activos, a apreciação do ambiente de controlo, tendo por base a identificação das principais áreas de risco presentes na prossecução das





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
GABINETE DO MINISTRO

actividades e a importância conferida ao controlo interno pela Administração e pela organização como um todo.

A IGOPTC, também exerce uma função de controlo, como entidade de controlo de 2º nível do Fundo de Coesão, sobre o grau de execução de projectos co-financiados por este Fundo no âmbito das “Acessibilidades e Transportes”, levados a cabo por entidades beneficiárias do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações.

- A IGOPTC exerce ainda uma função de fiscalização do cumprimento das obrigações das Concessionárias emergentes dos Contratos de Concessão de que o MOPTC é parte.

Finalmente, refira-se que a actuação inspectiva da IGOPTC pode assumir uma natureza:

- Preventiva, que se consubstancia na realização de acções de rotina junto dos organismos seleccionados.
- Reactiva, que tem a sua origem essencialmente em queixas, denúncias e participações de entidades públicas ou particulares. Neste capítulo, a IGOPTC funciona como “provedora do cidadão cliente”.

- Face ao exposto, os problemas assinalados na proposta de relatório do Tribunal de Contas estão em sintonia com os resultados das acções conduzidas em 2009 pela IGOPTC sobre o cumprimento dos princípios do bom governo, das obrigações emergentes do Regime Jurídico do SEE e do Estatuto do Gestor Público que abarcaram as 22 empresas públicas sob tutela do MOPTC².

3. Da análise do Relatório Preliminar

Conforme resulta dos pontos anteriores, o SEE tutelado pelo MOPTC detém um conjunto de estruturas internas, em cada uma das empresas, com mecanismos de fiscalização do cumprimento

² Ver auditorias em <http://www.ig.moptc.pt/tempfiles/20100927154113moptc.pdf>



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
GABINETE DO MINISTRO

das regras legais e procedimentais consideradas essenciais à prossecução eficiente da actividade daquelas.

O relatório produz um conjunto de conclusões abrangentes e não identifica respectivo suporte de informação que as sustenta, pelo que, dado o seu carácter genérico, é difícil de contraditar materialmente a sua veracidade ou exactidão. Aliás, muitas das não conformidades assinaladas não individualizam nominalmente as empresas, sendo, por isso mesmo, impossível determinar se respeitam a empresas tuteladas pelo MOPTC.

Tal permite que eventuais incumprimentos ou incorrecções possam ser imputados ao conjunto das empresas mencionadas sem identificar, em concreto, aquelas que não cumprem.

Conforme consta do relatório, as empresas tuteladas pelo MOPTC são destacadas em muitos dos indicadores apresentados, tendo apenas sido assinalada a necessidade de se criar uma unidade orgânica de auditoria interna na TRANSTEJO, situação que, aliás, será ultrapassada com a maior brevidade.

Neste âmbito, sublinhamos, conforme consta da proposta de Relatório do Tribunal de Contas que, *“a implementação de Comissões de Auditoria nas práticas empresariais destas empresas tem sido gradual e importante para o aumento da qualidade da governação das empresas” “salvaguardando as legítimas opções das empresas no que respeita ao modelo de estruturação da sua administração e fiscalização”*.

Ou seja, ainda que a introdução daquela figura seja recente e algumas empresas do SEE tenham optado por não a adoptarem, tal como sustentado legalmente, não decorre do referido relatório que tal ausência possa, ou tenha provocado, qualquer falha na estrutura de fiscalização da actividade empresarial.

Aliás, é reconhecida no relatório a importância das unidades orgânicas de auditoria interna (em 85% das empresas) que não constituídas formalmente em comissões de auditoria.

Reconhece-se, desta forma, a importância do trabalho realizado pelos auditores internos das empresas do SEE, conhecedores da estrutura, através dos indicadores de desempenho quantificáveis, de formação profissional contínua e de práticas recomendadas reveladoras de maturidade e preocupação no desenvolvimento das suas funções.

Consequentemente, a alegação de que a existência de auditores integrados na estrutura tradicional





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

da empresa pode dificultar o cabal cumprimento das suas atribuições não é, salvo melhor opinião, fundada em dados constantes do relatório em análise ou constantes de outros suportes.

Para além da situação supra, consta do relatório, sem estar suficientemente identificada, que foi limitada a acção inspectiva a três unidades de auditoria por empresa(s) que iria(m) ser objecto de fiscalização. Desse facto o MOPTC não teve qualquer conhecimento ou informação por parte das empresas tuteladas.

- Por outro lado, consta do relatório que se verifica a carência de recursos humanos nas áreas da auditoria. Porém, não consta do relatório, se a carência de recursos humanos é específica dessa área ou se é transversal a toda a empresa. A situação deveria, salvo melhor entendimento, ser analisada de acordo com a situação económica da empresa e dos recursos humanos disponíveis para o efeito.

Mais uma vez sublinhamos que o facto das referências constantes do relatório não serem especificadas impede que nos possamos pronunciar com o detalhe exigível.

De qualquer modo, é firme convicção deste Ministério que as entidades tuteladas, designadamente do SEE, devem seguir as melhores práticas, nacionais e internacionais, no que se refere à fiscalização da actividade empresarial.

- Tais práticas ganham, naturalmente, particular relevância, atento o actual contexto de constrangimentos orçamentais, encontrando-se o MOPTC empenhado na sua promoção pelas entidades tuteladas.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
GABINETE DO MINISTRO

ANEXO I

http://www.dgft.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/Relatorio_PBG_2009.pdf

Quadro 1

Sectores	Empresas	
	Orientações Estratégicas	Objectivos de Gestão e/ou Contratos Gestão
Comunicação Social		
Cultura		
Infra-estruturas Aéreas		ANA, ANAM, EDAB, NAER, NAV
Infra-estruturas Ferroviárias		RAVE, REFER
Infra-estruturas Portuárias		APA, APDL, APL, APS, APSS
Infra-estruturas Rodoviárias		EP
Outras Infra-estruturas		DOCAPESCA, EDIA
Requalificação Ambiental		PARQUE EXPO
Saúde	Para todas as Empresas do SEE	CHAA, CHBA, CHC, CHCB, CHLC, CHLN, CHLO, CHMA, CHMT, CHN, CHP, CHPVVC, CHS, CHTS, CHTMAD, CHVNG/E, HUC, HF, HSJ, HDFF, HDS, HESE, HGO, HIDP, HNSR, HPDFF, HSMM, HSA, HST, IPO-C, IPO-L, IPO-P, ULSG, ULSM, ULSAM, ULSBA, ULSNA
Serviços Utilidade Pública		AdP, CTT
Transportes		CARRIS, CP, ML, MM, MP, STCP, TRANSTEJO
Parpública		PARPÚBLICA
Outros Sectores		ANCP, EDM, ENATUR, EGREP, GERAP, SIMAB
Empresas Públicas		CGD
Financeiras		





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

Divulgação de Informação no site do SEE	n.º de empresas	
Estatutos actualizados	82	98%
Ficha sintética da empresa	73	87%
Missão, objectivos, políticas da empresa, obrigações de serviço público a que a empresa está sujeita	78	93%
Identificação dos membros dos órgãos sociais	69	82%
Estatuto remuneratório fixado	71	85%
Remunerações e demais regalias	67	80%
Regulamentos internos e externos	71	85%
Transacções relevantes com entidades relacionadas	68	81%
Outras transacções	71	85%
Análise de sustentabilidade económica, social e ambiental	67	80%
Avaliação sobre o grau de cumprimento dos PBG's	69	82%
Apresentação do código de ética	31	37%
Informação financeira histórica e actual	73	87%
Apoios financeiros	78	93%

Divulgação de informação no site de cada empresa	Número Empresas	
Empresas com site	79	94%
Elementos a divulgar no site		
História	60	71%
Visão, Missão e Estratégia	50	60%
Estrutura Organizacional e Funcional da Empresa (Organigrama)	48	57%
Identificar os corpos sociais	60	71%
Identificar as principais áreas de responsabilidade dos membros do conselho de administração	24	29%
Identificar Comissões existentes na sociedade	23	27%
Identificar sistema de controlo de riscos implementado na sociedade	6	7%
Remunerações dos órgãos sociais	16	19%
Regulamentos Internos	18	21%
Regulamentos Externos	15	18%
Identificação das transacções efectuadas fora das condições de mercado e as relevantes com entidades relacionadas	11	13%
Análise de Sustentabilidade económica	25	30%
Análise de Sustentabilidade social	21	25%
Análise de Sustentabilidade ambiental	22	26%
Código de Ética	25	30%



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

Cumprimento das medidas de Governação	Número de Empresas	
Prosseguimento da Missão, Objectivos e Princípios gerais de actuação		
Cumprir a missão e os objectivos económicos, financeiros, social e ambiental	81	96%
Elaborar planos de actividades e orçamentos adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis	81	96%
Definir estratégias de sustentabilidade nos domínios económicos, social e ambiental	75	89%
Adoptar planos de igualdade	76	90%
Informar, anualmente, como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objectivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos do serviço público e em que termos foi salvaguardada a sua competitividade.	80	95%
Tratar com respeito e integridade os seus trabalhadores, contribuindo activamente para a sua valorização profissional.	81	96%
Tratar com equidade todos os Stakeholders e estabelecer e divulgar os procedimentos adoptados em matéria de aquisição e adoptar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia e que assegurem a igualdade de oportunidades	81	96%
Conduzir os seus negócios com integridade, não podendo praticar despesas confidenciais ou não documentadas.	80	95%
Ter ou aderir a um código de ética	65	77%
Detecção de sistemas de controlo adequados		
Ter Contas auditadas anualmente por entidades independentes	79	94%
Criar e manter um sistema de controlo adequado à dimensão e à complexidade da empresa que deve abarcar todos os riscos relevantes assumidos pela empresa.	80	95%
Prevenção de conflitos de interesses		
Os membros dos órgãos sociais devem abster-se de intervir nas decisões que envolvam os seus próprios interesses	79	94%
Declaração, pelos membros dos órgãos sociais, no início de cada mandato, ao órgão de administração e ao órgão de fiscalização à IGF, quaisquer participações patrimoniais que detenham na empresa, bem como relações relevantes que mantenham com os stakeholders, susceptíveis de gerar conflitos de interesse.	80	95%





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

Empresas que cumpriram as normas de divulgação de informação no R&C e Site do SEE	
2007	2008
ANA - Aeroportos de Portugal, SA	Lusa - Agência de Notícias de Portugal, S.A. ANA - Aeroportos de Portugal, SA EDAB - Emp. de Desenv. do aeroporto de Beja, S.A. NAER - Novo Aeroporto, S.A. RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P.E. APL - Administração do Porto de Lisboa APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA
REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P.E. APL - Administração do Porto de Lisboa, SA APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA	APL - Administração do Porto de Lisboa APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A. Docapesca - Portos e Lotas, S.A.
EDIA-Empresa Desenv.Infraest Alqueva, SA Parque Expo 98, S.A. Centro Hospitalar do Porto, EPE	Parque Expo 98, S.A. Hospital Espírito Santo de Évora, E.P.E.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA CTT-Correios de Portugal, SA CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EP Metro-Metropolitano de Lisboa, EP	CTT-Correios de Portugal, SA CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EP
EGREP - Ent. Gest. Reservas Estr. Petrolíferas, SA EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA INOV Capital, SA	STCP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A. Parpública - Participações Públicas, S.A. Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. AICEP - Agência p/ invest. Comércio Externo de Portugal, E.P.E. EGREP - Ent. Gest. Reservas Estr. Petrolíferas, SA EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA
PME Investimento, SA	CGD - Caixa Geral de Depósitos, S.A.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

Empresas com elevado grau de cumprimento dos PBG's

AdP - Águas de Portugal, SA
Agência Nacional de compras Públicas, EPE
AICEP - Agência p/ Investimento Comércio Externo de Portugal, EPE
ANA - Aeroportos de Portugal, SA
ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, SA
APA - Administração do Porto de Aveiro, SA
APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.
APSS - Administração dos Portos do Setúbal e Sesimbra, S.A.
Caixa Geral de Depósitos, SA
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE
Centro Hospitalar do Nordeste, EPE
Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CP - Comboios de Portugal, EPE
CTT - Correios de Portugal, S.A.
Docapesca - Portos e Lotas, SA
EDAB - Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA
EDIA - Empresa Desenvolvimento e Infraestrutura do Alqueva, SA
EGREP - Ent. Gest. Reservas Estratégicas Prod. Petrolíferos, EPE
Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa SGPS, SA
Hospital de São Sebastião, EPE
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE
Hospital Distrital de Santarém, EPE
Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE
Hospital Infante D. Pedro, EPE
INOV Capital, SA
IPO - Porto, EPE
Lusa - Agência de Notícias de Portugal, SA
ML - Metropolitano de Lisboa, EPE
MM - Metro do Mondego, SA
MP - Metro do Porto, SA
NAER - Novo Aeroporto, SA
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE
OPART - Organismo de Produção Artística, EPE
Parpública - Participações Públicas, SGPS, S.A.
Parque Expo 98, SA
PME investimentos, SA
RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA
REFER - Rede Ferroviária Nacional, EPE
STCP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
Teatro Nacional São João, EPE
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
GABINETE DO MINISTRO

ANEXO II

http://www.dgft.pt/ResourcesUser/SEE/Documents/Relatorios/Relatorio_PBG_2009.pdf

Princípios dirigidos às empresas detidas pelo Estado

1. Missão, objectivos e princípios gerais de actuação

As empresas detidas pelo Estado devem:

- Cumprir a missão e os objectivos que lhes tenham sido determinados de forma económica, financeira, social e ambientalmente eficiente, atendendo a parâmetros exigentes de qualidade, procurando salvaguardar e expandir a sua competitividade, com respeito pelos princípios de responsabilidade social, desenvolvimento sustentável, de serviço público e de satisfação das necessidades da colectividade que lhe hajam sido fixados.
- Proceder à enunciação e divulgação da sua missão, dos seus objectivos e das suas políticas, para si e para as participadas que controlam.
- Elaborar planos de actividades e orçamentos adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis, tendo em conta o cumprimento das missões e objectivos de que estas empresas tenham sido incumbidas.
- Definir estratégias de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental, identificando, para o efeito, os objectivos a atingir e explicitando os respectivos instrumentos de planeamento, execução e controlo.
- Adoptar planos de igualdade, após um diagnóstico da situação, tendentes a alcançar nas empresas uma efectiva igualdade de tratamento e de oportunidades entre homens e mulheres, a eliminar as discriminações e a permitir a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional.
- Informar, anualmente, os membros do Governo e, quando aplicável, os serviços e organismos da Administração Pública que exerçam o poder de tutela ou a função accionista, e o público em geral, do modo como foi prosseguida a sua missão, do grau de cumprimento dos seus objectivos, da forma como foi cumprida a política de responsabilidade social, de desenvolvimento sustentável e os termos do serviço público e em que termos foi salvaguardada a sua competitividade, designadamente pela via da investigação, do desenvolvimento, da inovação e da integração de novas tecnologias no processo produtivo.
- Cumprir a legislação e a regulamentação em vigor, devendo o seu comportamento, em particular, ser eticamente irrepreensível no que respeita à aplicação de normas de natureza fiscal, de branqueamento de capitais, de concorrência, de protecção do consumidor, de natureza ambiental e de índole laboral, nomeadamente relativas à não discriminação e à promoção da igualdade entre homens e mulheres.
- Tratar com respeito e integridade os seus trabalhadores, contribuindo activamente para a sua valorização profissional.
- Tratar com equidade todos os seus clientes e fornecedores e demais titulares de interesses legítimos, designadamente colaboradores da empresa, outros credores que não fornecedores ou, de um modo geral, qualquer entidade que tenha algum tipo de direito sobre a empresa. Neste contexto, as empresas devem estabelecer e divulgar os procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços e adoptar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia que assegurem a eficiência das transacções realizadas e a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito.

16



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

- Anualmente, devem divulgar todas as transacções que não tenham ocorrido em condições de mercado, bem como uma lista dos fornecedores que representem mais de 5% do total dos fornecimentos e serviços externos, se esta percentagem corresponder a mais de 1 milhão de euros.
- Conduzir os seus negócios com integridade, formalizá-los adequadamente, não podendo praticar despesas confidenciais ou não documentadas.
- Ter ou aderir a um código de ética, que contemple exigentes comportamentos éticos e deontológicos, procedendo à sua divulgação por todos os seus colaboradores, clientes, fornecedores e pelo público em geral.

2. Estruturas de administração e fiscalização

As empresas detidas pelo Estado devem:

- Deter órgãos de administração e de fiscalização ajustados à dimensão e à complexidade de cada empresa, em ordem a assegurar eficácia do processo de tomada de decisões e a garantir uma efectiva capacidade de supervisão, devendo o número de membros do órgão de administração ser o adequado a cada caso, não devendo exceder o número de membros de idênticos órgãos em empresas privadas comparáveis, de dimensão semelhante e do mesmo sector de actividade.
- Ter um modelo de governo que assegure a efectiva segregação de funções de administração executiva e de fiscalização. As empresas de maior dimensão e complexidade devem especializar a função de supervisão através da criação de comissões especializadas, entre as quais se deve incluir uma comissão de auditoria ou uma comissão para as matérias financeiras consoante o modelo de governo adoptado.
- Os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem emitir anualmente um relatório de avaliação do desempenho individual dos gestores executivos, bem como uma apreciação global das estruturas e dos mecanismos de governo em vigor na empresa.
- Ter as contas auditadas anualmente por entidades independentes, desde que tenham maior dimensão ou complexidade. A auditoria deve observar padrões idênticos aos que se pratiquem para as empresas admitidas à negociação em mercado regulamentado. Os membros não executivos dos órgãos de administração, os membros do conselho geral e de supervisão ou, quando estes não existam, os membros do órgão de fiscalização devem ser os interlocutores da empresa com os auditores externos, competindo-lhes proceder à sua selecção, à sua confirmação, à sua contratação e, bem assim, à aprovação de eventuais serviços alheios à função de auditoria, a qual apenas deve ser concedida se não for colocada em causa a independência desses auditores.
- Promover a rotação e limitação de mandatos dos membros dos seus órgãos de fiscalização.
- O órgão de administração deve criar e manter um sistema de controlo adequado à dimensão e à complexidade da empresa, em ordem a proteger os investimentos da empresa e os seus activos. Tal sistema deve abarcar todos os riscos relevantes assumidos pela empresa.

3. Remuneração e outros direitos

As empresas públicas devem:

- Divulgar publicamente, nos termos da legislação aplicável, as remunerações totais, variáveis e fixas auferidas, seja qual for a sua natureza, em cada ano, por cada membro do órgão de administração, distinguindo entre funções executivas e não executivas, bem como as remunerações auferidas por cada membro do órgão de fiscalização.





MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

- Com a mesma periodicidade, divulgar todos os demais benefícios e regalias, designadamente quanto a seguros de saúde, utilização de viatura e outros benefícios concedidos pela empresa.

4. Prevenção de conflitos de interesse

Os membros dos órgãos sociais das empresas públicas devem:

- Abster-se de intervir nas decisões que envolvam os seus próprios interesses, designadamente na aprovação de despesas por si realizadas.
- No início de cada mandato, e sempre que se justificar, declarar ao órgão de administração e ao órgão de fiscalização, bem como à Inspeção-Geral de Finanças, quaisquer participações patrimoniais importantes que detenham na empresa, bem como relações relevantes que mantenham com os seus fornecedores, clientes, instituições financeiras ou quaisquer outros parceiros de negócio, susceptíveis de gerar conflitos de interesse.

5. Divulgação de informação relevante

Os órgãos sociais das empresas públicas devem:

- Divulgar publicamente de imediato todas as informações de que tenham conhecimento que sejam susceptíveis de afectar relevantemente a situação económica, financeira ou patrimonial dessas empresas, ou as suas condições de prestação de serviço público, agindo de forma idêntica à que se encontra estabelecida para a prestação deste tipo de informação aos accionistas por parte das empresas admitidas à negociação em mercado regulamentado, salvo quando o interesse público ou o interesse de empresa impuserem a sua não divulgação, designadamente em caso de informação estratégica ou confidencial, segredo comercial ou industrial ou na protecção de dados pessoais.

6. Ajustamento à dimensão e à especificidade de cada empresa

As empresas públicas que, em razão da sua dimensão ou da sua especificidade, não estejam em condições de cumprir algum dos princípios anteriormente enunciados, ou por força do interesse público ou de interesses comerciais legítimos não o devam fazer, devem explicitar as razões pelas quais tal ocorre e enunciar as medidas de bom governo alternativas que tenham sido implementadas.

Princípios relativos à divulgação de informação

1. Todas as informações que nos termos dos presentes princípios de bom governo devam ser divulgadas ao público devem estar disponíveis através de um sítio na *Internet* («sítio das empresas do Estado»), a criar pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável às empresas integradas no sector empresarial do Estado e da divulgação em sítio da *Internet* da própria empresa ou de remissão para este. Daquele sítio deve também constar, designadamente, informação financeira histórica e actual de cada empresa, a identidade e os elementos curriculares de todos os membros dos seus órgãos sociais.

2. O sítio das empresas do Estado deve disponibilizar informação clara, relevante e actualizada sobre a vida da empresa, incluindo designadamente as obrigações de serviço público a que está sujeita, os termos contratuais da prestação de serviço público, o modelo de financiamento subjacente e os apoios financeiros



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

GABINETE DO MINISTRO

recebidos do Estado nos últimos três exercícios. O acesso a toda a informação disponibilizada no sítio das empresas do Estado deve ser livre e gratuito.

3. As empresas públicas devem:

- Nomear, quando se justifique, um provedor do cliente, de acesso livre e gratuito, junto do qual pode ser exercido o direito de reclamação dos clientes e dos cidadãos em geral, bem como a apresentação de sugestões, funcionando como elo de ligação entre a empresa e o público em geral.
- Incluir nos seus relatórios de gestão um ponto relativo ao governo das sociedades do qual conste, designadamente, os regulamentos internos e externos a que a empresa está sujeita, as informações sobre transacções relevantes com entidades relacionadas e as remunerações dos membros dos órgãos sociais, bem como uma análise de sustentabilidade e, em geral, uma avaliação sobre o grau de cumprimento dos presentes princípios de bom governo.





- Resposta remetida, em sede de contraditório, pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças*





MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

A Area FR:
1. Dar a feedback.
2. Incluir no Comité Reflector.
A.

Ofício n.º 9958, de 28.12.2010

Exmo. Senhor
Prof. Dr. José Monteiro da Silva
Juiz Conselheiro
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 21070
Data: 14 de Dezembro de 2010

N/Ref. GAC/2010
Data:

Assunto: Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado”.

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Relatório em apreço, parece-nos oportuno referir que na sequência das alterações introduzidas ao Código das Sociedades Comerciais pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, o Estado, enquanto accionista, tem vindo a promover a adaptação dos modelos de governo societário à nova realidade jurídica, nas sociedades em que tal se impõe.

Nesta sequência promoveu, igualmente, a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 1 de Fevereiro de 2007, publicada no DR, I Série, de 28 de Março, a qual aprovou os princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado.

De referir que o estudo efectuado pelo Tribunal de Contas e, conseqüentemente, a sua apreciação geral, assenta em dados de 2008, os quais se encontram presentemente desactualizados, não espelhando a realidade actual das empresas que integram o sector empresarial do Estado. A este propósito, destaca-se a melhoria no cumprimento dos princípios do bom governo societário por parte daquelas empresas, evidenciada no Relatório dos Princípios do Bom Governo de 2010 que se encontra disponível no sítio na internet desta Direcção-Geral.

Com os meus melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

Pedro Rodrigues Felício 06 01*11 00214

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo





3. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da ANA, SA*





Handwritten mark



Aeroportos de Portugal

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Rua D_Edfício 120
Aeroporto de Lisboa
1700-008 Lisboa_Portugal
Tel (351) 218 413 900
Fax (351) 218 402 747
www.ana.pt

Sede_Rua D_Edfício 120
Aeroporto de Lisboa_1700-008 Lisboa
Portugal

À Ana IX,
1. Da entrada.
2. Inclusão dos Relatórios em execução.

27.12.2010

J

Exmº Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Digmº Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Rua Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência_ Proc. nº 42/08 audit - DA IX
Nossa Referência_ CA
Nº_ 381489

Data_22.12.2010

ASSUNTO
SUBJECT

RELATÓRIO PRELIMINAR DA AUDITORIA À FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA NO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

Tendo em conta que a função de Auditoria Interna na ANA, S.A., sempre se pautou por ser exercida por um Órgão independente, de apoio à Gestão, relativamente ao V/ Ofício datado de 14 de Dezembro de 2010, com referência Proc. nº 42/08 audit. – DA IX e no exercício do contraditório ao relatório preliminar em assunto, no que à ANA, S.A. respeita, pretendemos esclarecer que a citação contida na página 13, parágrafo 34: "Também se verificou que tal competência foi entregue ao Director de Auditoria (ANA, S.A.), podendo esta situação colocar em causa a legitimidade do seu mandato junto dos auditados" não corresponde à prática seguida na Empresa.

Efectivamente na resposta ao Inquérito que serviu de base à referida auditoria, na questão F.1. relacionada com o Programa de Trabalho da unidade orgânica de Auditoria Interna, respondeu a ANA, S.A. que: "O Plano de Auditorias é estabelecido pela Direcção de Auditoria tendo em conta o atrás referido. Além do definido por esta Direcção poderão ocorrer acções de auditoria por determinação do Conselho de Administração e/ou por solicitação das outras Direcções da Empresa e das Empresas Participadas", havendo que ter em conta na interpretação desta informação, o citado na resposta à questão E.2.sobre se existia algum documento escrito, que determine as linhas estratégicas para o médio prazo para a função de auditoria interna, à qual se respondeu: "A Empresa dispõe de um Plano Estratégico a médio/longo prazo. Anualmente no Plano Operacional da Direcção (Orçamento; Programa de Actividades) inclui-se o Programa de Auditorias para o ano em causa contemplando as Orientações Estratégicas definidas e a criticidade da Actividade", referindo-se também na resposta E.2.1. que este Plano Operacional da Direcção é aprovado pelo Conselho de Administração por proposta da Direcção de Auditoria.

Mod. 0066-49 01
MDD 019431 02; CIPC 500 700 834 Reg. B197 Conservatória do Registo Comercial de Lisboa (1ª) C

ANA Aeroportos de Portugal, S.A.



Pelo exposto se evidencia que o Planeamento da função de Auditoria Interna na ANA, S.A., é anualmente sancionado pelo Conselho de Administração e que para a definição do mesmo se seguem os procedimentos estabelecidos, nomeadamente quanto à matriz de risco que o suporta e aos diversos *inputs* a considerar na sua definição, entre os quais solicitações do próprio Conselho de Administração, das restantes Direcções da Empresa e das Empresas Participadas que para tal previamente são consultadas.

Deste modo, e tendo em conta a função de Órgão independente de apoio à Gestão com que a Direcção de Auditoria da ANA, S.A. sempre foi identificada na Estrutura da Empresa e pela mesma reconhecida, sendo clara e evidente a legitimidade das intervenções de auditoria junto dos auditados, a ANA, S.A., não se revê no excerto da conclusão incluída no relatório em apreço.

Por outro lado, no que respeita à detecção de fraude, tratada no parágrafo 37 da página 13 do mesmo relatório, embora de apreciação geral sem qualquer referência às práticas na ANA, S.A., salientamos que com a criação e implementação do Plano de Prevenção de Riscos de gestão incluindo Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, em vigor na Empresa, o papel da Direcção de Auditoria foi neste âmbito reforçado, cabendo-lhe no seu modelo de governo, um papel fundamental, quer na assessoria que presta ao Conselho de Administração nesta matéria e enquanto responsável pela organização, operacionalização e acompanhamento desse Plano, emitindo um relatório anual da sua execução e propondo a sua revisão, quer no desenvolvimento das actividades de auditoria, onde a existência das medidas de mitigação é certificada e em que estas actividades de auditoria constituem em si mesmas medidas de mitigação do risco que se pretende mitigar com o referido Plano.

Agradecendo a oportunidade que nos foi dada de serem esclarecidas eventuais considerações que não correspondessem à prática na nossa Organização e ficando ao dispor para mais alguma informação adicional, apresentamos a Vossa Excelência os nossos melhores cumprimentos.

O PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



A. Guilhermino Rodrigues

MGTC 28 12'10 22570



Situação Actual da Auditoria Interna nas empresas tuteladas e participadas pelo Estado e concessionárias de serviço público

Secção A: Informação geral

A.1. Nome da empresa:

A.2. Forma Jurídica

S.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	
E.P.E.	<input type="checkbox"/>	
Sociedade por quotas	<input type="checkbox"/>	Quais <input type="text"/>
Outra	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>

A.3. Informação vária

CAE (3 dígitos)	6	3	2
Volume de negócios em 31.12.2008 (em euros)	312 827 503		
Activo total líquido em 31.12.2008 (em euros)	970 671 501		
Capital social/estatutário (em euros)	200 000 000		
Capitais Próprios em 31.12.2008 (em euros)	390 464 016		
N.º colaboradores em 31.12.2008	1 149		
Sector de actividade principal	Sector Aeroportuário		
Participação pública no capital da empresa? (em percentagem)	100% *		

* Direcção Geral do Tesouro (31,44%) e Párpública (68,56%)

A.4. Existem acções privilegiadas (golden share) cfr. artigo 13.º da Lei n.º 11/90?

Não	<input checked="" type="checkbox"/>	Especifique <input type="text"/>
Sim	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>

A.5. Identificação dos membros do órgão de Administração da entidade inquirida, à data de 31/12/2008.

Presidente	António Guilhermino Rodrigues
Vice-Presidente	Carlos Odécio Nunes Madeira
Vogal	Rui Manuel Sarmento Veres
Vogal	José Augusto Heitor da Fonseca
Vogal	Alda Maria de Araújo Ribeiro Borges Coelho

Secção B: Existência de Comissão de Auditoria

B.1. Existe na empresa uma Comissão de Auditoria?

Sim	<input type="checkbox"/>	Justifique <input type="text"/>
Não (caso a resposta seja negativa justifique e passe para a secção C)	<input checked="" type="checkbox"/>	Não tendo a ANA administradores não executivos não se aplica a esta a Comissão de Auditoria.

B.2. Desde que ano existe essa comissão de Auditoria?





B.3. Qual a sua composição? (em 31/12/2008)

Nome	Desempenha algum outro cargo na empresa?		Qual
	Não	Sim	

B.4. Foi desenvolvido um estatuto/regimento que regule a composição, as competências e as normas de funcionamento da referida Comissão?

<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Especifique
<input type="checkbox"/> Sim	<input type="text"/>

B.5. É publicado anualmente por esta comissão um relatório sobre a sua actividade?

<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Especifique
<input type="checkbox"/> Sim	<input type="text"/>

Secção C: Existência de unidade orgânica de Auditoria Interna

C.1. É efectuada na sua empresa alguma actividade de Auditoria Interna?

<input type="checkbox"/> Sim	<input checked="" type="checkbox"/> X	Justifique
<input type="checkbox"/> Não (caso a resposta seja negativa justifique e passe para a secção G)		<input type="text"/>

C.2. Qual o seu modelo de funcionamento?

<input type="checkbox"/> Interno	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Misto	<input checked="" type="checkbox"/> X
<input type="checkbox"/> Outsourcing	<input type="checkbox"/>

C.3. No caso de ter havido recurso a intervenção externa, a quem foi atribuída? (Indicar o nome da entidade).

A empresa contrata serviços de auditoria externa sempre que a especificidade das matérias e a dimensão da amostra pretendida o exija, tais actividades são sempre coordenadas e acompanhadas pelos auditores internos. Em 2008, foi realizada uma auditoria às redes informáticas do Aeroporto Francisco Sá Carneiro pela Deloitte & Associados – SROC, SA.

C.4. Neste caso, indique as razões que levaram à tomada desta decisão:

<input type="checkbox"/> Economia de custos	<input type="checkbox"/>	Justifique
<input type="checkbox"/> Formação técnica do pessoal	<input checked="" type="checkbox"/> x	
<input type="checkbox"/> Busca de maior independência e objectividade	<input type="checkbox"/>	Para além do justificado em C3 (especificidade das matérias e a dimensão da amostra pretendida) os trabalhadores da auditoria interna ao coordenarem e acompanharem as actividades desenvolvidas pelos auditores externos adquirem Know How específico que lhes facilita o desenvolvimento das suas funções.
<input type="checkbox"/> Projectos de auditoria interna esporádicos	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Incrementos pontuais das necessidades de pessoal	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Especialização técnica	<input checked="" type="checkbox"/> x	
<input type="checkbox"/> Outras	<input checked="" type="checkbox"/> x	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	



C.5. O âmbito da actividade da função de Auditoria Interna abrange todas as áreas da empresa?

Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	Justifique A Auditoria Interna abrange todas as áreas da Empresa. Na ANA a auditoria interna inclui a vertente Financeira e a vertente Operacional (Operações; Segurança-Safety e Security; Manutenção; Socorros; Qualidade do Serviço Prestado; Segurança e Saúde no Trabalho e Ambiente), em ambas as vertentes estão contempladas o âmbito Qualidade e Responsabilidade Social.
Não	<input type="checkbox"/>	

C.6. O âmbito da actividade da função de Auditoria Interna abrange todas as empresas participadas?

Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	Justifique
Não	<input type="checkbox"/>	

C.7. Desde que ano existe essa actividade de Auditoria Interna?

Na ANA a função de auditoria interna existe desde a constituição da Empresa, na altura ANA.EP.

C.8. Com que frequência essa unidade orgânica comunica com o órgão do qual depende?

Anualmente	<input type="checkbox"/>	Neste caso, quantas vezes se reuniu em 2008? A comunicação com o Conselho de Administração é praticamente diária feita de acordo com a actividade da Direcção e/ou com as solicitações do Órgão. A actividade da Auditoria Interna é acompanhada pelo Conselho de Administração de forma sistemática. Trimestralmente é apresentado um relatório de actividades com identificação dos desvios relativamente ao Planeado e respectiva justificação.
Mensalmente	<input type="checkbox"/>	
Semanalmente	<input type="checkbox"/>	
Sempre que se justifica	<input checked="" type="checkbox"/>	





Secção D: Estrutura organizativa da unidade orgânica de Auditoria Interna

D.1. Qual a sua composição? (em 31/12/2008)

Nome/Função	Idade	Recrutados		Cargo desempenhado anteriormente	Grau académico	Área de formação	Certificações na área de Auditoria/Revisão	Experiência em Auditoria Interna (anos)
		Interno	Externo					
Maria Ludovina Simões/Director	58	X		Chefe de Divisão de Auditoria Financeira	Licenciatura	Organização e Gestão de Empresas	----	25
Vitor Delgado Maria/Chefe da Divisão da Auditoria Operacional	55	X		Chefe de Divisão de Manutenção do Aeroporto de Lisboa	Bacharelato	Engenharia de Electrotecnia - Energia e Sistemas de Potência	----	5
Maria João Carrapiço/Auditor Financeiro	47	X		Técnica Superior na Direcção Financeira / Contabilidade Central	Licenciatura	Contabilidade e Auditoria	Em fase de exames para Certificação CIA	16
Patrícia Lima/Auditor Operacional	55	X		Técnica Superior de Organização	Licenciatura	Engenharia Electrotécnica / Sistemas de Energia e Potência	----	23
Ana Cristina Laró da Costa/Auditor Financeiro	44	X		Técnica Superior na Direcção Comercial	Licenciatura	Gestão de Empresas	----	9
Pedro José de Magalhães Amaro/Auditor Financeiro	40	X		Técnico Superior de Organização	Licenciatura	Informática Gestão	----	12
Ciro Jorge Mendes Ligeiro/Auditor Financeiro	39	X		Técnico Superior na Direcção Financeira / Património	Licenciatura	Organização e Gestão de Empresas	----	4
Ana Sofia da Silva Robalo/Auditor Financeiro	32		X	Auditor Financeiro Sénior em Auditoria Externa	Licenciatura	Gestão	Em fase de exames para Certificação CIA	4
José F. Martins/Auditor Operacional	54	X		Coordenador da Manutenção Eléctrica do Aeroporto de Lisboa	Licenciatura	Engenharia Electrotécnica / Automação e Electrónica Industrial	----	3

4/11



D.2. Considera que o número actual de pessoas que compõem a unidade orgânica é adequado?

Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	Justifique
Não	<input type="checkbox"/>	

D.3. Como avalia o orçamento colocado à disposição da unidade orgânica de auditoria interna?

Excedeu muito as necessidades	<input type="checkbox"/>
Excedeu as necessidades	<input type="checkbox"/>
Adequado às necessidades	<input checked="" type="checkbox"/>
Aquém das necessidades	<input type="checkbox"/>
Muito aquém das necessidades	<input type="checkbox"/>

D.4. No caso de ter ficado aquém, ou muito aquém das necessidades, justifique:

Número de auditorias	<input type="checkbox"/>	Quais
Complexidade das auditorias	<input type="checkbox"/>	
Dispersão geográfica das auditorias	<input type="checkbox"/>	
Inadequação do modelo de auditoria interna	<input type="checkbox"/>	
Custo de implementação do plano estratégico	<input type="checkbox"/>	
Outras razões	<input type="checkbox"/>	

D.5. Esta unidade orgânica reporta funcionalmente¹ perante:

Conselho de Administração (CA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Quais
Comité de Auditoria	<input type="checkbox"/>	
Presidente do CA ou Director-Geral	<input type="checkbox"/>	
Direcção Financeira	<input type="checkbox"/>	
Comissão Executiva	<input type="checkbox"/>	
Outros	<input type="checkbox"/>	

D.6. Esta unidade orgânica reporta administrativamente² perante:

Conselho de Administração (CA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Quais
Comité de Auditoria	<input type="checkbox"/>	
Presidente do CA ou Director-Geral	<input type="checkbox"/>	
Direcção Financeira	<input type="checkbox"/>	
Comissão Executiva	<input type="checkbox"/>	
Outros	<input type="checkbox"/>	

D.7. Quem nomeia o director da unidade orgânica de auditoria interna?

Conselho de Administração (CA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Quais
Comité de Auditoria	<input type="checkbox"/>	
Presidente do CA ou Director-Geral	<input type="checkbox"/>	
Direcção Financeira	<input type="checkbox"/>	
Comissão Executiva	<input type="checkbox"/>	
Outros	<input type="checkbox"/>	

D.8. Em que medida a função de Auditoria Interna aproveita as vantagens das tecnologias da informação (TI) para melhorar a prestação dos seus serviços?

Utilização básica de TI	<input type="checkbox"/>
Utilização de TI no planeamento, gestão de recursos e armazenamento de conhecimento	<input type="checkbox"/>
Utilização de TI também no trabalho de campo, partilha de conhecimento, reporting e follow-up.	<input checked="" type="checkbox"/>

¹ P.ex.: aprovar o estatuto da AI, aprovar a avaliação de risco feita pela AI e o correspondente plano de auditoria, ser informado dos resultados da actividade de AI, aportar as remunerações do chefe de auditoria interna, inquirir acerca de limitações ao trabalho da AI.

² P.ex.: orçamentos e contabilidade da gestão, administração dos recursos humanos, comunicações internas e fluxos de informação, administração das políticas e dos procedimentos internos da organização.





D.9. Por favor, indique as ferramentas de TI que utiliza no suporte da função de Auditoria Interna:

iBPMS - intelligent Business Process Management Solutions (utilizado enquanto sistema de suporte ao Sistema de Gestão Integrado em que a Empresa se encontra certificada e na gestão da actividade de auditoria interna, nomeadamente no planeamento, notificação, elaboração e divulgação de relatório, gestão das não conformidades e respectivo follow-up), todas as funcionalidades das aplicações em que a informação da Empresa se suporta (SAP, BI, SIFACT), Sistemas Informáticos Operacionais. Naturalmente que são utilizadas as ferramentas do Office, incluindo o Visio e Project.

Secção E – O planeamento do trabalho de auditoria interna

E.1. Existe algum documento formalmente aprovado ou estatuto, que defina o objectivo, autoridade e responsabilidade da unidade orgânica de Auditoria Interna?

Não	<input type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ordem de Serviço emitida pelo Conselho de Administração (OS-00-006/08 de 26-03-2008); Manual de Estrutura da Empresa.		

E.1.1. Em caso afirmativo indique:

O cargo de quem o aprovou	Conselho de Administração
O cargo de quem o propôs	Directora de Auditoria e Organização
Quando foi a sua última revisão	26-03-2008

E.1.2. Considera-o adequado à função de Auditoria Interna na sua empresa?

Muito adequado	<input checked="" type="checkbox"/>	Justifique
Adequado	<input type="checkbox"/>	
Inadequado	<input type="checkbox"/>	

E.2. Existe algum documento escrito, que determine as linhas estratégicas para o médio prazo para a função de auditoria interna?

Não	<input type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	
A Empresa dispõe de um Plano Estratégico a médio/longo prazo. Anualmente no Plano Operacional da Direcção (Orçamento; Programa de Actividades) inclui-se o Programa de Auditorias para o ano em causa contemplando as Orientações Estratégicas definidas e a criticidade da Actividade.		

E.2.1. Em caso afirmativo indique:

O cargo de quem o aprovou	Conselho de Administração
O cargo de quem o propôs	Directora de Auditoria e Organização
Quando foi a sua última revisão	Dezembro de 2008

E.2.2. Considera-o adequado à função de Auditoria Interna na sua empresa?

Muito adequado	<input type="checkbox"/>	Justifique
Adequado	<input checked="" type="checkbox"/>	
Pouco adequado	<input type="checkbox"/>	
Inadequado	<input type="checkbox"/>	



E.3. Existe algum documento escrito, que determine a cobertura do trabalho de auditoria, proposto para cada ano?

Não		Especifique
Sim	X	
<p>Na ANA as actividades da auditoria interna estão suportadas em procedimentos/normativos, em concreto no Procedimento – Gestão de Auditorias e na Especificação que lhe está associada – Matriz de Risco de Suporte à Preparação do Programa de Auditorias, que tem como objectivo definir os critérios, os pesos a atribuir a cada critério e as fórmulas de cálculo para o apuramento dos processos, actividades e locais com maior risco. O Programa anual de Auditorias é definido de acordo com o referido anteriormente e orientado para a Estratégia definida para a Empresa. Estes procedimentos suportam o Sistema de Gestão Integrado, em que a Empresa se encontra certificada.</p>		

E.3.1. Em caso afirmativo indique:

O cargo de quem o aprovou	Directora de Auditoria e Organização
O cargo de quem o propôs	Directora de Auditoria e Organização
Quando foi a sua última revisão	2008

E.3.3. Considera-o adequado à função de Auditoria Interna na sua empresa?

Muito adequado	X	Justifique
Adequado		
Inadequado		

E.4. Qual a definição mais aproximada (formal ou informalmente) da função de auditoria interna na sua empresa? (escolher apenas uma hipótese)

Assegurar que os procedimentos e controlos são efectivamente cumpridos	
Fiscalizar o sistema de controlo interno, apresentando medidas para a sua melhoria	
Engendrar soluções, em conjunto com os auditados, tornando-se nesse sentido um parceiro estratégico da gestão	X

E.5. Quantas e que tipo de auditorias foram realizadas nos últimos 3 anos?

de conformidade	
verificação do sistema de controle interno	
auditoria das aplicações informáticas em exploração	
auditoria de gestão, operacional ou de resultados a novos processos ou sistemas	25*
de risco	
deteção de fraudes	
financeira	39
a sistemas informáticos	1
Outros	43

Quais

Operacionais (nas Áreas Operações Aeroportuárias, Manutenção, Socorros Segurança no âmbito Safety, Security, Ambiente e SST) em que tanto estas como as Financeiras incluem a verificação e avaliação do Sistema de Controlo Interno e a Qualidade do Serviço Prestado.

*ao Sistema de Gestão Integrado em que a Empresa se certificou em 2008.




E.6. Existe orçamento/recursos para realizar trabalhos imprevistos, fora do planeado?

Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	Justifique
Não	<input type="checkbox"/>	

E.7. Quantas auditorias, fora do plano de acção, foram efectuadas no último ano?

15 *

* O ano de 2008 tratou-se de um ano atípico, na medida em que por ter sido o ano de Certificação no SGI, foi necessário realizar alguns trabalhos nesse âmbito que não estavam previstos.

Secção F: Programa de trabalho da unidade orgânica de Auditoria Interna
F.1. Indique qual/quais os órgão de governo da empresa ou departamento que determinam o plano de acções da unidade orgânica de Auditoria Interna.

O órgão da empresa de que depende a unidade orgânica		
A pedido de outros departamentos		
O conselho de administração		
Presidente do CA ou Director-Geral		
A própria unidade orgânica	<input checked="" type="checkbox"/>	
Outros	<input checked="" type="checkbox"/>	

Quais?
O Plano de Auditorias é estabelecido pela Direcção de Auditoria tendo em conta o atrás referido. Além do definido por esta Direcção poderão ocorrer acções de auditoria por determinação do Conselho de Administração e/ou por solicitação das outras Direcções da Empresa e das Empresas Participadas.

F.2. A empresa elabora algum tipo de avaliação do risco e exposições que possam afectar a empresa?

Não	<input type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	Existe na Empresa um processo para Avaliação e Gestão do Risco, subdividido em Gestão de Riscos de Planeamento e Execução Estratégica; Gestão do Riscos de Regulação e de Regulamentação; Gestão de Riscos de Planeamento, Coordenação e Execução Operacional e Gestão de Riscos de Terceiros e Corporativos.

F.3. Qual é o grau de envolvimento da unidade orgânica de Auditoria Interna no processo de identificação e avaliação de riscos?

É ela que é responsável pela avaliação do risco	<input type="checkbox"/>
Colabora na avaliação do risco	<input checked="" type="checkbox"/>
Não colabora na avaliação do risco	<input type="checkbox"/>

F.4. Em que medida essa avaliação da auditoria interna é vertida no programa de actividade da auditoria?

É determinante para a elaboração do programa de actividade	<input checked="" type="checkbox"/>
Influencia o programa de actividade	<input type="checkbox"/>
Não influencia o programa de actividade	<input type="checkbox"/>

G. Governo das sociedades
G.1. A sua organização preparou um relatório (a incluir no relatório anual de gestão) sobre a estrutura e as práticas de governo das sociedades para o exercício 2008?

Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	Justifique
Não	<input type="checkbox"/>	



G.2. Em que grau a unidade orgânica de Auditoria Interna contribuiu para a elaboração do mesmo?

É ela que é responsável pela sua elaboração	<input type="checkbox"/>	Justifique
Colabora na sua elaboração	<input checked="" type="checkbox"/>	
Não colabora na elaboração desse	<input type="checkbox"/>	

G.3. A Auditoria Interna está integrada num adequado modelo de governo da empresa?

O papel de Auditoria Interna foi desenvolvido e definido independentemente das outras funções	<input type="checkbox"/>
O papel da Auditoria Interna está alinhado com outras funções da organização, mas não é uma parte integrante do modelo de governo da Companhia	<input type="checkbox"/>
O papel da Auditoria Interna foi desenvolvido e definido como parte integrante do modelo de governo da companhia	<input checked="" type="checkbox"/>

Secção H: Prevenção de fraudes

H.1. Encontra-se disponível na empresa alguma ferramenta informática para a prevenção e detecção de fraudes?

Não	<input checked="" type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input type="checkbox"/>	

H.2. A função de auditoria interna gere o processo de detecção de fraudes?

Não	<input checked="" type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input type="checkbox"/>	

H.3. A função de auditoria interna audita o processo de prevenção e detecção de fraudes?

Não	<input checked="" type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input type="checkbox"/>	

Secção I: Garantia de qualidade da unidade orgânica de Auditoria Interna

I.1. Foram definidos os indicadores de desempenho para a função de Auditoria Interna?

Não	<input type="checkbox"/>	Especifique
Sim	<input checked="" type="checkbox"/>	No âmbito do Sistema de Gestão Integrado/Modelo Integrado de Gestão em que a Empresa se encontra certificada.

I.2. Quais foram esses indicadores:

Custo total das auditorias ou face ao programado	<input type="checkbox"/>	Quais?	
Nº de recomendações implementadas	<input type="checkbox"/>		
Duração total das auditorias ou face ao programado	<input type="checkbox"/>		
Satisfação dos "stakeholders" (qualidade dos relatórios, utilidade das recomendações e sua aplicabilidade, ...)	<input checked="" type="checkbox"/>		
Poupança induzida pelas recomendações implementadas	<input type="checkbox"/>		
Satisfação dos auditores internos	<input type="checkbox"/>		
Contribuição para o desempenho global por parte da unidade orgânica de auditoria interna	<input type="checkbox"/>		
Outros	<input checked="" type="checkbox"/>		
			nº de auditorias realizadas/nº de auditorias previstas

I.3. Em que ano foi realizada a última avaliação externa da qualidade da função de auditoria interna?

2008





I.4. Descreva sumariamente os seus resultados.

De acordo com uma avaliação da KPMG, cita-se: "Conclui-se, pela análise efectuada aos dados fornecidos no Survey e considerando um conjunto de melhores práticas, que a função de Auditoria Interna da ANA – Aeroporto de Portugal, SA apresenta-se em média, quando comparada com o Sector e com o Mercado, mais robusta que as suas congéneres no que respeita à grande maioria dos aspectos considerados na referida análise."

A nível interno, a empresa efectua um inquérito de Satisfação do Cliente interno onde a actividade de auditoria é avaliada por toda a Empresa. Em 2008, numa escala de 1 a 5 o resultado obtido foi de 3, 56. Acresce que a auditoria Interna dispõe de um inquérito de avaliação do serviço prestado que é remetido às Direcções auditadas após cada auditoria e que aquando do seu recebimento é analisado e são tomadas as medidas adequadas à melhoria do serviço prestado.

I.4. Como são avaliados os auditores internos?

Pelos superiores	X
Pelos seus pares	
Pelos seus subordinados	
Pelos auditados	X
Outros	

Justifique

Secção J: Formação de colaboradores da unidade orgânica de Auditoria Interna

J.1. Qual a melhor definição acerca do programa de formação e desenvolvimento da unidade orgânica de Auditoria interna na sua empresa? (escolher apenas uma)

Não existe um programa de formação.	
A formação vai sendo programada concomitantemente ao surgimento das necessidades	
individual planificada em linha com o perfil de competências para a função.	X

J.2. Indicar, em média, o número de horas que cada pessoa da unidade orgânica de auditoria interna dedica a acções de formação anualmente.

100

Secção L: Custos da unidade orgânica de Auditoria Interna/ano

L.1. Indique o montante total despendido (sem encargos sociais) pela unidade orgânica de auditoria interna em 2008

€ 616 358

L.2. No caso de a unidade orgânica ter sido externalizada, indique o valor mensal despendido, sem IVA

	Valor (€)	Nº de auditores
Valor mensal		
Valor total pago em 2008		



8. Se desejar expressar alguma opinião, comentário, críticas ou outros considerandos sobre o(s) questionário(s) relativos a este estudo, pode fazê-lo no espaço seguinte (não tem limite de palavras):

Face às 3 propostas de definição de auditoria interna que nos são apresentadas para escolha no ponto E.4. e por nenhuma se identificar claramente na postura de Órgão de Apoio à Gestão, embora tenhamos escolhido aquela que menos se afastava do conceito que orienta a Auditoria Interna na ANA, apresentamos aquela que sempre tem pautado e que define a função da Auditoria Interna na ANA:

"-Órgão independente, de apoio à Gestão, quer da Administração, quer das diferentes Direcções, certificador de um adequado Sistema de Controlo Interno baseado numa avaliação sistemática da Gestão de Risco, contribuindo para a garantia da implementação das boas práticas de desenvolvimento sustentado do negócio e para a eficiência e segurança operacional, indispensáveis ao sucesso da Organização.

Pautada pela aferição da melhoria contínua dos serviços prestados e pela prevenção de entropias no funcionamento da Organização, possibilita a identificação de situações passíveis de correcção, de pontos de melhoria e a partilha de conhecimento das melhores práticas."

De referir que na ANA a função de auditoria interna é desempenhada tendo em conta as regras de conduta aplicadas à profissão de auditor e as normas internacionais de auditoria interna emitidas pelo IIA-Institut of Internal Auditors.

Responsável pelo preenchimento do questionário	Cargo/Função	Departamento
António Guilhermino Rodrigues	Presidente	Conselho de Administração
Alda M. A. R. Borges Coelho	Vogal	Conselho de Administração

Data: 2009/ 05 / 2X





4. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da CGD, SA*





Fernando Faria de Oliveira
Presidente Conselho de Administração

Ref. N° 250/10 - SGE

* Anexo IX

1. Da entrada

2. Produzido no Relatório

em anexo.

27.12.2010

Exmo. Senhor
Prof.º Doutor José Manuel Monteiro da
Silva
M. I. Juiz Conselheiro Do
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 21 de Dezembro de 2010

Assunto: Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado

Acusamos a recepção do ofício n° 021042, de 2010.12.14, desse Tribunal, com a referência Proc. N° 42/08 audit – DA IX, de 14.12.2010, que agradecemos.

O Relatório preliminar em assunto a que demos a melhor atenção, constitui um excelente trabalho sobre os actuais conceitos e regulamentação da função de auditoria interna e revela-se uma oportunidade de melhoria que a Caixa Geral de Depósitos está empenhada em implementar.

Assim, considera-se com interesse a prestação de informação adicional ou actualizada relativamente a alguns pontos, apresentados em anexo, tendo sido adoptada a estrutura do referido relatório conforme solicitado.

Apresentamos a V. Exa. os melhores cumprimentos, *de muito apreço*

Fernando Faria de Oliveira

Caixa Geral de Depósitos

Sede Social: Av. João XXI, 63 • 1000-300 LISBOA
Capital Social € 4.500.000.000
CRCL e Contribuinte sob o n.º 500 960 046

DETC 28 12'10 22569





Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado

2. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Modelo de governação (19 e 20)

Não obstante a orientação prioritária para assegurar a fiscalização do controlo interno, na CGD têm vindo a ser desenvolvidas diversas actividades, enquadradas no Regulamento de Auditoria Interna, que permitirão progressivamente evoluir para as outras áreas da função de AI.

A estrutura da unidade de AI (28 a 33)

A CGD está empenhada em manter um quadro de auditores internos qualificados e dotados de formação, informação e instrumentos de trabalho, que lhes permita demonstrar competência e profissionalismo nos princípios e práticas de auditoria interna, bem como uma ampla compreensão do risco de negócio e do controlo interno, e uma perspectiva alargada da Organização.

Neste sentido, em 2010 a CGD apoiou nove colaboradores, oito dos quais se candidataram à certificação CIA (*Certified Internal Auditor*) e um à certificação CFSA (*Certified Financial Services Auditor*), ambas atribuídas pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA).

Garantia da qualidade da AI (35 e 36)

Está em curso um Programa de Avaliação de Qualidade de Auditoria Interna (QA&IP), para começar a ser operacionalizado em 2011, e no âmbito do qual já foram realizadas algumas iniciativas, nomeadamente:

- Uma análise de desvios entre as Normas Profissionais para a Prática de Auditoria Interna (IPPF) do *The Institute of Internal Auditors* (IIA) e os actuais processos e procedimentos em uso pela Direcção de Auditoria Interna;
- Definidos os desvios e as iniciativas a tomar para os suprimir, nomeadamente através da implementação do QA&IP.

A detecção de fraude (37)

Na CGD, a AI tem vindo a ajustar os seus programas de auditoria, introduzindo questões ligadas à prevenção, detecção e reporte de actividades potenciadoras de fraudes. Neste âmbito, logo que é identificada uma nova tipologia de fraude, é divulgada à Rede Comercial, nomeadamente através de recomendação específica e detalhada, de modo a prevenir e obstar à ocorrência da mesma, complementada com acções de sensibilização e formação junto dos responsáveis.

Apreciação geral (38)

Não obstante a prioridade para as acções de auditoria orientadas à verificação e conformidade das práticas com os procedimentos operacionais e de controlo instituídos e, conseqüentemente, maior orientação para o controlo interno, têm vindo a ser desenvolvidas diversas acções tendentes a contribuir para a melhoria dos processos de gestão, indo ao encontro das melhores práticas internacionais.



5. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da CP, EP*





COMBOIOS DE PORTUGAL, E.P.E.

Conselho de Administração

À sua IX:

1. Da entrada.

2. Recusar ao Jornal respectivo

24.12.2010

Exmo. Senhor

Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Data: 28.12.2010

N/Refª: 397642

Assunto: Relatório preliminar da auditoria à função auditoria interna no sector empresarial do Estado

Proc. Nº 42/08 Audit - DA IX de 14/12/2010

Exmo. Senhor

Em resposta ao do ofício de V. Ex.ª acima referenciado cumpre-nos dizer o seguinte:

A página 45 do relatório refere-se que a CP não tem "formalmente aprovado um estatuto para o funcionamento da actividade de auditoria interna".

De facto, de acordo com a "Norma de Atributo" 1000 (Objectivo, Autoridade e Responsabilidade), do Enquadramento Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna do IIA, Institute of Internal Auditors "O objectivo, autoridade e responsabilidade da actividade de auditoria interna têm que ser formalmente definidos no estatuto da auditoria interna, em conformidade com a Definição de Auditoria Interna, o Código de Ética e as Normas. O Responsável tem que rever periodicamente o estatuto da auditoria interna e apresentá-lo aos gestores superiores e ao Conselho para aprovação". Esta Norma é apoiada por uma Recomendação de Prática (Practice Advisory 100-1 Internal Audit Charter) que vai no mesmo sentido.

A CP está bem ciente da referida norma e a visão que tem para a sua função de auditoria interna é a de máxima conformidade com a Framework do IIA bem como a certificação dos seus colaboradores quer pelo mesmo IIA (CIA, Certified Internal Auditors) quer por outras entidades (qualidade, ambiente, responsabilidade sócia, segurança, anti-fraude, informática, self-assessment). Desta visão decorre a missão e os objectivos do seu órgão de auditoria interna, conformes com a definição de auditoria interna do IIA.

O relatório do Tribunal de Contas refere, e bem, em relação à CP, que "existe um descritivo de funções da sua unidade de auditoria interna, como parte do Manual de Organização." Tal não impede, contudo que, periodicamente, como é devido proceda á sua revisão. Pode assim entender-se que tenhamos referido estarmos a estudar a adopção de um estatuto, para a unidade orgânica de auditoria interna a ser aprovado pelo Conselho de Administração, definindo deste modo o papel da actividade da sua função e permitir que esta seja avaliada face a esse papel. Com efeito, estando o objectivo, autoridade, responsabilidade e actividade da auditoria interna formalmente aprovados através de deliberação do CA, esta é depois transposta para o Manual de Organização. A CP está pois conforme a Norma de Atributo 1000 do Enquadramento Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna do IIA.

DGTC 29 12'10 22630

Site: Capas do Bocage, 20 - 1249-109 Lisboa - Nº Fiscal de Cont. 500 948 801 - Matr. C.R.C. Lisboa nº 109 Capas Estabelecido 1995 317 000 EURCS

MVZ-1.1



Gostaríamos aqui de referir que em sede IPG's 2011, estabelecemos como objectivos, certamente reconhecíveis para quem a Framework do IIA é familiar, para o órgão de auditoria interna, entre outros:

- Melhorar a eficácia, a eficiência e a qualidade dos serviços de garantia e de consultoria prestados (a definição de Auditoria Interna);
- Contribuir para a melhoria dos processos de governação, de gestão de risco e de controlo;
- Contribuir para a melhoria da conformidade legal e regulamentar;

No que respeita ao primeiro objectivo, elegemos como acções:

- Certificação de Auditores Internos (Qualidade e Ambiente, CCSA e CIA);
- Elaborar Manual de Auditoria Interna e Carta de Auditoria e submetê-los à aprovação do CA (apesar do Manual de Organização ser suficiente entendemos que um documento próprio torna mais clara e visível a conformidade com o normativo do IIA);

Em resumo, parece-nos que a CP está alinhada com o que se preconiza no relatório.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração


José Benoliel



6. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da EP, SA*





Handwritten mark



Estradas de Portugal, S.A.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

À Area IX,
1. Da entrada.
2. Juntar ao processo.
lx, 5.1.2011
Handwritten initials

CONFIDENCIAL

[Exm.º Senhor]

Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Ilustre Juiz Conselheiro do
TRIBUNAL DE CONTAS

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa referência:	Antecedente:	Saida:	Data:
021074	14-12-2010	/2010/GAG	112825	102140	30-12-2010

Assunto: Processo n.º 42/08 – Audit – DA IX
Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado

Correspondendo ao ofício de V. Ex.ª acima mencionado, junto enviamos uma informação que não pretende constituir um contraditório formal ao relatório recebido.

De facto, as considerações formuladas nesse Relatório Preliminar e aplicáveis à EP, resultam directamente dos elementos que foram fornecidos por esta Empresa em sede do inquérito, pelo que nada há a obstar-lhes.

Contudo, face à análise efectuada sobre esse documento e porque a referida informação interna contém alguns dados complementares ao próprio inquérito que originou este relatório, os quais, na nossa opinião, poderão ainda ser relevantes para este estudo, foi entendimento que a mesma fosse remetida a esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos. *Handwritten signature*

O Conselho de Administração,

Handwritten signature of Admerindo da Silva Marques
Admerindo da Silva Marques
Presidente

Handwritten signature of Eduardo Andrade Gomes
Eduardo Andrade Gomes
Administrador

(CA/GAG)

Mod. 18.11.05.27-11.2007

EP – Estradas de Portugal, S.A.
Capital Social: 200.000.000 Euros
NIF: 504598686

BGTC 05 01'11 00145

Sede: Praça da Portagem 2809-013 ALMADA- PORTUGAL
Telefone: +351-21 287 90 00 / Fax: +351-21 295 19 97
E-mail: ep@estradas.pt • www.estradas.pt





GABINETE DE AUDITORIA GERAL

DESPACHO:

À consideração do Sr. PCA, Dr.º Almerindo Marques:

Afigurando-se que o Relatório Preliminar do Tribunal de Contas não carece de um contraditório formal por parte da EP, na medida em que as referências que nos são feitas correspondem aos dados oportunamente fornecidos em sede do inquérito a que se respondeu, ainda assim se sugere o envio da presente informação, a título explicativo e de um modo mais detalhado, sobre as diversas matérias de auditoria interna abordadas.

Outrossim, tendo a SEOPC solicitado informações sobre a mesma matéria, sugere-se igualmente o envio simultâneo de uma cópia.

Almada, 29-12-2010

O Director,

Carlos A.M. Lopes

AUTORIZAÇÃO:

D'acordo
30/12

Almerindo da Silva Marques
Presidente

Informação n.º 113/2010/GAG Proc.: Audit.TC Data: 2010-12-29 Saída: 75410 Antec. 112825

Assunto: RELATÓRIO PRELIMINAR DA AUDITORIA À FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA NO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

A EP, S.A. foi directamente notificada em 15-12-2010 do teor do relatório preliminar da auditoria em título, através do **ofício do Tribunal de Contas n.º 021074 de 14-12-2010** – Processo n.º 42/08 Audit – DA IX, tendo em vista pronunciar-se, querendo, no prazo de 10 dias, o qual se completa no próximo dia 30-12-2010.

Recebeu-se também pelo ofício n.º SEAOPC n.º 2848 de 21-12-2010, reencaminhando o **ofício n.º 006899 de 16-12-2010 do Gabinete de Sua Ex.ª o MOPTC**, com um pedido de informação sobre a mesma matéria.

Cumpre-nos, assim, dar satisfação em simultâneo a ambos os pedidos.

1/7





GABINETE DE AUDITORIA GERAL

1. ANTECEDENTES

Esta acção do Tribunal de Contas desenvolveu-se a partir de um inquérito de 16-06-2010, acerca da existência e funcionamento de órgãos de Auditoria Interna nas empresas tuteladas e participadas pelo Estado e concessionárias de serviço público, em funcionamento durante o ano de 2008.

A EP, S.A. deu cumprimento ao solicitado, através do preenchimento do mencionado inquérito, o qual foi enviado ao Tribunal de Contas em 04-07-2010, após análise em conjunto do signatário com o Sr. Presidente do Conselho de Administração.

Sabe-se agora, através da recepção do Relatório Preliminar dessa acção, que **a EP fez parte de uma amostra constituída por 20 entidades seleccionadas no SEE.**

2. A MATÉRIA DO RELATÓRIO

A estrutura dos comentários à matéria contida no questionário vai ser seguida de acordo com a estrutura do relatório recebido, conforme nos é solicitado pelo Tribunal de Contas, os quais vão referidos pelos itens do próprio relatório:

• 3. Enquadramento legal

O relatório destaca a importância da existência de uma Comissão de Auditoria, o que reconhece como uma "boa prática" resultante do modelo de governação anglo-saxónico.

Na EP tal comissão é inexistente, pelos motivos seguidamente adiantados.

• 3.1. Caracterização jurídica

O relatório caracteriza os modelos de governação segundo os modelos: latino, latino reforçado, anglo-saxónico e dualista.

Nessa classificação, a EP enquadra-se no modelo latino reforçado, na medida em que dispõe de 4 órgãos na sua estrutura de administração e fiscalização, conforme o artigo 11.º do DL 374/2007 de 7 de Novembro: Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Revisor Oficial de Contas.

Não obstante as alterações ao Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado pelo DL 300/2007 de 23 de Agosto, o estatuto da EP não prevê a existência de administradores não executivos e de comissões onde avultaria uma Comissão de Auditoria.

Por outro lado, refere-se que nos modelos latino e latino reforçado, o papel da Comissão de Auditoria Interna é desenvolvido pela comissão de fiscalização.

Como se viu, não existe na EP um órgão com esta denominação, não se ficando a saber se o Tribunal de Contas se refere ao Conselho Fiscal.

Por esse motivo, esta é uma recomendação cujo conteúdo terá que ser esclarecido e revisto à luz deste relatório, na medida em que dentro das funções definidas pelo Estatuto da Empresa para o Conselho Fiscal, esta atribuição não se encontra directa ou indirectamente referida.

• 3.2. As estruturas de administração e fiscalização das empresas detidas pelo Estado

Neste relatório refere-se que as empresas de maior dimensão e complexidade devem especializar a função de supervisão através da criação de comissões especializadas, entre as quais se deve incluir uma Comissão de Auditoria ou uma comissão para as matérias financeiras consoante o modelo de governo adoptado.

27



GABINETE DE AUDITORIA GERAL

Esta é uma definição que resulta da RCM n.º 49/2007 de 28 de Março, prevendo que se assegure a efectiva segregação de funções de administração executiva e de fiscalização.

Poderá, eventualmente, esta ser uma matéria a ser objecto de reflexão futura na EP, já que se afigura que depende de factores que lhe são exógenos.

• **3.2.1. A Auditoria Interna na estrutura do bom governo**

Refere-se que a Comissão de Auditoria é um órgão criado no seio do Conselho de Administração ou de um Conselho Geral de Supervisão e deve ser composta por administradores não executivos e independentes.

Dada a composição deste órgão na EP, esta é uma impossibilidade estatutária.

Por outro lado, refere-se que as funções da Auditoria Interna devem incluir: Apoio à Direcção, Vigilância do Sistema de Controlo Interno, Apoio à Gestão do Risco e Processos de Governação, Assessoria e Investigação.

De acordo com a orgânica interna aprovada para o actual Gabinete de Auditoria Geral da EP, todas estas funções estão asseguradas, como foi em devido tempo dado a conhecer ao Tribunal de Contas pela remessa da Ordem de Serviço n.º 11/2009/CA de 26-06-2009, que inclui responsabilidades nas áreas de Consultoria Técnica, de Auditoria Operacional e de Auditoria do Risco e da Fraude.

• **4. Resultados da amostra**

A EP foi uma das 20 empresas do SEE inquiridas, sendo classificada no sector económico de "actividades auxiliares de transportes", tal como a ANA, a NAV e a REFER.

• **4.1. O Governo das Sociedades e o papel da Comissão de Auditoria na função de auditoria interna**

Reconhece-se que a implementação de Comissões de Auditoria nestas empresas tem sido gradual ao ponto de apenas 4 das 20 da amostra possuírem este órgão.

Nesta medida, a EP não constitui excepção a qualquer regra, estando no plano geral da maioria das inquiridas.

• **4.2. A composição, as competências e as normas de funcionamento da Comissão de Auditoria**

É analisado o papel das 4 Comissões de Auditoria encontradas, pelo que não se considera pertinente neste âmbito fazer-lhe referência, por não ser aplicável à EP, onde tal órgão não existe, nem está previsto.

• **4.3. A unidade orgânica de auditoria interna**

Refere o relatório que a existência da função de auditoria interna não é de todo contraditória com a adopção de modelos latinos de estrutura de sociedade sem Comissão de Auditoria. A função de auditoria interna cumpre o seu papel dentro de cada modelo, podendo ser alterado conforme aquele que for escolhido.

Ou seja, a inserção orgânica do Gabinete de Auditoria Geral da EP como Direcção de 1.ª linha em nada conflitua com o que aqui se encontra referido, na medida em que está directamente dependente do mais alto órgão de gestão da Empresa, o que lhe assegura a independência e transversalidade da sua actuação.





GABINETE DE AUDITORIA GERAL

Por outro lado, o Gabinete de Auditoria Geral da **EP** enquadra-se no modelo misto encontrado em 5 das 20 Empresas inquiridas, ou seja, trabalha com recursos internos, recorrendo a serviços externos apenas como complemento, por motivo da eventual necessidade de reforço de meios ou da carência pontual de especialidades necessárias.

• 4.4. Estrutura organizativa da unidade orgânica de Auditoria Interna

O rácio de auditores/colaboradores internacionalmente aceite é de 1%, sendo que a **EP** foi a que mais próxima se encontrava desse valor de referência, com 0,92%, no que foi seguida de perto apenas pela CGD e pela ANA.

Também apenas em 3 das 20 empresas inquiridas se dispunha de auditores com uma certificação internacional pelo IIA, entre as quais foi referenciada a **EP** com 3 dos 17 CIA's identificados em toda a amostra, dos quais 13 eram da PT.

• 4.4.1. Garantia de qualidade da unidade orgânica de Auditoria Interna

Refere-se a necessidade de uma avaliação externa e interna da actividade que é exercida pela Auditoria Interna, sendo que no caso da **EP** a primeira delas não está instituída.

No entanto, a **EP** é uma das 11 empresas da amostra onde se definiram indicadores de desempenho para a respectiva unidade orgânica.

• 4.4.2. Independência orgânica

Assinala-se que na maioria das situações a dependência da Auditoria Interna se situa directamente dos Conselhos de Administração, ou, de forma menos recomendada, a uma única pessoa, ainda que essa pessoa seja o Presidente do Conselho de Administração.

No entanto, é reconhecido que no caso de não existirem administradores não executivos, como é o caso da **EP**, esta será uma situação aceitável.

• 4.4.3. O planeamento do trabalho de auditoria interna

Destaca-se que o trabalho da auditoria interna deverá estar focado com a avaliação dos riscos.

Essa é a situação reportada pela **EP**, sendo que o Gabinete de Auditoria Geral é o órgão incumbido de apoiar o Conselho de Administração na gestão do PGRCIC preconizado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção.

Também a programação das acções de auditoria tem em consideração as áreas de maior risco e os planos de risco de cada Unidade Orgânica da Empresa.

• 4.4.4. Estatuto de auditoria interna

Das 20 empresas inquiridas, 15 adoptaram uma definição formal do trabalho da auditoria interna, verificando-se que em 11 delas esse estatuto foi aprovado pelos Conselhos de Administração.

É esta a situação vigente na **EP**, mediante a Ordem de Serviço n.º 11/2009/CA, já atrás citada, a qual aprovou a missão e as áreas de actuação deste Gabinete de Auditoria Geral.

• 4.4.5. O plano estratégico

A **EP** inclui-se nas 9 empresas inquiridas onde, pelas circunstâncias do seu largo espectro de riscos, bem como do estágio de sedimentação do seu modelo, não se adequava ainda à data a um planeamento de auditoria de longo prazo.



GABINETE DE AUDITORIA GERAL

• 4.4.6. O plano anual

Em nenhuma das entidades inquiridas o plano anual foi aprovado pela Comissão de Auditoria, mesmo onde ela existe, mas sim pelo Conselho de Administração, o que é considerado um esvaziamento das funções de supervisão.

Na generalidade dos casos, os planos anuais foram elaborados em articulação entre a própria auditoria e os Conselhos de Administração.

No caso da **EP**, o plano anual da auditoria inclui-se na globalidade do Plano de Actividades da própria Empresa, sendo algumas acções definidas casuisticamente pelo Conselho de Administração.

• 4.4.7. Prevenção de fraudes

A auditoria deverá ter um papel activo junto da Administração no trabalho de prevenção de fraudes e erros.

Refere-se que 11 das 20 entidades da amostra informaram não auditar os processos de detecção da fraude.

Este não é o caso da **EP**, onde a auditoria da fraude constitui uma actividade corrente do Gabinete de Auditoria Geral.

• 4.4.8. Formação profissional

A recomendação do IIA é no sentido de que os CIA (auditores internos certificados), devem completar 80 horas de formação profissional de 2 em 2 anos.

A média anual verificada na amostra é de 45 horas, sendo que no caso da **EP** foi de 30 horas, ou seja, abaixo dos parâmetros recomendados.

• 4.5. Custos da unidade orgânica de AI

O custo médio em 2008 da função de auditoria nas 20 empresas da amostra foi de 933,10 m€/ano.

No caso da **EP** esse custo foi de 680,22 m€, ou seja, situando-se muito abaixo dessa média.

• 4.6. Apreciação da AI nas entidades da amostra

O relatório em causa conclui que mais de metade das entidades inquiridas ainda não assimilaram em pleno o conceito do IIA (The Institute of Internal Auditors, USA).

Não será este certamente o caso da **EP**, onde o actual Director do Gabinete de Auditoria Geral integra os corpos sociais eleitos do IPAI, que é o "chapter" do IIA em Portugal.

Também a maioria dos técnicos superiores afectos ao Gabinete de Auditoria Geral são membros associados desse Instituto, dos quais 3 deles são certificados internacionalmente como CIA's (Certified Internal Auditor).

Por outro lado, nas acções de auditoria interna correntes (excepção feita às acções que tenham natureza essencialmente inspectiva, como sejam os inquéritos e os procedimentos disciplinares), são seguidas as normas profissionais emanadas do IIA, nomeadamente as "International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing".

Imp02.01.06; Rev.3; 03-01-2005





GABINETE DE AUDITORIA GERAL

3. CONCLUSÕES

De tudo quanto acima se refere, pode concluir-se que não há razões objectivas para que a EP exerça um contraditório, na medida em que os resultados apurados e onde a Empresa é mencionada, correspondem aos elementos fornecidos ao TC em fase do preenchimento do inquérito que deu origem a estes mesmos resultados.

Contudo, afigura-se-nos pertinente relevar em síntese os aspectos mais ou menos favoráveis que resultam do posicionamento da EP no cômputo geral das 20 empresas seleccionadas, tal como nos é apresentado neste relatório do TC.

- **Aspectos mais favoráveis**
 - Todas as funções da auditoria interna definidas no Quadro 12 do relatório do TC estão contempladas na definição formal das atribuições do Gabinete de Auditoria Geral da EP, sendo efectivamente exercidas na prática do seu funcionamento;
 - A inserção orgânica do Gabinete de Auditoria Geral da EP está na directa dependência do órgão de topo da gestão, como direcção de 1.ª linha, o que lhe assegura a independência e transversalidade de actuação;
 - O Gabinete de Auditoria Geral da EP é o que mais se aproximou do valor de referência internacional para o rácio auditores/colaboradores;
 - O Gabinete de Auditoria Geral da EP é apenas um dos 3 que possui auditores com certificação internacional pelo IIA;
 - O Gabinete de Auditoria Geral da EP é um dos que possui uma definição formal do seu âmbito de trabalho;
 - O Gabinete de Auditoria Geral da EP é um poucos dos que abrange a averiguação e detecção da fraude;
 - O Gabinete de Auditoria Geral da EP é um dos que participa activamente no Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas;
 - O custo anual do Gabinete de Auditoria Geral é substancialmente inferior ao da média das entidades da amostra;
 - O Gabinete de Auditoria Geral está perfeitamente alinhado com o IIA, não só por utilizar as suas Normas nas acções de auditoria correntes, como pelo facto de a maioria dos seus auditores serem membros do IPAI, dos quais 3 deles certificados como CIA's, pertencendo o actual Director aos corpos sociais eleitos desse mesmo Instituto.
- **Aspectos menos favoráveis**
 - Não existe Comissão de Auditoria, o que resulta do modelo estatutário definido para a EP. Contudo, o relatório reconhece que a implementação destas comissões tem sido gradual, sendo que apenas 4 das 20 empresas da amostra a possuem, mesmo as que são suportadas por outros modelos estruturais de governação;
 - Não se dispõe de linhas estratégicas de médio prazo específicas para a actividade da auditoria interna, pela dificuldade de alinhar esta actividade com um largo espectro de riscos, como o próprio relatório do TC reconhece acontecer para a generalidade dos casos;

**GABINETE DE AUDITORIA GERAL**

- O número de horas de formação dos auditores da EP foi inferior em 2008 ao da média das empresas inquiridas, e inferior ao valor internacional de referência, que é de 80 horas de 2 em 2 anos.

4. SEGUIMENTO

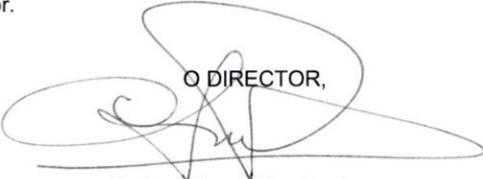
Tendo em vista uma melhoria futura dos aspectos em que o posicionamento da EP nestas matérias resulta numa situação menos favorável, há a considerar o seguinte:

- ✓ A Comissão de Auditoria não está prevista nos Estatutos da EP, pelo que é uma questão que será exposta à Tutela, tendo em vista a solução futura por eventual via deliberativa ou legislativa, que a possa suportar dentro dos especiais requisitos recomendados;
- ✓ Existindo orientações estratégicas para a globalidade da Empresa, os quais incluem as funções de controlo, serão desenvolvidos todos os aspectos tendentes a uma intervenção da auditoria interna mais concertada com essa estratégia global;
- ✓ O rácio dos auditores vs. recursos humanos totais será ajustado à medida que for possível reformular os quadros da Empresa, ou em que diminuam as situações casuísticas que exigem a intervenção da auditoria interna;
- ✓ O indicador do custo médio da função de auditoria interna está associado ao nível geral das remunerações da Empresa. À medida que se forem reforçando as competências e os desempenhos, este valor será melhorado no sentido de uma variação positiva;
- ✓ Nos anos seguintes o indicador de horas de formação evoluiu de modo favorável, sendo que no corrente ano de 2010 já foi em média de 35 por auditor, ou seja, aproximando-se do parâmetro internacional recomendado, que é de 40 horas.

5. PROPOSTA

Face a tudo quanto antecede, ainda que não se considere a necessidade de um contraditório formal, propõe-se que sejam dadas respostas ao TC e à SEAOPC, nos termos dos ofícios cujas minutas se anexam.

À consideração superior.

O DIRECTOR,

Carlos Alberto Mendes Lopes
Economista





7. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA do Hospital Garcia de Orta, EPE*





A Aus IX

1. Da entrada

2. Retirar os dados respectivo

23.12.2010

J.

Exmo. Senhor
Prof. Dr. José Manuel Monteiro da Silva
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Gabinete do Juiz Conselheiro
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

nossa ref. 21405
our ref.

vossa ref.
your ref.

data 17.12.2010
date

assunto Relatário preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector
subject empresarial do Estado

Em resposta à v/ comunicação com a Ref. Proc. Nº 42/08 audit – DA IX de 14 de Dezembro de 2010, vimos por este meio, a título de contraditório, referir o seguinte: no Ponto 4 RESULTADOS DA AMOSTRA Quadro 14 – Amostra, constante na página 27 do documento enviado por V. Exa., não constam os dados referentes ao Hospital Garcia de Orta, EPE, os quais são reportados a 2007.

Julgamos tratar-se de um equívoco, dado que no questionário enviado por email no dia 13 de Julho de 2009, pelo Exmo. Sr. Dr. Luís Marques, então Vogal do Conselho de Administração, na Secção A: Informação Geral A.3. Informação vária, eram solicitados os dados de 2008.

Não obstante, apresentamos de seguida, quer a informação reportada a 2007, quer a 2008:

	31-12-2008	31-12-2007
Volume de Negócio (€)	126.367.316 €	121.163.132 €
Nº de Trabalhadores	2.475	2.406
Participação Pública (%)	100%	100%

Encontramo-nos ao dispor para o esclarecimento de qualquer questão adicional sobre este assunto.

Com os melhores cumprimentos

O Conselho de Administração

Daniel Ferro
Presidente do Conselho de Administração

DGTC 28 12'10 22566

Av. Torrado da Silva - 2801-951 Almada - Portugal - Tel: +351 21 294 02 94 - Fax.: + 351 21 295 70 04
geral@hgo.min-saude.pt





8. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA do Metro de Lisboa, EP*





Metropolitano de Lisboa, E.P.E.

Sede Executiva
Av. Barbosa do Bocage, 5
1049-039 Lisboa, Portugal

Telefone (351) 21 798 06 00
Fax (351) 21 798 06 05

A área IX

- 1. Dar eu trada*
- 2. Encerrar os Dmies respectivos.*

Lx. 7.1.2011

J.

Exmo. Senhor
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Data 06-01-2011

N/Ref. 790981

V/Ref. 022387

Assunto: Relatório Preliminar de Auditoria à função de auditoria interna no SEE

Recebido através do ofício referenciado em epígrafe, o relatório preliminar de auditoria à função de auditoria interna no Sector Empresarial do Estado (SEE), elaborado pelo Tribunal de Contas (TC), foi objecto de uma cuidada análise da nossa parte, tendo suscitado os comentários a seguir apresentados, que não são de exercício de contraditório, por não haver motivos para tal, mas sim de apreço pelo trabalho desenvolvido sobre uma matéria de tanto interesse para o sector.

Ao fazer uma caracterização do estado da arte da função de auditoria interna no SEE, bem como das melhores práticas preconizadas internacionalmente pelas instituições especializadas na matéria, o relatório preliminar do TC constitui uma preciosa ajuda para traçar um rumo de melhoria de desempenho dessa função em qualquer empresa onde a mesma apresente ainda algum atraso em relação a esses modelos que desenvolvimentos recentes da gestão empresarial vieram consagrar.

No caso concreto do ML, após alguns anos em que a função de auditoria interna passou por várias vicissitudes de formulação orgânica com reflexos na instabilidade da sua intervenção na empresa, foi criado, em finais de 2004, o Gabinete de Auditoria Interna (GA), unidade autónoma na dependência directa do Presidente do Conselho de Gerência.

Nestes 6 anos de existência, o GA desenvolveu trabalhos de auditoria em quase todas as áreas da empresa, tendo dirigido a sua acção prioritariamente a domínios da gestão e de funcionamento que apresentavam deficits de desempenho no cômputo de "benchmarkings" internacionais em que o ML participa.

Sede Social
Av. Fontes Pereira de Melo, 28
1069-095 Lisboa Portugal

Contribuinte n.º 500 192 855
Matriculada na Conservatória do Registo
Comercial de Lisboa, sob o n.º 121



No quadro da reestruturação do modelo organizacional da empresa recentemente implementada, o Conselho de Administração entendeu dever redinamizar a função de auditoria interna, conferindo-lhe um papel de intervenção de maior exigência quanto ao valor que deverá criar à gestão, incumbindo-a, adicionalmente, da supervisão do Sistema de Gestão de Risco a criar na empresa.

O Conselho de Administração partilha a mudança de paradigma para a função de auditoria interna preconizada no relatório preliminar em apreço – “de fiscalização dos sistemas de controlo interno para parceiro estratégico da gestão” – que norteará a acção da “Auditoria e Gestão de Risco” (ARC), nova designação da unidade orgânica de auditoria interna do ML no novo modelo organizacional da empresa.

Quero, a finalizar, enaltecer uma vez mais o papel pedagógico que o relatório preliminar do TC não deixará de exercer no SEE tendo em vista o desenvolvimento de funções de auditoria interna que cada vez mais contribuam para o bom governo das empresas.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho de Administração



Francisco Cardoso dos Reis



BGTC 07 01'11 00361



9. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da PARPÚBLICA, SGPS, SA*





PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

À Ass. IX

1. Da entrada
 2. Integração nos Relatórios
- 30.12.10.

J.

Exmo. Senhor
Dr. José Manuel Monteiro da Silva
Juiz Conselheiro do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/REFª

017593

Lisboa, 29 de Dezembro de 2010

ASSUNTO: Relatório Preliminar de Auditoria à função de auditoria Interna no Sector Empresarial do Estado

Na sequência do envio do relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna das entidades do sector empresarial do Estado realizado por esse Tribunal, remetido pelo V/ofício de 14 de Dezembro p.p., e uma vez analisado o seu conteúdo, cumpre esclarecer o que se segue.

O relatório reporta-se a 2008 e, em relação ao ano a que se reporta, o que vem relatado nos seus pontos 21 e 105 sobre a inexistência de um Serviço de Auditoria Interna, bem como a resposta que foi dada, em 2009, sobre esse assunto pelo Conselho de Administração do anterior mandato e que vem expressa no ponto 107, correspondem à verdade, considerando o tempo a que se reportam.

Todavia, o mesmo Conselho de Administração alterou no presente ano a posição que havia expressado, na altura, ao Tribunal de Contas e, em 25 de Janeiro, aprovou a criação de um Serviço de Auditoria Interna na empresa, destinada a proceder à auditoria permanente da mesma e que poderá também prestar serviços a algumas empresas participadas que não têm estruturas próprias para o efeito, o qual entrou em funcionamento em 1 de Outubro de 2010, tendo, neste momento, um Director e dois Auditores.

Rua Laura Alves, nº 4 - 8º, 1050-138 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 21 795 05 05
geral@parpublica.pt
www.parpublica.pt

DGTC 30 12'10 22698



Mais informo que o Conselho de Administração aprovou hoje o respectivo Regulamento, que contempla as recomendações contidas no vosso Relatório, bem como o Manual de Auditoria Interna.

A criação deste Serviço de Auditoria Interna prende-se com a crescente complexidade de tarefas, bem como à multiplicidade e dispersão de áreas de intervenção sob jurisdição do Grupo Parpública.

Com os melhores cumprimentos,



Joaquim Reis

Presidente



10. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Parque Expo, SA*





PARQU=XPO

À Area IX

1. Da entrada.

2. Incluído no Diário Respeitado.



ED.ADM. 002079 27 12*10 14:24

Exmo Senhor
Juiz Conselheiro Prof. Doutor José Manuel Monteiro da
Silva
Tribunal de Contas
Av.ª. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

VI ref.	Proc. n.º.42/08	VI data	14/12/2010	NI ref.	ADM.10.CT1835/RBM.mts	Data	23/12/2010
Your ref.	audit – DA IX	Your date		Our ref.	1078006mts	Date	

ASSUNTO Relatário preliminar da auditoria à função de auditoria interna no setor empresarial do Estado
SUBJECT

Exmo. Senhor,

Acusamos a receção do relatório preliminar da auditoria mencionada em epigrafe, que mereceu a nossa melhor atenção.

Cumpre-nos, desde já, reconhecer a elevada qualidade técnica deste relatório e notar a perspetiva pedagógica e construtiva que o enforma, a qual, certamente, terá reflexos muito positivos no favorecimento das condições para a adoção das boas práticas, em matéria de auditoria interna, pelas empresas abrangidas pela presente ação.

No que especialmente toca à Parque Expo, vimos informar que o objeto social da empresa, constante do artigo 4º dos Estatutos, foi alterado na Assembleia Geral realizada em 31 de Março de 2010, passando a sua atividade principal a ser constituída pela conceção e gestão de projetos de requalificação urbana e ambiental, conforme documento anexo.

Por força da alteração registada, o CAE da empresa deixou de ser o 41100 (promoção imobiliária) e passou a ser o 70220 (atividades de consultoria, orientação e assistência operacional a organismos).

Com os melhores cumprimentos,

Rolando Borges Martins
Presidente

DETC 29 12*10 22631

GRUPO PARQU=XPO

PARQUE EXPO 98, S.A. |

SEDE: AV. D. JOÃO II, LOTE 1.07.2.1 | 1998-014 LISBOA | TEL.: 218 919 898 | FAX: 218 919 003

DELEGAÇÃO NORTE: EDIFÍCIO TOWER PLAZA | ROTUNDA ENG.º EDGAR CARDOSO, N.º 23 - 6.º D | 4400-676 VILA NOVA DE GAIA | TEL.: 220 130 103 | FAX: 220 131 081

www.parqueexpo.pt | info@parqueexpo.pt

Capital Social 32.642.250,00 Euros | Matriculada na Conservatória de Registo Comercial de Lisboa sob o N.º 503.000.019 | Contribuinte n.º 503.000.019



Estatutos da Sociedade Parque EXPO 98, S.A.

Artigo 4º
Objecto

1. A Parque EXPO 98, S.A., tem por objecto social principal a prestação de serviços nas áreas da promoção da qualidade da vida urbana e da competitividade do território, designadamente através da concepção e gestão de projectos de requalificação urbana, ambiental e de património natural ou construído, da reabilitação e reconversão de áreas urbanas e, em geral, a participação, em moldes compatíveis com a sua natureza de sociedade comercial, na concretização de projectos públicos com impacte sobre o território e o seu desenvolvimento económico.
2. No âmbito do seu objecto social, enquanto instrumento das políticas públicas de ambiente, de ordenamento e de valorização do território, a Parque EXPO 98, S.A. apoia a administração directa e indirecta do Estado e administração local na implementação daquelas políticas, actuando como veículo da sua operacionalização, desenvolvendo a sua actividade mediante contratualização específica a estabelecer com as respectivas entidades, serviços e organismos públicos independentemente da sua natureza jurídica.
3. A Parque EXPO 98, S.A. poderá ainda assegurar a prestação de serviços a entidades privadas, no âmbito do seu objecto social, desde que os projectos a desenvolver se mostrem compatíveis com as políticas públicas de ambiente, de ordenamento e de valorização do território definidas pelo Governo;
4. A Parque EXPO 98, S. A. poderá também prestar serviços, no âmbito do seu objecto social, fora do território nacional.
5. Complementarmente, a Parque EXPO 98, S.A. poderá executar a concepção e operacionalização das participações do Estado Português em eventos internacionais, em especial nos domínios do ambiente, do ordenamento e da valorização do território.
6. No exercício da sua actividade social a sociedade pode constituir outras sociedades, e adquirir ou alienar participações no capital de outras sociedades mesmo que com objecto social diferente do seu, carecendo em qualquer dos casos de autorização prévia da Assembleia-Geral sempre que tal envolva uma sociedade em relação à qual exista, ou passe a existir, uma relação de domínio.



11. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da REFER, EPE*





À Direcção:

1. Da entidade
2. Induções Dominantes Respeitos.

Lx. 5. 1. 2011 J.

Conselho de Administração

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

1788-A

Lisboa, 30 de Dezembro de 2010

ASSUNTO: Relatório Preliminar à função de auditoria interna no Sector Empresarial do Estado
- Proc. n.º 42/08

Na sequência da análise ao Relatório Preliminar à função de auditoria interna no Sector Empresarial do Estado, o qual tem por objectivo, fundamentalmente, caracterizar a função de auditoria interna das entidades do SEE face às melhores práticas internacionais, vem a REFER prestar os seguintes esclarecimentos:

No sentido de reforçar o âmbito de actuação, consagrando uma maior relevância à avaliação e melhoria da eficiência e eficácia dos processos de gestão de risco, controlo e governação, iniciou-se, no decurso do segundo semestre de 2009, um processo de reestruturação do modelo de auditoria interna.

Considerando a natureza das actividades de auditoria interna, marcadamente de suporte à gestão da empresa, afigurou-se ajustado enquadrar a Direcção de Auditoria Interna numa unidade de apoio corporativo, situada na directa dependência do Conselho de Administração.

Tal decisão foi reforçada, por se ter optado pela alteração da estrutura orgânica da Direcção de Auditoria Interna, numa primeira fase, já concluída, com o recrutamento externo, de um técnico de auditoria, habilitado e com experiência, para o exercício do cargo de Director de Auditoria Interna e numa segunda fase, actualmente em curso, pelo recrutamento de técnicos de auditoria, assegurando assim que os recursos humanos são adequados, suficientes e ajustados.

DGTC 06 01'11 00213

REDE FERROVIÁRIA NACIONAL REFER EPE
Palácio Coimbra - Rua de Santa Apolónia, 53
1100-468 LISBOA
Telefone: 211 022 000 Fax: 211 022 968 www.refer.pt
Sede: Estação de Santa Apolónia 1149-093 LISBOA • CIRC/NPC: 903 933 813



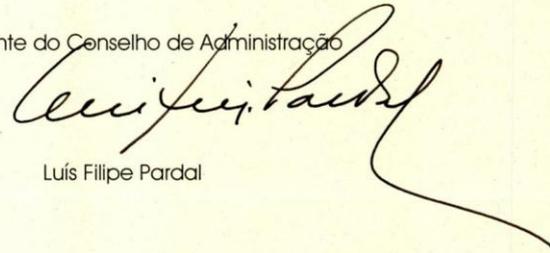
Em Fevereiro de 2010, o Conselho de Administração deliberou criar uma Comissão de Supervisão da Gestão de Riscos, com o objectivo, entre outros, de monitorizar e avaliar os processos instituídos para a gestão dos riscos. Esta Comissão, actualmente em funções, tem uma natureza multidisciplinar, sendo constituída pelo Director de Auditoria Interna, e por dois elementos, anualmente designados pelo Conselho de Administração, de entre os colaboradores da empresa com condições adequadas ao bom desempenho das funções adstritas à Comissão.

A experiência adquirida durante a aplicação deste modelo, o qual foi enquadrado num contexto organizacional facilitador do arranque das actividades da actual Direcção de Auditoria Interna e a exigência crescente que se pretende atribuir à acção desta área, desenvolvida num quadro de transparência e de maior independência, foram considerados relevantes para se proceder a uma revisão do referido enquadramento. Nestes termos, o Conselho de Administração deliberou, no início do segundo semestre de 2010, colocar a Direcção de Auditoria Interna, na sua dependência directa.

Face ao exposto, pode-se concluir que a REFER, desde o período a que se reporta a presente auditoria, tem vindo a alterar progressivamente o modelo de auditoria interna, com o objectivo de alargar e melhorar o contributo desta actividade.

Melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração



Luís Filipe Pardal



12. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da REN, SA*





Conselho de Administração

REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA

A Area IX
1. Pare da entrada
2. Pare melhor os
relatórios em curso
J.

Exmo. Senhor
 Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
 Meretíssimo Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
 1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
		CT GPCA 99/2010	23/12/2010

Assunto Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro,

Acusamos a recepção da V. carta com a Ref. "Proc. Nº 42/08 audit - DA IX" sobre o assunto em epígrafe, que mereceu a nossa melhor atenção.

O "Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado" é, na nossa opinião, um documento bem fundamentado que fornece um conjunto de informações importante e útil, nomeadamente ao nível do enquadramento, dos modelos, das atribuições e das boas práticas da função de Auditoria Interna.

Tendo, porém, como horizonte temporal o ano de 2008, o relatório apresenta alguns dados desactualizados em relação à REN, SGPS, SA.

Assim, entende a REN SGPS, SA pronunciar-se sobre o conteúdo do relatório na matéria que lhe diz directamente respeito, o que faz em anexo.

Os números que antecedem os esclarecimentos correspondem aos parágrafos do relatório onde os assuntos são abordados.

Conforme solicitado na V. carta enviamos também esta resposta em formato "Microsoft Word", para o endereço aud.int@tcontas.pt.

Sem outro assunto, apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos,

Rui Janes Cartaxo
 (Presidente do Conselho de Administração)

Anexo: *Comentários/Esclarecimentos da REN, SGPS, SA (3 páginas)*

Inscrito na CRC de Lisboa - NIPC 503 284 032 - Capital Social 514 000 000 Euros



DGTC 28 12'10 22567

Sede Social:
 Av. Estados Unidos da América, 55 1749-061 LISBOA
 Apartado 50316 - 1708-001 LISBOA

Telefone: (+351) 210 013 500
 Fax: (+351) 210 013 310
webmaster@ren.pt www.ren.pt

Redes Energéticas Nacionais



COMENTÁRIOS/ESCLARECIMENTOS da REN, SGPS, SA

ao

"Relatório preliminar à função de auditoria interna no sector empresarial do Estado"

elaborado pelo Tribunal de Contas

Nota preliminar – Os números que antecedem os comentários/esclarecimentos da REN, SGPS, SA (a seguir designada abreviadamente por REN) são os dos parágrafos do relatório para uma mais fácil ligação a este.

10 – Quadro 1 – Este quadro não refere o sector de actividade da REN que é o transporte de energia (electricidade e gás natural). Sobre este assunto ver o número **83**, à frente.

21 – A REN possui uma Unidade Orgânica de Auditoria Interna (UOAI) denominada Gabinete de Auditoria Interna (GAI). Este Gabinete foi criado em 2009-05-13 e tem actualmente uma dotação de 3 colaboradores, incluindo o responsável.

A Missão e as Atribuições Principais do GAI são as seguintes:

Missão:

Assegurar o controlo dos riscos de gestão e dos sistemas de controlo interno e de governação do Grupo, através de um acompanhamento objectivo, independente e sistemático.

Atribuições Principais:

- Revisão das políticas de risco de gestão e de controlo interno em vigor;
- Desenvolvimento e actualização permanente da matriz de risco do Grupo ao nível dos factores, áreas, impactos e probabilidades de ocorrência, bem como dos responsáveis ao nível de cada área de risco;
- Avaliação do grau de implementação do controlo interno (estrutura organizativa e de governação, delegação de competências, código de ética e de conduta, políticas e procedimentos);
- Realização de auditorias financeira, informáticas, operacionais e de gestão nas diversas áreas do Grupo, confirmando:
 - Confiança, integridade, oportunidade e utilidade da informação;
 - Observância das políticas, normas e regulamentação;
 - Salvaguarda e custódia dos activos do Grupo;
 - Utilização eficaz e eficiente dos recursos;
 - Consecução dos objectivos fixados;
 - Conformidade com as orientações e interesses do Grupo;
- Identificação dos alertas de risco através da monitorização sistemática de indicadores;
- Definição, em conjunto com as diferentes áreas, de medidas correctivas para os pontos fracos e não conformidades identificadas nas auditorias;
- Controlo da implementação das medidas de correcção, através de relatórios de *follow-up*;
- Suporte da gestão de topo na definição e/ou implementação de medidas de controlo e governação.

25 – Quadro 2 – A REN possui, como referido em **21**, uma UOAI desde 2009-05-13.



26 – O custo da função de Auditoria Interna na REN, em 2010, primeiro ano em que esta função foi exercida em pleno, será de € 197 115,00 (valor previsional). O número de colaboradores do Grupo no final deste ano será de 752 (valor previsional).

32 - pág. 11 – Quadro 4 – Este quadro não refere o sector de actividade da REN que é o transporte de energia (electricidade e gás natural). Sobre este assunto ver o número **83**, à frente.

32 - pág. 13 – O Gabinete de Auditoria Interna da REN elaborou o Plano de Auditoria para 2010 (que cumpriu na íntegra) e preparou, no fim do corrente ano, o Plano para 2011.

33 - pág. 13 – O Plano Anual de Auditorias elaborado pelo GAI é aprovado pela Comissão de Auditoria.

34 - pág. 13 – O REN possui, como foi dito em **21**, uma UOAI e o seu Plano Anual de Auditorias é aprovado pela Comissão de Auditoria, como se referiu no parágrafo precedente.

35 - pág. 13 – O Gabinete de Auditoria Interna da REN estabeleceu indicadores para aferir o seu desempenho, com efeitos a partir de 2011, a saber:

- Número de trabalhos concluídos até 31/12 comparado com o número de trabalhos planeados no período de 01/01 até 31/12 do ano em referência;
- Número de trabalhos concluídos no prazo acordado no Plano de Auditoria face ao número de trabalhos concluídos em 31/12 do ano em referência;
- Tempo médio de realização do relatório de auditoria após a execução dos trabalhos de campo.

Além dos indicadores da actividade do GAI, foram também definidos indicadores para avaliação do trabalho dos auditores.

83 – Quadro 14 – A REN tem como missão garantir o funcionamento ininterrupto de electricidade e gás natural, ao menor custo, satisfazendo critérios de qualidade e de segurança, mantendo o equilíbrio entre a oferta e a procura em tempo real, assegurando os interesses legítimos dos intervenientes no mercado e conjugando as missões de operador de sistema e de operador de rede que lhe estão cometidas.

De uma maneira sintética, podemos dizer que o sector de actividade da REN é o transporte de energia (electricidade e gás natural).

119 – Quadro 15 – Em 2010 a situação da REN relativamente aos números indicados neste quadro é a seguinte:

- Nº total de auditores – 3
- Rácio auditor/trabalhador – 0,40 %
- Idade média – 44,7
- Recrutados internamente – 2
- Recrutados externamente – 1

135 – Sobre este assunto ver nº **35**, acima.

140 – O número de horas de formação por auditor em 2010 foi de 29,5. Para 2011 foi preparado um plano de acções de formação individual cuja previsão aponta para cerca de 40 horas de formação por auditor.

152 – De acordo com as boas práticas, o GAI reporta funcionalmente à Comissão de Auditoria.

153 – De acordo com as boas práticas, o GAI reporta administrativamente ao PCE, por despacho da Comissão Executiva de 2010-03-31.



158 – No seguimento do trabalho que tem vindo a ser realizado no Grupo na área de gestão e avaliação de risco, a CE aprovou em 2010-12-14 a criação de um Comité de Gestão de Risco, do qual fazem parte vários quadros superiores, entre os quais o responsável pelo GAI. O Comité depende do Administrador com o pelouro financeiro e tem como missão apoiar o Conselho de Administração na modelação e monitorização dos riscos do Grupo com o objectivo de assegurar o seu controlo, mitigar os impactes negativos e aproveitar as oportunidades de melhoria.

174 – Sobre este assunto ver nº **33**, acima.

186 – Sobre este assunto ver nº **140**, acima.

187 – Sobre este assunto ver nº **26**, acima.



13. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da RTP, SA*





RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL SA

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

C.A. 0382 23-DEC-10

A
Area IX
1. Da entrada
2. incluiu os relatórios a ser
elaborados
27.10.2010 J.

Exmº Senhor
PROF. DOUTOR JOSÉ MANUEL MONTEIRO DA SILVA
M.I. JUIZ CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

Exmº Senhor,

Na sequência da V. Carta de 14 do corrente, com a refª. Poc. Nº 42/08 audit – DA IX, apensa de 'Relatório preliminar da auditoria à função de auditoria interna do sector empresarial do Estado', destinada ao exercício do direito do contraditório, informamos o seguinte:

1. Sobre o teor do relatório, no respeitante aos assuntos constantes do inquérito que em devido tempo foi remetido a esse Tribunal de Contas, não há situações a contraditar, nem se verificaram alterações merecedoras de reporte, mantendo-se válidas as respostas ao mencionado inquérito.
2. Todavia, sem por em causa o anteriormente referido, informamos em complemento o seguinte:
 - a) No ponto 32 do relatório é dito *'Também se constatou que 29 dos 199 auditores internos exerceram cargos de chefia; uma prática comumente utilizada nas empresas estatais para chefes findos os respectivos cargos, Estas situações verificam-se em 12 das 20 empresas inquiridas ...'*;

e no ponto 123, *'... Considerando o reduzido número de auditores internos por empresa, bem como a elevada percentagem de auditores internos recrutados internamente, ficou identificada uma situação de risco para a independência das operações das unidades de auditoria interna.'*

Como consta em resposta ao inquérito, o responsável da UAI e dois colaboradores desempenharam funções de chefia em ex-filiais da RTP, em data anterior à criação da referida unidade (Abril de 2004), respectivamente como Director Financeiro e Chefe do Departamento de Contabilidade, da RDP e Subdirector de Recursos Humanos, da RTP-Meios de Produção.

Nunca foi entendido haver risco para a independência da UAI, até porque quer as filiais (fundidas na RTP, SA no início de 2007), quer a RTP foram sempre objecto de Auditoria externa e de Revisão legal de contas.

- b) No ponto 33 do relatório é dito *'É ainda de notar, que 6 destas empresas (REFER, RTP, TAP, CARRIS, CP e ML) eram prestadoras de serviço público e apresentaram em 2008, à semelhança de anos anteriores, desempenho económico negativo.'*

Salientamos que ao abrigo da Lei da Televisão, o serviço público de televisão concessionado pelo Estado à RTP, é também objecto de Auditoria Externa específica, contratada pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

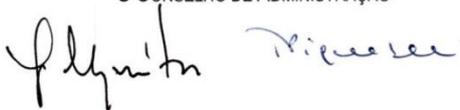
Por outro lado, a RTP tem tido Cash Flow e Resultados Operacionais positivos desde 2005, para o



que tem sido decisivo o cumprimento do Acordo de Reestruturação Financeira, negociado com o accionista Estado em 2003.

Disponíveis para os esclarecimentos adicionais que entendam convenientes, apresentamos a V. Exa. os melhores cumprimentos.

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO



Capital Social € 1.011.673.340,00 - NIPC: 509.228.887 / Matr. CRC Lisboa

44020200-1007

DGTC 28 12'10 22568



14. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Transtejo, SA*





Handwritten mark



CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

A Area IX,

1. Parecer da entidade
2. Parecer analítico de âmbito da área respectiva

23.12.2010

Exmo. Senhor
 Juiz Conselheiro
 Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva
 Av. Barbosa do Bocage, 61
 1069 - 045 LISBOA

Vossa referência

Nossa referência

2640

Data, 2010-12-22

ASSUNTO:

Auditoria Interna – Exercício do Contraditório ao Relatório Preliminar do Tribunal de Contas, datado de 14 de Dezembro de 2010.
 Proc. N.º 42/08 audit – DA IX

Em referência ao Relatório Preliminar da Auditoria à função auditoria interna no sector empresarial do Estado, enviado para os efeitos do exercício Princípio do Contraditório, vimos pronunciar-nos sobre as suas conclusões e conteúdo.

O referido Relatório do Tribunal de Contas mereceu a melhor atenção por parte do Conselho de Administração da Transtejo, suscitando alguns comentários, com vista ao esclarecimento das matérias e contribuir construtivamente para a fixação dos factos e do direito, no que se lhe cinge, exclusiva e directamente.

De acordo com a solicitação de V., o presente documento será enviado por protocolo e também em suporte informático, formato Microsoft Word, para o endereço aud.int@tcontas.pt.

Assim, é com o espírito colaborante e de complementaridade que nos passamos a pronunciar.

EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DE CONTRADITÓRIO

O Relatório Preliminar em análise e respectivo exercício do Princípio de Contraditório, reporta-se a uma Auditoria Temática, levada a cabo pela primeira vez pelo Tribunal de Contas e incluída nos seus planos, nos exercícios de 2009 e 2010.

Como tal, optou o Tribunal, por centrar a sua atenção em aspectos ligados ao cumprimento dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia, mais do que em aspectos de estrita legalidade e regularidade. Tratou-se pois, de uma Auditoria de Gestão subordinada ao tema "a Função de auditoria no SEE".

Handwritten signature

Auditoria Interna – Exercício de Contraditório – Resposta





Conselho de Administração

Tendo-se desenvolvido estes trabalhos em 2008 e parte de 2009, o único comentário que se nos apraz referir é o de informar V. que, na Transtejo e também na Soflusa, estamos a implementar uma Unidade de Auditoria interna, no sentido de seguir as melhores práticas, quer no aspecto da gestão, quer no aspecto da operação, utilizando basicamente um modelo interno, "in house", embora em certas matérias se recorra ao outsourcing, ficando portanto consagrado um modelo de funcionamento misto.

A Unidade de Auditoria Interna reporta hierarquicamente ao Presidente do Conselho de Administração e funcionalmente aos Membros do Conselho de Administração.

Paralelamente, o Modelo de Governação utilizado é o Latino reforçado, constituído pelas figuras da Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Revisor Oficial Contas.

Ficamos ao inteiro dispor para qualquer esclarecimento adicional e apresentamos os melhores cumprimentos,

João Pintassilgo
Presidente

Auditoria Interna – Exercício de Contraditório – Resposta

DGTC 23 12'10 22342

FIM