
MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA AUDITORIAS EM OPERAÇÕES

PORTUGAL 2020 - PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO 2014 - 2020

FEDER, FUNDO DE COESÃO E FSE

Agência, 15 de Abril de 2016



Controlo do documento

Responsável	Pedro Caldeira
--------------------	----------------

Histórico de alterações

Versão	Data	Autor
1.0	15/04/2016	UCA

Aprovação

Versão	Data	Autor
1.0	15/04/2016	António Costa Dieb



ÍNDICE

Siglas.....	5
Introdução	7
Parte I – Enquadramento e princípios.....	8
1. Enquadramento regulamentar comunitário e nacional	8
2. Princípios gerais	9
2.1. Princípios aplicáveis às auditorias	11
2.2. Princípios aplicáveis aos auditores.....	12
Parte II - Auditoria em operações.....	14
1. Planeamento.....	14
1.1. Elaboração dos planos anuais	15
1.1.1. Identificação da população	15
1.1.2. Avaliação do risco	16
1.1.3. Materialidade.....	18
1.2. Amostra de operações	18
1.2.1. Método	18
1.2.1.1. PARÂMETROS TÉCNICOS	19
2. Processo de auditoria	20
2.1. Programação de auditoria.....	20
2.2 Execução.....	22
2.2.1. Testes	22
2.2.2. Prova de auditoria.....	24
2.2.3. Controlo cruzado	25
2.3 Relato	27
2.3.1. Versão preliminar	27
2.3.2. Exercício de contraditório.....	27
2.3.3. Relatório final.....	27



2.3.3.1 RELATÓRIO FINAL POR OPERAÇÃO	28
2.3.3.2 RELATÓRIO SÍNTESE DE VERIFICAÇÕES DE NEGATIVOS	28
2.3.3.3. RELATÓRIO SÍNTESE POR PO.....	28
2.3.3.4. RELATÓRIO SÍNTESE POR SISTEMA COMUM	29
2.3.4. Classificação dos erros	29
2.4 Acompanhamento dos resultados das auditorias	30
2.4.1. Tratamento dos erros classificados	30
2.4.2. Tratamento de irregularidades	31
2.4.3. Acompanhamento da implementação das recomendações	31
3. Acções complementares.....	31
4. Revisão e Supervisão.....	32
5. Auditores externos.....	32
5.1 . Acompanhamento e supervisão.....	33
5.2 Controlo de qualidade.....	34
6. Documentos de trabalho	34
6.1 Princípios Gerais.....	34
6.2 Organização e Arquivo da documentação de trabalho.....	35
6.3 Referenciação dos papéis de trabalho	36
Anexos	37



SIGLAS

AA	Autoridade de Auditoria
AC	Autoridade de Certificação
AE	Auditor(es) Externo(s)
AG	Autoridade de Gestão
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AL	Autarquia Local
AO	Auditoria em Operações
CAE	Classificação de Atividades Económicas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CN	Contrapartida Nacional
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CTA	Comissão Técnica de Auditoria
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EP	Empresa Pública
FC	Fundo de Coesão
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE	Fundo Social Europeu
ESA	Estrutura Segregada de Auditoria
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MUS	Monetary Unit Sampling
NIB	Número de Identificação Bancária
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Coletiva
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial



OE	Orçamento de Estado
OI	Organismo Intermédio
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
PP	Pedido de Pagamento
QCA III	Quadro Comunitário de Apoio III
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Região Autónoma
ROC	Revisor Oficial de Contas
SFC 2014	System for Fund Management in the European Community 2014-2020 (Sistema de Informação da Comissão Europeia)
SI Audit	Sistema de Informação para repositório de verificações, controlos e auditorias no âmbito do PT2020
SIQREN	Sistema de Informação do QREN
TOC	Técnico Oficial de Contas



INTRODUÇÃO

O presente manual tem como objetivo estabelecer os métodos, procedimentos e instrumentos de trabalho considerados necessários e adequados para o cumprimento das responsabilidades da Unidade de Controlo e Auditoria (UCA) da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Estrutura Segregada de Auditoria, no âmbito do PT2020, para o período de 2014-2020, proporcionando uma referência metodológica para a execução das tarefas previstas.

Neste âmbito, pretende-se sistematizar um conjunto de conceitos, princípios e procedimentos a ter em conta nas ações de planeamento, execução e relato das auditorias em operações, tendo em consideração as normas internacionais de auditoria, consensualmente aceites, no respeito pela legislação, nacional e comunitária, aplicável.

Os instrumentos de trabalho propostos deverão ser entendidos como de aplicação íntegra e generalizada, ou seja, os modelos indicados correspondem à especificação dos princípios e procedimentos gerais mínimos a observar, sendo, quando necessário, atualizados em conformidade com os objetivos e circunstâncias concretas de cada trabalho.

Este documento é evolutivo, de forma a acolher os ajustamentos que sejam considerados necessários, designadamente a introdução de novos procedimentos e/ou a alteração dos existentes.

O presente Manual de Procedimentos, bem como eventuais alterações, são apresentados à Autoridade de Auditoria, no âmbito da necessária coordenação da atividade de auditoria do Portugal 2020.

O manual encontra-se estruturado em duas partes e respetivos anexos:

- ✓ Parte I - Enquadramento e princípios – contempla o enquadramento regulamentar, comunitário e nacional, aplicável às auditorias em operações e à Agência, no âmbito da realização das mesmas;
- ✓ Parte II - Auditoria em operações – descreve as várias fases respeitantes à realização das auditorias;
- ✓ Anexos:
 - ◇ Anexo 1 – Planeamento das auditorias;
 - ◇ Anexo 2 – Instrumentos de trabalho AO;
 - ◇ Anexo 3 – Minuta de ofício para controlo cruzado;
 - ◇ Anexo 4 – Relatório por Operação;
 - ◇ Anexo 5 – Relatório Síntese por PO
 - ◇ Anexo 6 – Relatório Síntese por Sistema Comum;
 - ◇ Anexo 7 – Tabela de erros;
 - ◇ Anexo 8 – Ficha de Acompanhamento AE;
 - ◇ Anexo 9 – Organização dos documentos de trabalho.



PARTE I – ENQUADRAMENTO E PRINCÍPIOS

1. ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR COMUNITÁRIO E NACIONAL

O enquadramento regulamentar comunitário relativo ao Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC) e Fundo Social Europeu (FSE), para o período de programação 2014-2020, encontra-se estipulado nos seguintes regulamentos:

- ✓ Regulamento (UE) n.º 1300/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, relativo ao Fundo de Coesão
- ✓ Regulamento (UE) n.º 1301/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, relativo ao FEDER e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego
- ✓ Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, que estabelece disposições comuns relativas ao FEDER, FSE, FC, FEADER e FFEAMP e a disposições gerais relativas ao FEDER, ao FSE, ao FC e ao FEAMP;
- ✓ Regulamento (UE) n.º 1304/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro, relativo ao FSE;

A regulamentação dos sistemas de gestão e controlo, para o mesmo período, encontra-se estabelecida no:

- ✓ Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014, da Comissão de 3 de março, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013

O n.º 4 do artigo 123.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013 estipula que o Estado-Membro designe, para cada ou para vários programas operacionais (PO), uma Autoridade de Auditoria.

O artigo 127.º do mesmo regulamento estabelece as funções da Autoridade de Auditoria, de entre as quais, a de assegurar que são efetuadas auditorias ao correto funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, com base numa amostragem adequada das operações e nas despesas declaradas.

A nível da legislação nacional, o Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de Setembro, define o modelo de governação do Portugal 2020 e dos respetivos programas operacionais, regulando, nomeadamente, o exercício das funções de auditoria e controlo.

A legislação nacional a realçar, neste âmbito:

- ✓ A Lei orgânica da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (Agência, IP) foi publicada através do Decreto-Lei n.º 140/2013. O exercício das funções de auditoria a operações para o FEDER, FSE e FC constitui uma das suas atribuições, designadamente nos termos da alínea f) do n.º 4 do Art.º 3.º – Missão e atribuições – do referido Decreto-lei.
- ✓ A Unidade de Controlo e Auditoria (UCA) foi criada através da publicação dos Estatutos da Agência, IP, através da Portaria 351/2013, de 4 de dezembro. Deste modo, a esta Unidade competem, designadamente, as seguintes funções, nos termos do Art.º 11º da referida Portaria:
 - a) Realizar o controlo das operações cofinanciadas pelos fundos da Política de Coesão, no âmbito do Acordo de Parceria, do QREN, do FC II e ainda no âmbito dos programas de cooperação territorial, de iniciativas comunitárias do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu, do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios (SOLID), o Fundo Asilo e Imigração (FAI), o Fundo Europeu da Globalização (FEG) e de outros instrumentos, iniciativas e programas para que a Agência, IP, venha a ser designada para o exercício dessas funções;
 - b) Assegurar, em articulação com a Autoridade de Auditoria, o cumprimento das funções que forem cometidas à Agência, IP, no âmbito dos procedimentos de auditoria designadamente dos fundos da Política de Coesão;
 - c) Intervir no processo de comunicação e acompanhamento dos casos de irregularidades no âmbito dos fundos da Política de Coesão;



- d) Assegurar a participação da Agência, IP, nos grupos, comissões técnicas de auditoria ou, em geral, nas estruturas de articulação do sistema de auditoria e controlo dos fundos da Política de Coesão e o relacionamento institucional com outras entidades de auditoria e controlo;
 - e) Coordenar a participação das demais unidades e dos núcleos nos controlos e auditorias à Agência, IP.
- ✓ O Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro (modelo de governação) identifica a existência de uma Estrutura Segregada de Auditoria na Agência IP que integra a estrutura orgânica da Agência IP, no respeito do princípio da separação de funções e da salvaguarda de conflitos de interesses com o exercício das restantes atribuições daqueles organismos, designadamente as relativas à certificação de despesa.
- No âmbito dos Art.º 45º e 46º deste Decreto-lei, é atribuída às Estruturas Segregadas de Auditoria a responsabilidade da execução das auditorias em operações, em articulação com a Autoridade de Auditoria, assegurando:
- a) A formulação dos planos anuais de auditoria a operações, incluindo a elaboração das respetivas amostras, de acordo com os parâmetros definidos pela autoridade de auditoria;
 - b) A realização de auditorias a operações, com meios próprios ou com recurso a auditores externos;
 - c) A realização de ações de controlo cruzado, junto de outras entidades envolvidas, para terem acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objeto da auditoria.”

Nos termos dos seus Estatutos, e da Deliberação do Conselho Diretivo de 01 de abril de 2014, que cria os Núcleos, a Agência, IP encontra-se então estruturada nos termos do organograma seguinte:



2. PRINCÍPIOS GERAIS

Considerando a regulamentação comunitária e nacional aplicável, a Unidade de Controlo e Auditoria, respeita:

- ✓ O princípio da separação de funções - as funções de auditoria em operações encontram-se atribuídas a uma unidade orgânica: a Unidade de Controlo e Auditoria.

A salvaguarda de conflitos de interesses com o exercício das restantes atribuições desta Agência, designadamente as relativas à certificação de despesa – as funções identificadas são exercidas por unidades orgânicas diferentes, que reportam a membros do Conselho Diretivo distintos.



Assim, a Unidade de Controlo e Auditoria funciona na dependência direta do Presidente, ao qual reporta exclusivamente, estando a Unidade de Certificação está subordinada a um Vogal. Refere-se, ainda, que a Unidade responsável pelos pagamentos e transferências para os beneficiários, organismos intermédios e autoridades de gestão (Unidade de Gestão Financeira) reporta a um outro Vogal da Agência.

A UCA é independente de todas as restantes unidades da Agência e opera segundo linhas de reporte próprias.

- ✓ A clara definição de funções e responsabilidades – tal como referido anteriormente, a Unidade de Controlo e Auditoria é composta pelo Núcleo de Planeamento e Programação do Controlo, pelo Núcleo de Auditoria FEDER e FC e pelo Núcleo de Auditoria FSE. Considerando as competências funcionais adstritas à UCA:

- ◇ Funções do Núcleo de Auditoria FSE

- Realizar o controlo das operações cofinanciadas pelo FSE no âmbito do Portugal2020, do Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios (SOLID), o Fundo de Asilo e Imigração (FAI), o Fundo Europeu de Globalização (FEG), Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) e de outros instrumentos, iniciativas e programas para que a Agência, IP, venha a ser designada para o exercício dessas funções, nomeadamente: desenvolver as atividades de auditoria e controlo da aplicação dos apoios concedidos no âmbito de FSE nos termos previstos na regulamentação aplicável;
- Contribuir para a avaliação da adequação dos sistemas de gestão e controlo instituídos pelas autoridades e gestão das intervenções operacionais cofinanciadas pelo FSE;
- Prevenir e combater irregularidades, recomendando às autoridades de gestão das intervenções operacionais cofinanciadas pelo FSE a suspensão dos pagamentos ou a redução ou supressão dos apoios concedidos.
- Gerir o tratamento da informação relativa às auditorias em operações no Sistema de Informação de Controlo e Auditoria (SICA).

- ◇ Funções do Núcleo de Auditoria FEDER/FC

- Realizar o controlo das operações cofinanciadas pelo FEDER e Fundo de Coesão no âmbito do Portugal 2020, dos programas de cooperação territorial, de iniciativas comunitárias do Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu, e de outros instrumentos, iniciativas e programas para que a Agência, IP, venha a ser designada para o exercício dessas funções;
- Contribuir para a avaliação da adequação dos sistemas de gestão e controlo instituídos pelas autoridades e gestão das intervenções operacionais cofinanciadas pelo FEDER e FC;
- Gerir o tratamento da informação relativa às auditorias em operações no Sistema de Informação de Controlo e Auditoria (SICA).
- Sempre que se mostre necessário, qualquer um dos dois Núcleos mencionados anteriormente pode ainda desenvolver ações de controlo cruzado junto de outras entidades envolvidas, a fim de ter acesso às informações consideradas necessárias ao esclarecimento dos factos objeto de auditoria.

- ◇ Funções do Núcleo de Planeamento e Programação do Controlo

- Definir e propor à Autoridade de Auditoria as amostras inerentes a cada Plano Anual de Auditoria;
- Gerir e monitorizar o sistema de informação de controlo e auditoria (SICA);
- Acompanhar as recomendações dos relatórios de auditorias em operações, designadamente, a evidência das correções e regularizações financeiras, em articulação com as Unidades de Certificação e de Gestão Financeira e as respetivas Autoridades de Gestão;
- Intervir no processo de comunicação, tratamento e acompanhamento dos casos de irregularidades no âmbito do FSE, FEDER e FC nos termos da regulamentação aplicável;
- Assegurar a participação da Agência, IP, nos grupos, comissões técnicas de auditoria, ou, em geral, nas estruturas de articulação do sistema de auditoria e controlo dos fundos da Política



- de Coesão e o relacionamento institucional com outras entidades de auditoria e controlo, sempre que aplicável, em articulação com os Núcleos de Auditoria FEDER/FC e FSE;
- Coordenar a participação das demais unidades e dos núcleos nos controlos e auditorias à Agência, IP.
- ✓ A existência de manuais de procedimentos considerando as disposições comunitárias aplicáveis. Neste contexto, foi elaborado o presente Manual de Procedimentos, para aplicação nas auditorias em operações, visando, fundamentalmente:
- ◇ A disseminação de boas práticas;
 - ◇ A implementação de rotinas e procedimentos de comunicação e informação, interna e externa;
 - ◇ A estabilização e normalização de critérios de análise;
 - ◇ A adoção de instrumentos de trabalho normalizados.

Sem prejuízo do acima mencionado, é de referir que este documento constitui uma ferramenta dinâmica, pelo que deverá ser revisto em função de ajustamentos tidos por necessários, ao longo do período de programação.

- ✓ O efetivo acompanhamento e supervisão dos trabalhos - recaem nas competências dos respetivos Coordenadores de Núcleo, sendo que na sua validação, intervém igualmente o Diretor da Unidade.

No caso particular das auditorias efetuadas por recurso a auditores externos:

- ◇ O plano de auditoria é efetuado em articulação com as Coordenadoras do NAFEDER/FC e NAFSE;
- ◇ O acompanhamento e revisão dos trabalhos são efetuados por técnicos do NAFEDER/FC e NAFSE, sob a supervisão das respetivas Coordenadoras;
- ◇ Os trabalhos realizados são objeto de controlo de qualidade.

2.1. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS AUDITORIAS

Constituem princípios basilares de uma auditoria, em conformidade com as orientações emanadas, quer pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), quer pela International Federation of Accountants (IFAC):

- ✓ A confiança;
- ✓ A credibilidade;
- ✓ A confidencialidade.

Neste sentido, os procedimentos a adotar por esta Unidade têm em consideração:

- ✓ A neutralidade e a imparcialidade - a política neutral destes serviços está assegurada pela independência técnica e funcional quer face às demais Unidades deste Instituto, em particular as que detêm competências nas áreas de certificação, pagamento e assistência técnica do QREN, quer às entidades de gestão e execução dos programas operacionais.

A imparcialidade é garantida através de conclusões, recomendações e/ou correções financeiras, devidamente fundamentadas, assentes em critérios objetivos.

- ✓ A fiabilidade dos dados:



- ◇ Utilização de fontes de informação primárias (documentos originais);
- ◇ Utilização de fontes de informação secundárias (sistemas de informação da responsabilidade das autoridades de gestão e da Unidade de Certificação), validadas pela Autoridade de Auditoria, compatíveis com o registo no sistema de informação da Comissão Europeia (SFC 2014);
- ◇ Utilização da informação constante na base de dados da responsabilidade da Autoridade de Auditoria.
- ✓ Procedimento de auditoria - o processo de auditoria é desenvolvido em conformidade com as normas internacionais aplicáveis, consensualmente aceites, e observa as orientações emanadas pela Inspeção-geral de Finanças, na qualidade de Autoridade de Auditoria. São utilizados instrumentos de trabalho normalizados e validados pela Autoridade de Auditoria.

2.2. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AOS AUDITORES

Na prossecução dos objetivos que regem as auditorias, tendo em consideração o estabelecido no Código de Ética da INTOSAI (ISSAI 30) e os normativos legais aplicáveis aos executores de funções públicas, os técnicos da Unidade de Controlo e Auditoria estão obrigados ao respeito, nomeadamente, dos seguintes princípios:

- ✓ Integridade - constitui a centralidade da ética e deontologia do pessoal envolvido numa auditoria. O comportamento adotado pelos técnicos tem de pautar-se pela honestidade, correção e justeza em todos os atos e relacionamentos profissionais, evitando, desta forma, qualquer ação que possa comprometer os objetivos da auditoria, a credibilidade do seu trabalho, e a respeitabilidade desta Agência.
- ✓ Imparcialidade e objetividade - em todas as circunstâncias, e em prol do objetivo da auditoria, o técnico terá de julgar de forma objetiva e imparcial, fundamentando-se na legislação aplicável, em normas regulamentares e critérios claros e preestabelecidos. A sua conduta nunca poderá basear-se em ideias preconcebidas, nem ser determinada por preconceitos ou por influência indevida de terceiros.
- ✓ Independência - as ações desenvolvidas deverão ter por base uma atitude de independência técnica, de facto e de aparência, que permita assegurar a imparcialidade e objetividade no exercício do julgamento profissional. Deste modo, terá de estar garantida a independência do técnico, quer no que respeita às entidades auditadas e a interesse envolvidos, quer relativamente às matérias em análise.

Nos casos em que, para determinada auditoria, a independência de um técnico possa ser questionada, de facto ou por aparência, o Diretor da Unidade decide sobre a não participação do mesmo nessa ação, sob proposta do próprio técnico ou do Coordenador.

- ✓ Conflito de Interesses - de modo a não comprometer, de facto ou de aparência, a objetividade e imparcialidade que têm de nortear o julgamento profissional, o técnico tem de saber manter uma postura de independência:
 - ◇ Evitando, e se necessário recusando, ofertas e gratificações, bem como relacionamentos que envolvam o risco de corrupção;
 - ◇ Não utilizando a informação oficial recolhida em benefício próprio, no domínio privado, nem divulgando-a em proveito de terceiros.
- ✓ Competência e zelo profissional - o técnico possui os conhecimentos e habilitações profissionais adequados à função que desempenha. Por sua vez, a Agência, IP providencia ações de formação específicas tendo em vista assegurar a qualidade das ações desenvolvidas pela Unidade de Controlo e Auditoria.



O técnico, no desempenho das suas funções, tem de observar todas as regras e princípios metodológicos estabelecidos, nomeadamente os constantes deste Manual e do Código de Ética e Conduta da ADC, aprovado pelo Conselho Diretivo em Outubro de 2015.



PARTE II - AUDITORIA EM OPERAÇÕES

O artigo 27.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão determina que as auditorias das operações devem ser efetuadas para cada exercício contabilístico sobre uma amostra de operações selecionadas por um método estabelecido ou aprovado pela Autoridade de Auditoria.

Estas auditorias serão realizadas com base nos documentos comprovativos que constituem o registo de auditoria e devem verificar a legalidade e a regularidade das despesas declaradas à Comissão, incluindo os seguintes aspetos:

- ✓ A operação foi selecionada em conformidade com os critérios de seleção definidos para o programa operacional, não estava materialmente concluída nem totalmente executada antes de o beneficiário ter apresentado o pedido de financiamento ao abrigo do programa operacional, foi realizada em conformidade com a decisão de aprovação e satisfazia quaisquer condições aplicáveis no momento da auditoria relativamente à sua funcionalidade, utilização e objetivos a atingir;
- ✓ As despesas declaradas à Comissão correspondem aos registos contabilísticos e os documentos justificativos comprovam um registo de auditoria adequado;
- ✓ No que diz respeito às despesas declaradas à Comissão determinadas em conformidade com o artigo 67º, n.º 1, alíneas b) e c), e o artigo 109.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, e o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1304/2013, as realizações e aos resultados subjacentes aos pagamentos efetuados ao beneficiário foram obtidos, os dados sobre os participantes ou outros registos relativos às realizações e aos resultados são coerentes com as informações apresentadas à Comissão, e a documentação comprovativa exigida demonstra um registo de auditoria adequado, tal como definido no artigo 25.º do presente regulamento;
- ✓ As despesas declaradas pelo beneficiário estão em conformidade com as regras comunitárias e nacionais;
- ✓ A contribuição pública foi paga ao beneficiário, nos termos do artigo 132.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013.

Nos pontos seguintes descrevem-se as tarefas a executar pela Unidade de Controlo e Auditoria, as quais se encontram organizadas do seguinte modo: planeamento, programação, processo de auditoria e acompanhamento dos resultados da auditoria.

Encontra-se em desenvolvimento um sistema de informação para registo e acompanhamento das auditorias em operações (Sistema de Informação de Controlo e Auditorias - SICA) que acompanha e suporta o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria em operações, incluindo as fases de planeamento dos trabalhos, produção de relatórios preliminares e finais. Este SI constitui um módulo do SI PT2020 o que permite a sua interação com os restantes módulos, nomeadamente Balcão 2020, certificação, monitorização e SI Audit, onde será realizado o acompanhamento das recomendações e correções financeiras decorrentes destas auditorias.

1. PLANEAMENTO

No âmbito do plano global de auditorias da IGF, enquanto Autoridade de Auditoria, em conformidade com a estratégia de auditoria oportunamente aprovada pela Comissão Europeia, e sob proposta desta Unidade de Controlo e Auditoria, é sancionado o plano anual de auditoria em operações, a realizar pela UCA.

A amostra pode ser selecionada durante ou depois do exercício contabilístico.



A UCA irá planear as auditorias em operações, analisando no momento da elaboração da primeira amostra, a configuração que se afigura mais adequada face às operações com despesa certificada no período em causa.

1.1. ELABORAÇÃO DOS PLANOS ANUAIS

Tendo em consideração os objetivos a alcançar e os pressupostos subjacentes, como a proporcionalidade e a materialidade, na elaboração dos planos anuais três aspetos revestem-se de capital importância: a identificação da população, o risco de auditoria e o período de realização das ações.

1.1.1. IDENTIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO

O primeiro passo consiste em definir a população em causa, atentando no facto de, para efeitos de verificação, a amostra incidir sobre os correspondentes custos totais declarados à CE, no âmbito dos respetivos programas operacionais.

Por outro lado, importa avaliar a existência, ou não, de grupos homogêneos da população, que fundamentem um processo de estratificação da amostra, mediante a adoção de técnicas de amostragem diferenciadas para cada um dos extratos identificados.

Neste contexto, identificam-se as despesas que constituem a população, a partir da informação disponibilizada pela Autoridade de Certificação.

De mencionar que, em situações específicas, a amostra a auditar poderá incidir sobre um agrupamento de despesas, nomeadamente perante programas operacionais abrangidos por um sistema comum, traçado com base no conhecimento adquirido sobre as operações.

A população deve compreender as despesas de um programa operacional ou grupo de programas operacionais abrangidos por um sistema de gestão e controlo comum, incluído nos pedidos de pagamento apresentados à Comissão em conformidade com o disposto no artigo 131.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 em relação a um determinado exercício contabilístico.

A IGF, definiu no primeiro ano, e no que concerne ao âmbito da atividade da UCA, a existência de dois sistemas comuns constituídos da seguinte forma:

- ✓ Sistema 1 – composto pelos Programas Operacionais com cofinanciamento FEDER/FC:
 - ◇ Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020);
 - ◇ Programa Operacional Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (POSEUR)
 - ◇ Programa Operacional Regional do Norte (Norte 2020);
 - ◇ Programa Operacional da Região Centro (Centro 2020);
 - ◇ Programa Operacional Regional de Lisboa (Lisboa 2020);
 - ◇ Programa Operacional do Alentejo (Alentejo 2020);
 - ◇ Programa Operacional do Algarve (CRESC Algarve 2020);
 - ◇ Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira (Madeira 14-20);
 - ◇ Programa Operacional dos Açores (Açores 2020);
 - ◇ Programa Operacional de Assistência Técnica.



- ✓ Sistema 2 – composto pelos Programas Operacionais com cofinanciamento FSE:
 - ◇ Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE)
 - ◇ Programa Operacional Capital Humano (POCH)
 - ◇ Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020);
 - ◇ Programa Operacional Regional do Norte (Norte 2020);
 - ◇ Programa Operacional da Região Centro (Centro 2020);
 - ◇ Programa Operacional Regional de Lisboa (Lisboa 2020);
 - ◇ Programa Operacional do Alentejo (Alentejo 2020);
 - ◇ Programa Operacional do Algarve (CRESC Algarve 2020);
 - ◇ Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira (Madeira 14-20);
 - ◇ Programa Operacional dos Açores (Açores 2020).

Quando num sistema comum/Programa, o número de operações com despesa certificada no período a auditar se revele desajustado, a amostra de despesa a auditar poderá ser selecionada com base na listagem dos Pedidos de Pagamento (PP) dos beneficiários que contribuíram para aquela despesa certificada.

Relativamente aos eventuais elementos negativos, os mesmos deverão ser deduzidos ao montante total da população constituindo uma população por si só e auditados autonomamente.

De referir ainda que, de acordo com a interpretação da Comissão Europeia decorrente da nota de orientações sobre o conceito de confiança no trabalho de outros auditores – documento COCOF n.º 09/0002/00, caso uma determinada despesa seja considerada como irregular, mas ainda não tenha sido abatida à despesa certificada, esta não deve ser retirada da população, sob pena de prejudicar a representatividade da amostra.

O artigo 148.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 define o controlo proporcional dos programas operacionais. De acordo com este artigo, as operações cuja despesa total elegível não exceda 200 000 EUR para o FEDER ou Fundo de Coesão e 150 000 EUR para o FSE, não podem ser sujeitas a mais do que uma auditoria, seja por parte da Autoridade de Auditoria, seja da Comissão, a realizar antes da apresentação das contas que incluem as despesas finais da operação concluída. Para as restantes operações, o referido artigo estipula que não podem ser sujeitas a mais do que uma auditoria por exercício contabilístico.

Neste contexto, para estabilização do universo do qual é extraída cada amostra, será efetuada uma análise prévia às operações com despesa certificada naquele período e serão retiradas as operações que se encontrem nas situações acima identificadas.

1.1.2. AVALIAÇÃO DO RISCO

Importa em primeiro lugar estabilizar conceitos:

- ✓ Risco de auditoria - assenta no risco de emitir uma opinião sem reservas sobre demonstrações/situações com incorreções materialmente relevantes.

O risco de auditoria (RA) integra três componentes: risco inerente (RI), risco de controlo (RC) e risco de deteção (RD).

- ✓ Risco inerente - é a probabilidade inicial de ocorrência de anomalias/ irregularidades sistémicas ou erros significativos.

O risco inerente depende do objeto de gestão, no que respeita à complexidade da matéria subjacente e à envolvente organizativa. A avaliação do risco inerente deve ser considerada em relação com:



- ◇ O meio envolvente à atividade;
- ◇ A complexidade das operações;
- ◇ A competência e integridade das estruturas de gestão;
- ◇ A competência e adequação do pessoal.

O objetivo desta avaliação é permitir ao auditor formar uma opinião preliminar da entidade gestora, ou organismo intermédio, ou dos pontos sujeitos a auditoria.

- ✓ Risco de controlo - é a probabilidade dos procedimentos internos adotados pela entidade sujeita a auditoria (controlo interno/boas práticas de gestão, incluindo acompanhamento de projetos e sistemas de informação fiáveis) não serem suficientes para detetarem anomalias/irregularidades ou erros significativos nas operações cofinanciadas, quer em fase de aprovação, quer de execução ou conclusão.

O risco de controlo é avaliado pela análise dos sistemas de gestão/acompanhamento de projetos, sendo complementadas através de testes de controlo.

A avaliação do risco de controlo depende da compreensão do sistema contabilístico e de controlo interno adotados pelas entidades objeto de análise, de modo a prevenir e detetar erros e omissões materialmente relevantes (dimensão financeira significativa).

- ✓ Risco de deteção – é a suscetibilidade dos procedimentos substantivos executados pelo técnico/auditor não detetarem uma não conformidade existente na população auditada. Consiste na probabilidade das irregularidades/anomalias ou erros significativos que não tenham sido detetados e/ou corrigidos pelos procedimentos internos da organização não serem, igualmente, detetados pelo auditor.

Os RI e RC são obtidos essencialmente com base no conhecimento e experiência anteriores, nomeadamente os adquiridos por análise dos *audit-trail*.

O risco de deteção está relacionado com os procedimentos do técnico/auditor, alterando-se consoante o seu juízo profissional, sendo que, o risco inerente e o risco de controlo existem independentemente das auditorias a realizar.

Contudo, verifica-se um relacionamento inverso entre o risco de deteção e os riscos inerente e de controlo, ou seja, perante um alto nível combinado do risco inerente e do risco de controlo, o risco de deteção tem de ser baixo, de modo a reduzir o risco de auditoria a um nível aceitavelmente baixo.

Por outras palavras, quanto menor for o grau de segurança nos sistemas de gestão e controlo (apurados em sede de auditorias de sistemas da Autoridade de Auditoria), maior será o nível de confiança adequado para as auditorias em operações, conduzindo nestes termos, a amostras de maiores dimensões.

O acima descrito encontra-se retratado na seguinte fórmula $RA = RC \times RI \times RD$.

A avaliação do risco de controlo está presente em cada uma das fases do ciclo de auditorias do PT2020 e a realização de auditorias em operações é influenciada e influencia a avaliação do risco de auditoria através do risco de deteção.

Assim, torna-se necessário que a avaliação do risco de auditoria seja revista a cada momento de amostragem, em função dos resultados de auditorias anteriores.

Esta revisão deverá ser assegurada pela Autoridade de Auditoria em função dos resultados dos trabalhos de auditorias desenvolvidos, tendo em vista o parecer de conformidade e das auditorias aos sistemas.



1.1.3. MATERIALIDADE

De acordo com o artigo 28.º do Regulamento Delegado (CE) n.º 480/2014, para efeitos de amostragem estatística, o nível de materialidade deve ser fixado no máximo de 2% da despesa total certificada.

A Diretriz n.º 12 – Nível de significância e risco da INTOSAI considera que poderá ser utilizado um intervalo de materialidade entre 0,5% e 2%.

Assim, o nível de materialidade a utilizar pela UCA no procedimento de definição das amostras será previamente validado pela Autoridade de Auditoria.

1.2. AMOSTRA DE OPERAÇÕES

De acordo com o artigo 27º do Regulamento Delegado n.º 480/2014, as auditorias das operações devem ser efetuadas para cada exercício contabilístico, sobre uma amostra de operações selecionadas por um método estatístico estabelecido ou aprovado pela Autoridade de Auditoria.

Neste âmbito, e atendendo ao disposto no artigo 28.º do mesmo Regulamento, as amostras devem ser representativas da população de onde são selecionadas, para permitir à Autoridade de Auditoria elaborar um parecer de auditoria válido, em conformidade com o artigo 127º, n.º.5, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

Tal como referido anteriormente essa população deve compreender as despesas de um programa operacional ou grupo de programas operacionais abrangidos por um sistema de gestão e controlo comum, incluído nos pedidos de pagamento apresentados à Comissão em conformidade com o disposto no artigo 131º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, em relação a um determinado exercício contabilístico.

Para efeitos de cálculo da dimensão da amostra, a Autoridade de Auditoria avalia, em primeiro lugar, a fiabilidade dos sistemas, de forma a determinar os parâmetros técnicos de amostragem, em particular o grau de confiança e a margem de erro prevista.

1.2.1. MÉTODO

Considerando o disposto no Regulamento (CE) n.º 1303/2013, a Autoridade de Auditoria garante a realização de auditorias ao correto funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo dos programas operacionais, com base numa amostragem adequada das operações e nas despesas declaradas.

A auditoria às despesas declaradas deve ser feita com base numa amostra representativa e, regra geral, em métodos de amostragem estatística.

Em função dos objetivos específicos das auditorias, e na sequência da avaliação efetuada pela IGF, para efeitos de determinação dos parâmetros técnicos, é adotado, de forma individual ou combinada, um dos métodos definidos na *Guidance on sampling methods for audit authorities* (COCOF_08-0021-03_EN, de 11/abr/2013).

No entanto, tendo em atenção que a grande vantagem do recurso a técnicas de amostragem estatística, se traduz em amostras de dimensões similares, para um dado nível de confiança e um dado parâmetro de materialidade, independentemente do tamanho da população, a aplicação deste tipo de técnica revela-se menos eficiente no caso de populações com um pequeno número de operações.

Não sendo possível identificar o valor exato abaixo do qual deve ser aplicada uma metodologia não estatística, uma vez que dependerá das características da população, é seguro afirmar que este limite se encontra entre 50 e 150 unidades da população.



Definido o(s) método(s) de amostragem a utilizar em cada amostragem, e calculada a dimensão da amostra, é utilizada a ferramenta informática IDEA para extração da mesma.

1.2.1.1. PARÂMETROS TÉCNICOS

A aplicação do método de amostragem está condicionada aos parâmetros técnicos determinados para a população alvo.

Neste sentido, de referir que no âmbito do estabelecido pelo Regulamento Delegado (CE) n.º 480/2014, anteriormente já mencionado, quando a notação da fiabilidade de um sistema é elevada, o grau de confiança utilizado para a amostragem das operações não deve ser inferior a 60 %. Quando a notação da fiabilidade de um sistema é baixa, o grau de confiança utilizado para a amostragem das operações não deve ser inferior a 90 %.

Deste modo:

✓ Materialidade

Por materialidade, entenda-se, o montante máximo tolerável de erro possível, constituindo um elemento essencial para a determinação do tamanho da amostra.

Neste domínio, será considerado o nível de materialidade estabelecido pela Autoridade de Auditoria, no âmbito do disposto nos regulamentos comunitários aplicáveis.

✓ Nível de confiança

O nível de confiança traduz a probabilidade de que o valor máximo dos erros existentes na população total não ultrapasse o limite de materialidade fixado.

De notar que no caso do valor do erro total ultrapassar aquele limite, o nível de erro revela-se inaceitável.

Neste contexto, o nível de confiança situar-se-á nos intervalos abaixo indicados.

Nível de segurança (Avaliação do risco)	Nível de confiança (Avaliação do risco)
Alto	60% - 70%
Médio alto (necessita de algumas alterações)	70% - 80%
Médio baixo (funciona parcialmente/alterações relevantes)	80% - 90%
Baixo (no essencial os sistemas não funcionam)	90% - 95%

✓ Taxa de erro esperada

O cálculo da taxa de erro esperada pressupõe aleatoriedade na seleção.

Neste sentido, e atentando, igualmente, no princípio da prudência, a taxa de erro esperada tem por base os erros detetados em auditorias anteriores, realizadas no âmbito da mesma população alvo.

Na circunstância de não existirem auditorias anteriores que permitam analisar o histórico da taxa de erro ao nível da população, a estimativa da mesma é efetuada tendo em atenção o nível de confiança obtido no



decurso das auditorias realizadas para efeitos de avaliação da descrição do sistema de gestão e controlo elaborada pelas Autoridades de Gestão e de Certificação dos Programas Operacionais, de acordo com o juízo profissional e, sempre que possível, aferida através da realização de testes sobre uma amostra piloto, de cerca de 30 a 50 elementos.

Neste âmbito, os parâmetros técnicos a utilizar são definidos ou validados *a priori* pela Autoridade de Auditoria.

A proposta de amostra de operações a auditar é remetida por correio eletrónico à Autoridade de Auditoria, para validação, acompanhada dos ficheiros específicos de criação da amostra.

No SICA são introduzidas as amostras de operações a auditar e é recolhida pela ligação que o SI tem aos restantes módulos do SI PT2020, a informação que permite efetuar o planeamento da auditoria nomeadamente, identificação da operação e do beneficiário.

2. PROCESSO DE AUDITORIA

2.1. PROGRAMAÇÃO DE AUDITORIA

APÓS A VALIDAÇÃO, PELA AUTORIDADE DE AUDITORIA, DA AMOSTRA DE OPERAÇÕES SELECIONADA, E TENDO EM CONTA a natureza, os objetivos, os prazos definidos para as auditorias e a dimensão da amostra, procede-se à programação das auditorias em operações a realizar, tendo em consideração os recursos necessários.

Esta programação é realizada e registada no SICA (cronogramas e afetação de recursos), sendo igualmente produzido um documento de planeamento, no qual são identificadas as auditorias e outras verificações a efetuar por sistema comum e/ou programa operacional, o período de realização, o método a utilizar, a equipa de auditoria afeta (externa ou interna) e respetiva composição (empresa de auditoria, se aplicável, técnicos afetos, responsável pelo acompanhamento e pela auditoria), para remessa à Autoridade de Auditoria (Anexo 1).

O plano de auditoria ou programa de trabalho consiste na descrição formal, clara e detalhada dos procedimentos de verificação a efetuar em cada auditoria, com o objetivo da obtenção de provas suficientes e adequadas à formação de opinião.

O programa de trabalho deve assegurar que a auditoria é de elevada qualidade e realizada de modo económico, eficiente e eficaz, dentro dos prazos estabelecidos. Neste contexto, a sua elaboração deve atender às seguintes questões fundamentais:

- ✓ O quê? - Identificação dos objetivos, natureza e âmbito da auditoria;
- ✓ Como? – Definição do método adotado;
- ✓ Quando? – Calendarização da auditoria;
- ✓ Quem? – Identificação dos recursos necessários (técnicos afetos e responsável pelo acompanhamento e supervisão).

A auditoria deve ser executada de acordo com o plano aprovado, no entanto, caso necessário e considerando as especificidades das operações em causa poderão ser efetuados ajustes, devendo os mesmos ser aprovados superiormente.



◇ O quê?

Em regra, as auditorias em operações visam aferir da conformidade das mesmas, quanto à fiabilidade, regularidade e legalidade das despesas declaradas à Comissão Europeia.

No que diz respeito às verificações complementares nas Autoridades de Gestão, estas visam mitigar o risco de incumprimento da alínea a), do n.º 2, do artigo 27.º do Regulamento Delegado (CE) n.º 480/2014, na qual foi estabelecido que as auditorias sobre operações devem verificar que “A operação satisfaz os critérios de seleção definidos para o programa operacional, não estava materialmente concluída nem totalmente executada antes de o beneficiário ter apresentado o pedido de financiamento ao abrigo do programa operacional, foi realizada em conformidade com a decisão de aprovação e satisfazia quaisquer condições aplicáveis no momento da auditoria relativamente à sua funcionalidade, utilização e objetivos a atingir”.

◇ Como?

Para a prossecução do referido, a verificação da conformidade das operações, evidenciada nos respetivos instrumentos de trabalho padronizados, é realizada tendo por base o seguinte método:

- ✓ Levantamento e análise da legislação e demais documentação aplicável;
- ✓ Realização de testes de controlo e substantivos junto dos beneficiários e, sempre que necessário, junto das AG/OI;
- ✓ Realização de ações de controlo cruzado junto de outras entidades envolvidas, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 137/2014;
- ✓ Verificação da conformidade dos dados recolhidos com os registos nos sistemas de informação utilizados.

Numa fase preparatória, anterior à ida para o terreno, é recolhida e analisada a informação disponível, relativa às operações a auditar, nos endereços da internet dos programas operacionais, nos sistemas de informação das autoridades de gestão, no sistema de informação de apoio à certificação, etc., nomeadamente, no que concerne a:

- ✓ Legislação e demais documentação aplicável;
- ✓ Decisões e procedimentos de gestão;
- ✓ Registos financeiros e observações associadas, existentes nos sistemas de informação;
- ✓ Relatórios de auditoria anteriores, com vista a detetar eventuais deficiências que devam ser tratadas durante a auditoria.

◇ Quando?

A definição de prazos tem em conta o que foi preestabelecido na fase de programação das auditorias e é efetuada para as diversas fases, *i.e.*:

- ✓ Recolha inicial de informação e respetiva análise. Em regra, esta fase preparatória da auditoria dura entre cinco a dez dias úteis, consoante a complexidade dos programas/operações;
- ✓ Reuniões preparatórias com as equipas de auditoria;



- ✓ Trabalho de campo junto dos beneficiários;
- ✓ Elaboração do relatório preliminar;
- ✓ Contraditório;
- ✓ Elaboração do relatório final.

◇ Quem?

A definição da equipa (externa ou interna) e sua composição (empresa de auditoria, se aplicável, técnicos afetos, responsável pelo acompanhamento e pela auditoria) são, igualmente, definidas na fase anterior (programação das auditorias).

O trabalho dos técnicos/auditores é objeto de supervisão por parte do responsável pela auditoria (Coordenadora do NAFFC ou pela Coordenadora do NAFSE, conforme o caso).

As auditorias efetuadas por auditores externos são acompanhadas por técnicos da Agência. (*vide* ponto 6.).

Durante esta fase são elaborados ofícios e emails para as Autoridades de Gestão comunicando a amostra das operações a auditar. É, igualmente, nesta fase, que se requer, com base num *template* pré-definido, informação adicional relativa às operações em causa. Informação que será automaticamente carregada no SICA.

Posteriormente, o SICA produz ofícios e emails destinados aos beneficiários no sentido de os informar da data de realização da auditoria, bem como da documentação a disponibilizar, de acordo com o planeamento efetuado.

2.2 EXECUÇÃO

2.2.1. TESTES

Após a fase de preparação é efetuado o trabalho de campo propriamente dito. Deste trabalho consta a realização de testes junto dos beneficiários com vista à obtenção de prova de auditoria que permita sustentar a opinião do auditor. Complementarmente, poderão ser recolhidas provas junto de outras entidades relevantes e intervenientes nas operações como, por exemplo, AG/OI ou fornecedores.

As verificações a efetuar consubstanciam-se em:

- ✓ Testes de controlo ou de conformidade - pretendem aferir do cumprimento das decisões e procedimentos estabelecidos, bem como da conciliação das verbas públicas disponibilizadas;
- ✓ Testes substantivos - visam a obtenção de provas sobre as transações, nomeadamente, quanto à integridade, fiabilidade, regularidade e legalidade da despesa verificada.

Os testes de controlo e substantivos incidem sobre as despesas declaradas à Comissão, são realizados com base nos documentos e registos conservados pelos beneficiários e consistem, fundamentalmente, na:

- ✓ Verificação dos *dossiers* técnico-administrativo e financeiro, e também pedagógico (quando aplicável);



- ✓ Verificação da conformidade da operação, no que respeita à candidatura, critérios de seleção, bem como da elegibilidade do beneficiário;
- ✓ Confrontação entre as despesas declaradas pela entidade controlada e os elementos documentais auditados e respetivos registos financeiros e contabilísticos;
- ✓ Análise dos fluxos financeiros, quer em termos de despesas de investimento (pagamentos a fornecedores), quer em termos de receitas (recebimentos da comparticipação comunitária e nacional);
- ✓ Confirmação do cumprimento dos procedimentos legais aplicáveis, nomeadamente, em matéria de condições de:
 - ◇ Elegibilidade da despesa;
 - ◇ Custos simplificados;
 - ◇ Auxílios estatais;
 - ◇ Informação e publicidade;
 - ◇ Concorrência e mercados públicos;
 - ◇ Ambiente;
 - ◇ Igualdade de oportunidades;
- ✓ Verificação da realização física dos investimentos, quando aplicável;
- ✓ Realização de verificações cruzadas junto de outras entidades envolvidas, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 137/2014;
- ✓ Verificação da conformidade dos dados recolhidos com os registos nos sistemas de informação utilizados.

Com este tipo de testes pretende-se analisar, nomeadamente a:

- ✓ Legalidade e regularidade das transações - se as operações cumprem os critérios de seleção estabelecidos e respeitam as demais disposições nacionais e comunitárias em matéria de elegibilidade;
- ✓ Integridade dos registos - se os sistemas de informação, contabilísticos e de gestão registam todos os elementos necessários à manutenção de uma pista de auditoria suficiente;
- ✓ Realização das operações - se todas as transações registadas na contabilidade e no sistema de informação de gestão foram efetivamente realizadas e se são suportadas por documentação válida;
- ✓ Mensuração - se os ativos e/ou outros elementos objeto de financiamento estão registados por um valor correto no sistema contabilístico;
- ✓ Existência e propriedade dos ativos - se os ativos e/ou outros elementos financiados existem realmente, pertencem ao beneficiário, permanecem na sua posse e estão a ser devidamente utilizados.

Os procedimentos descritos permitirão, igualmente, retirar ilações quanto ao funcionamento regular dos procedimentos de controlo interno instituídos nos sistemas comuns e/ou programas operacionais.

De referir que, por regra os testes são integrais, ou seja, incidem sobre a totalidade dos documentos que suportam a despesa selecionada para efeitos de auditoria, no âmbito da amostra estatística anual.



Excepcionalmente, perante um elevado número de documentos de suporte (limite entre 50 e 150 documentos), e de acordo com as regras de auditoria geralmente aceites, poderá optar-se por testar, neste universo, uma subamostra cuja dimensão será determinada pela utilização dos mesmos parâmetros usados na definição da amostra de operações a auditar. Determinada a dimensão, a seleção de documentos será efetuada aleatoriamente. De notar que esta amostra nunca poderá ser inferior a 30 documentos.

Os erros encontrados nesta subamostra serão projetados proporcionalmente para a restante despesa da operação. Se os resultados obtidos revelarem erros significativos, em número ou valor, a amostra será alargada.

Estes casos serão devidamente identificados e justificados nos documentos de trabalho. O carácter aleatório é assegurado por recurso a ferramentas informáticas, nomeadamente ao IDEA.

No decurso da auditoria e tendo em conta quer o objetivo quer os resultados das verificações efetuadas, o auditor poderá ponderar a necessidade de analisar despesas para além do montante certificado. Esta situação determina que a origem das amostras seja corretamente identificada, uma vez que apenas é considerada para a extrapolação dos resultados a amostra determinada pela aplicação de um método estatístico.

Na eventualidade de se recorrer a uma amostra complementar, a sua seleção poderá atender a critérios de risco tais como, a natureza das transações e do fornecedor, a materialidade das transações, entre outros.

Em qualquer das situações, os documentos de trabalho deverão evidenciar os procedimentos e critérios adotados na seleção das amostras.

Nas auditorias em operações, os testes são realizados tendo por base um conjunto de instrumentos de trabalho padronizados, e respetivos anexos (*vide* Anexo 2).

Os documentos mencionados evidenciam, igualmente, as conclusões, observações e eventuais correções financeiras a efetuar, resultantes dos testes praticados.

Salienta-se que, sendo estes instrumentos de trabalho modelos base, deverão ser, se necessário, adaptados à realidade observada.

2.2.2. PROVA DE AUDITORIA

O auditor deve obter provas de auditoria suficientes, pertinentes e fiáveis que lhe permitam chegar a conclusões razoáveis nas quais possa basear a sua opinião. Para a obtenção de prova, o auditor recorre a técnicas e procedimentos, nomeadamente, de:

- ✓ Inspeção: exame de registos e de documentos, verificação da realização física;
- ✓ Observação: verificação presencial da execução de um procedimento ou processo;
- ✓ Inquérito: informação prestada em contactos havidos no decurso dos trabalhos, ou obtida, na forma oral ou escrita, de entidades conhecedoras de situações de interesse para o cumprimento dos objetivos da auditoria;
- ✓ Confirmação: obtenção de respostas corroborativas de determinada situação junto da entidade a auditar ou de terceiros;
- ✓ Cálculo: verificação da exatidão aritmética da documentação de suporte e dos registos e cálculos efetuados;
- ✓ Reprocessamento: execução, manual ou por recurso a técnicas informáticas, de procedimentos ou controlos, oportunamente efetuados pela entidade auditada.



A avaliação, pelo auditor, da fiabilidade e suficiência da prova de auditoria recolhida deve ter em conta a fonte, a natureza e a forma como foi obtida. Assim, a prova de auditoria deve consistir, fundamentalmente em evidências documentais, quer em suporte papel quer em suporte digital, ser obtida diretamente pelo auditor ou resultante de consultas a terceiros, ser baseada em documentos originais e corroborada por fontes diferenciadas.

2.2.3. CONTROLO CRUZADO

Ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, a Estrutura Segregada de Auditoria da Agência, no âmbito das auditorias em operações, realiza ações de controlo cruzado junto de outras entidades envolvidas na execução das operações.

O desenvolvimento de ações desta natureza regra geral, poderá ser realizado em duas vertentes:

- ✓ Por circularização documental a fornecedores, a uma amostra de operações definida à *priori* (minuta de ofício no Anexo 3);
- ✓ Sempre que se revele necessário, no decurso da auditoria, para efeitos de confirmação, por terceiros (fornecedores e outras entidades envolvidas como Segurança Social, Administração Fiscal, conservatórias, etc.), de determinados aspetos observados e verificados na auditoria, processo que é concretizado ou por verificação na entidade fornecedora / prestadora de serviço ou por circularização documental.

Para a primeira vertente, a amostra de operações sujeitas a controlo cruzado pode ser obtida aleatoriamente, com recurso à aplicação IDEA, ou incidir sobre uma amostra de despesa ou de fornecedores, selecionada de acordo com a sua materialidade ou representatividade no universo de operações objeto de auditoria em cada Sistema Comum.

Nos controlos cruzados, realizados no âmbito das duas vertentes supra identificadas, em que as operações tenham um elevado número de fornecedores, poderá ainda ser extraída uma amostra de documentos, devidamente identificada (selecionada de acordo com a representatividade dos fornecedores e com a eventual necessidade de obtenção de outras provas e/ou esclarecimentos).

A realização destas ações visa, por norma, a:

- ✓ Confirmação de registos contabilísticos, através da análise das contas correntes (detecção de eventuais descontos, abatimentos e anulações de vendas e prestações de serviços);
- ✓ Verificação do enquadramento dos bens e serviços faturados na atividade do fornecedor;
- ✓ Verificação da legalidade e regularidade dos documentos emitidos;
- ✓ Análise dos extratos bancários que comprovem os pagamentos efetuados pelo beneficiário.

O resultado da análise efetuada à informação obtida neste contexto, poderá conduzir a:

- ✓ Solicitação de novos elementos documentais;
- ✓ Reavaliação dos registos dos beneficiários;
- ✓ Verificações junto das entidades contactadas.



Estas investigações, por princípio, assumem um carácter excecional, devendo ser devidamente evidenciados na documentação de trabalho os motivos que as determinam.



2.3 RELATO

A estrutura do relato deve ser adequada em função da organização e conteúdos próprios da auditoria. O relatório de auditoria é produzido em SICA a partir da informação carregada através de *templates* pré-definidos. Os modelos de relatório de auditoria em operações a utilizar encontram-se nos Anexo 4, 5 e 6, e apresentam a seguinte estrutura:

2.3.1. VERSÃO PRELIMINAR

No final de cada auditoria, o auditor deve analisar e avaliar as conclusões retiradas das provas de auditoria obtidas. O auditor deve exprimir a sua opinião por escrito de uma forma clara, concisa, objetiva e oportuna.

As principais conclusões, recomendações e eventuais correções financeiras, resultantes da análise efetuada pelo auditor, constam de Relatório Preliminar, elaborado por operação auditada. Este documento inclui um anexo para preenchimento, pelo beneficiário e ou pela autoridade de gestão/organismo intermédio, das alegações tidas por pertinentes, formuladas em sede de contraditório.

A opinião formulada pelo auditor encontra-se fundamentada nas análises espelhadas nos instrumentos de trabalho já referenciados e suportada nos documentos de trabalho recolhidos.

A cada um dos beneficiários visados é remetido ofício a informar do envio, por correio eletrónico, do Relatório Preliminar, e a comunicar o prazo concedido para o exercício de contraditório. É, em regra na mesma data, remetido correio eletrónico, com referência ao ofício, onde se anexa o Relatório Preliminar por Operação e respetivos anexos.

Através de correio eletrónico, é também remetida à AG, a documentação supra referida, bem como anexo específico no âmbito das conclusões diretamente relacionadas com as funções desta entidade.

2.3.2. EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO

O exercício de contraditório consubstancia-se na realização da audiência de interessados prevista nos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

De acordo com o estabelecido no artigo 121.º do CPA, as entidades visadas/auditadas têm o direito de ser ouvidas antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informadas sobre o sentido provável dessa decisão.

O processo de contraditório permite ao beneficiário e à Autoridade de Gestão pronunciarem-se sobre as observações, conclusões e recomendações existentes no relatório preliminar e resultantes do trabalho de auditoria, e, possibilita ao auditor assegurar-se da correta perceção da natureza do erro ou da deficiência, através das alegações e informação suplementar prestadas nesse âmbito.

Conforme o estipulado no CPA, a audiência de interessados pode ser escrita ou oral, e processa-se em prazo não inferior a 10 dias úteis.

2.3.3. RELATÓRIO FINAL

Após o exercício do contraditório serão elaborados relatórios finais que visam destacar as principais conclusões e, ainda, indicar medidas que possibilitem solucionar as deficiências constatadas (recomendações).



Os relatórios devem expressar e transmitir os resultados da auditoria de uma forma sintética e conclusiva, permitindo uma leitura fácil, clara e apelativa, devendo as informações suplementares, quando necessárias, constar dos anexos ao relatório.

Estes relatórios devem ser entregues sem demora e assinados por todos os intervenientes.

2.3.3.1 RELATÓRIO FINAL POR OPERAÇÃO

Este relatório evidencia os resultados da auditoria por operação, consistindo numa informação interna, onde é exarado o despacho do Presidente da Agência e respetivos anexos.

Estes relatórios são apenas remetidos à Autoridade de Gestão, em regra, em suporte digital. No caso do FSE, serão também remetidos aos OI.

Os resultados relativos aos relatórios finais são disponibilizados às restantes Unidades da Agência, nomeadamente à Unidade de Certificação, e Unidade de Gestão Financeira e Núcleo de Apoio Jurídico, bem como à Autoridade de Auditoria através do SI Audit.

2.3.3.2 RELATÓRIO SÍNTESE DE VERIFICAÇÕES DE NEGATIVOS

Sempre que no montante total da população de despesa sobre a qual se extrai a amostra, existam elementos negativos, os mesmos são deduzidos e constituem uma população por si só que é auditada autonomamente.

A verificação a estes valores é efetuada administrativamente com recurso a consulta dos sistemas de informação das Autoridades de Gestão e da Autoridade de Certificação. No âmbito desta verificação pode igualmente ser extraída uma amostra de valores a verificar.

Da análise efetuada é elaborada uma informação/relatório autónomo que será remetida para a Autoridade de Gestão e Autoridade de Auditoria.

2.3.3.3. RELATÓRIO SÍNTESE POR PO

Para uma sistematização mais eficiente da divulgação dos resultados das auditorias, e na medida em que os âmbitos de reporte são diferentes, serão elaborados relatórios finais por PO, onde são vertidos os resultados, conclusões e recomendações das várias operações auditadas. Este relatório inclui:

- ✓ Ficha técnica - apresenta de uma forma sucinta o retrato da auditoria, i.e., natureza, fundamento, objetivo, objeto, âmbito, dimensão, método, período de realização, contraditório, direção e equipa técnica;
- ✓ Síntese conclusiva - expõe as principais conclusões e recomendações relativas ao programa operacional, bem como as propostas de correções financeiras a efetuar por operação, tipo de anomalia/erro, classificação do erro, e montante associado;
- ✓ Objetivos e método adotado - identificam o objetivo, método adotado, universo da despesa e a amostra de operações auditadas;
- ✓ Anexos:
 - ◇ quando se considere necessário para a compreensão do descrito no corpo do relatório, poderão ser inseridos anexos.



Este relatório síntese é apenas remetido às Autoridades de Gestão e à Autoridade de Auditoria, em regra, em suporte digital.

2.3.3.4. RELATÓRIO SÍNTESE POR SISTEMA COMUM

Considerando uma vez mais os diferentes âmbitos de reporte, serão elaborados relatórios finais por Sistema Comum, onde são vertidos os resultados, conclusões e recomendações para os vários PO que integram o Sistema Comum. Este relatório inclui:

- ✓ Ficha técnica - apresenta de uma forma sucinta o retrato da auditoria, *i.e.*, natureza, fundamento, objetivo, objeto, âmbito, dimensão, método, período de realização, contraditório, direção e equipa técnica;
- ✓ Síntese conclusiva - evidencia as principais conclusões sobre as operações auditadas no sistema comum, bem como as propostas de correções financeiras a efetuar por operação, tipo de anomalia/erro, classificação do erro (*vide* ponto 3.3.4) e montante associado;
- ✓ Anexos:
 - ◇ Anexo 1 - Relatórios Síntese por PO;
 - ◇ Anexo 2 - Correções Financeiras por operação;
 - ◇ Outros Anexos - quando se considere necessário para a compreensão do descrito no corpo do relatório, poderão ser inseridos outros anexos.

Este relatório síntese é apenas remetido à Autoridade de Auditoria, em regra, em suporte digital.

2.3.4. CLASSIFICAÇÃO DOS ERROS

Os erros e anomalias detetados são tipificados de acordo com a tabela de erros estabelecida, tendo em conta os vários âmbitos objeto de auditoria (operação, despesa, contratação pública, realização física, ...), conforme Tabela de Erros que será definida no âmbito do trabalho de levantamento de requisitos do sistema de informação SI Audit. e que logo que aprovada passará a constar no Anexo 7.

Posteriormente, os mesmos erros e anomalias são objeto de classificação, qualitativa, em função da respetiva natureza e causa. Nestes termos, os erros podem ser classificados como:

- ✓ Sistémicos – resultam de deficiências graves registadas nos sistemas de gestão e de controlo interno, têm origem em circunstâncias definidas e análogas e ocorrem durante determinado período de tempo.
- ✓ Aleatórios - pressupõem a probabilidade de ocorrência de erros do mesmo tipo, ou similares, na população não constante da amostra.
- ✓ Anómalos - de acordo com a norma internacional de auditoria ISA 530, os erros anómalos decorrem de situações particulares, claramente identificáveis, configurando casos isolados dadas as características singulares, logo não sendo expectável a ocorrência de erros similares na população.



O classificar-se um erro como “anómalo” acarreta um elevado grau de certeza de que o mesmo não é representativo da população alvo da auditoria. Assim, a fundamentação que conduz à classificação de erros desta natureza terá de estar devidamente retratada no relatório da auditoria.

A classificação dos erros detetados e existentes nos relatórios finais é alvo de validação por parte da Autoridade de Auditoria.

2.4 ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS DAS AUDITORIAS

2.4.1. TRATAMENTO DOS ERROS CLASSIFICADOS

Após validação, por parte da Autoridade de Auditoria, da classificação dos erros detetados no decurso da auditoria e existentes nos respetivos relatórios finais, os mesmos serão tratados de acordo com a sua classe. Assim:

- ✓ Erros sistémicos - a identificação de erros potencialmente sistémicos, implica desencadear diligências visando determinar o perímetro total e consequente quantificação, ou seja, identificar todas as situações suscetíveis de produzirem um erro do tipo observado, permitindo, desta forma, o apuramento do seu efeito total na população. Sendo possível determinar esse efeito, o erro será considerado conhecido, pelo que não será necessária a sua extrapolação.
- ✓ Erros aleatórios - considerando que os erros aleatórios pressupõem a probabilidade de ocorrência de erros do mesmo tipo, ou similares, na população não constante da amostra, importa proceder à sua extrapolação para a população de referência, de modo a estimar o seu efeito total.

O processo de extrapolação é efetuado de acordo com as técnicas determinadas pelo método de seleção da amostra adotado.

Da extrapolação excluem-se a despesa irregular detetada pela AG/OI/AC/AA antes da seleção da amostra e corretamente corrigida antes da submissão do parecer anual da AA.

Acresce, ainda, referir que a avaliação do erro se considera aplicável à população que determinou a amostra, não sendo possível extrair conclusões individualizadas pelos seus componentes.

- ✓ Erro anómalo - configurando um ato isolado, o montante associado encontra-se perfeitamente identificado, não sendo expectável a ocorrência de erros similares na população. A consideração desta natureza de erro obriga a um elevado grau de certeza de que o mesmo não é representativo da população (ISA 530).

A taxa de erro total resulta da extrapolação dos erros aleatórios (limite superior do erro) adicionada do valor global dos erros sistémicos e dos eventuais erros anómalos identificados. Assim, para determinar se foi ou não detetado um erro material, é necessário comparar o erro total com o parâmetro de materialidade da população auditada.

Quando se encontram erros de dimensão significativa, poderá significar que os pressupostos assumidos no planeamento da amostra não eram os suficientes, tornando necessária uma amostra adicional, usando novos parâmetros.

Acresce ainda referir que se os erros se concentrarem em determinada parte do sistema comum ou em apenas um dos PO que o constituem, deverá ser desenvolvida uma análise adicional de forma a serem retiradas conclusões apropriadas.



2.4.2. TRATAMENTO DE IRREGULARIDADES

De acordo com o estabelecido no n.º 36 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1303/2013, entende-se por irregularidade uma violação do direito da União, ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação, resultante de um ato ou omissão de um operador económico envolvido na execução dos FEEI que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da União através da imputação de uma despesa indevida ao orçamento da União.

O Regulamento Delegado (UE) n.º 2015/1970, e o Regulamento de execução (UE) n.º 2015/1974, estabelecem as normas a observar no que concerne às irregularidades detetadas.

A nível nacional, encontram-se no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 137/2014 as regras relativas à comunicação de irregularidades.

Neste contexto, na sequência da deteção de situações que conduzam a correções financeiras de montante superior a 10.000€ de fundo comunitário, serão preenchidas propostas de comunicação de irregularidades, considerando o estabelecido nos regulamentos acima identificados

Estas propostas de comunicação de irregularidades serão remetidas à IGF no trimestre seguinte ao da conclusão do relatório final por Sistema Comum.

2.4.3. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção que uma auditoria não se esgota com a elaboração do relatório, o acompanhamento dos resultados constitui uma fase importante do processo.

Para o efeito, posteriormente à conclusão do relatório final de auditoria, é efetuado o acompanhamento de todas as recomendações que as equipas de auditoria considerem pertinentes para este efeito. Com este objetivo, os auditores identificarão claramente as recomendações a acompanhar, os destinatários e as diligências ou expedientes já efetuados nesse sentido, sendo atualizados os registos, tendo em atenção:

- ✓ Prazo estabelecido para o seu cumprimento;
- ✓ Informação constante do Sistema de Pagamentos, Dívidas e Tesouraria;
- ✓ Eventual documentação, entretanto, remetida pela entidade visada e ou respetiva autoridade de gestão.

Neste contexto, foi desenvolvido pela ADC, em colaboração com a IGF, um sistema de informação (SI Audit) que, para além de configurar um repositório de todas as verificações, controlos e auditorias efetuadas no âmbito do PT2020, permitirá que o acompanhamento das recomendações seja efetuado a todo o momento.

3. ACÇÕES COMPLEMENTARES

Na sequência da realização dos trabalhos de auditoria poderá ser necessário efetuar ações complementares de forma a permitir formular uma opinião no âmbito da população alvo da auditoria. Estas ações podem revestir a figura de uma extensão dos trabalhos no mesmo âmbito, ou de obtenção de informação complementar em domínios perfeitamente identificados.

Assim, o método a adotar, respeitando, no essencial, o apresentado neste Manual, será ajustado à situação específica em causa.



4. REVISÃO E SUPERVISÃO

A função de revisão e supervisão é essencial para efeitos de cumprimento dos objetivos fixados e de qualidade da auditoria, e visa assegurar que:

- ✓ Os membros da equipa têm conhecimento e compreenderam corretamente o plano de auditoria e atuam de acordo com as normas estabelecidas;
- ✓ Os trabalhos são condizentes com os objetivos estabelecidos e são desenvolvidos de acordo com o plano de auditoria, e caso este tenha sofrido alterações, estas foram previamente autorizadas;
- ✓ As conclusões, opiniões e recomendações constam do relatório de auditoria, encontrando-se adequadamente fundamentadas e suportadas por evidências constantes dos documentos de trabalho.

A supervisão dos trabalhos é realizada pelas respetivas coordenadoras de Núcleo, ao longo de todas as etapas dos trabalhos, evidenciada em SI, nos próprios documentos, ou através de correspondência trocada com os técnicos, referências, comentários e questões constantes nos instrumentos de trabalho e nos relatórios preliminares e finais, e em outros documentos que se considere pertinente elaborar.

Nas Auditorias em Operações a supervisão compreende:

- ✓ Acompanhamento dos auditores na fase de trabalho de campo, para verificação do trabalho desenvolvido junto dos beneficiários;
- ✓ Verificação e validação do preenchimento dos instrumentos de trabalho padronizados e dos documentos de trabalho recolhidos, bem como os respetivos relatórios preliminares e finais por operação e por PO à totalidade das operações no âmbito do trabalho de revisão;
- ✓ Preenchimento, em regra, para uma amostra de Operações, de uma Ficha de Validação do Trabalho de Auditoria, aquando da validação final pela respetiva coordenadora aos relatórios preliminares por operação;
- ✓ Análise da execução das várias fases de realização da auditoria, no que respeita quer ao calendário previsto quer ao executado, com identificação de eventuais desvios e respetiva justificação;

O acompanhamento da execução da auditoria no que respeita ao cumprimento dos prazos estabelecidos será evidenciado no cronograma dos trabalhos elaborado no início da auditoria.

5. AUDITORES EXTERNOS

Tal como referido anteriormente, as auditorias às operações poderão ser realizadas através da aquisição de serviços de auditoria externa, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 45 e artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 137/2014.

A aquisição de serviços de auditoria externa é precedida de concurso limitado por prévia qualificação, com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, a realizar pela Autoridade de Auditoria, tendo em vista a celebração de um acordo quadro. No processo de contratação de serviços de auditoria, consubstanciado no programa de procedimento, caderno de encargos e programa de trabalhos, serão estabelecidas as regras e os procedimentos relativos, respetivamente, ao correspondente procedimento de contratação a adotar e à realização dos trabalhos a adjudicar. Das obrigações dos auditores, definidas nestes documentos e no contrato a celebrar, constam, nomeadamente:

- ✓ A utilização dos instrumentos de trabalho padronizados e disponibilizados pela Agência;
- ✓ A elaboração do trabalho tendo em consideração quer as normas de auditoria internacionalmente aceites, quer a metodologia e programa constantes da proposta apresentada e adjudicada;



- ✓ A elaboração de cronograma prévio das auditorias;
- ✓ A manutenção, de forma organizada, dos papéis de trabalho;

A disponibilização, à Agência, dos papéis de trabalho, para efeitos de controlo de qualidade das auditorias, de modo a reforçar a garantia da qualidade e da completa aplicação das metodologias acordadas.

5.1. ACOMPANHAMENTO E SUPERVISÃO

Com vista a garantir a qualidade dos trabalhos e o cumprimento dos prazos estabelecidos é efetuado o acompanhamento da auditoria por técnicos da Agência. O trabalho de auditoria é supervisionado pelo responsável da mesma, em regra, as Coordenadoras dos Núcleos de Auditoria.

O acompanhamento é realizado durante as várias etapas da auditoria, nomeadamente:

- ✓ No início dos trabalhos, em fase de preparação da auditoria, é realizada uma reunião introdutória, onde, entre outros aspetos, é efetuado o enquadramento dos trabalhos e são realçadas questões que se consideram relevantes, com explicação dos objetivos pretendidos e documentação de suporte;
- ✓ Acompanhamento dos auditores na fase de trabalho de campo, para verificação do trabalho desenvolvido junto dos beneficiários. Neste âmbito é selecionada uma amostra de operações a verificar, dando-se preferência, sempre que possível, ao acompanhamento de equipas diferentes;
- ✓ Verificação e validação do preenchimento dos instrumentos de trabalho padronizados, por operação, bem como os respetivos relatórios preliminares e finais por operação e por PO. Para este efeito, será igualmente verificada, numa amostra de operações, os documentos de trabalho recolhidos pelos Auditores Externos, atestando igualmente a sua organização;
- ✓ Realização de ações de *reperformance* numa amostra de operações;
- ✓ Análise da execução das várias fases de realização da auditoria, no que respeita quer ao calendário previsto quer ao executado, com identificação de eventuais desvios e respetiva justificação;
- ✓ Realização de reuniões, sempre que se revele necessário.

O acompanhamento e a supervisão da auditoria são evidenciados através de:

- ✓ Correspondência trocada com os auditores externos;
- ✓ Preenchimento do documento “Ficha de Acompanhamento AE”, aquando do acompanhamento dos auditores na fase de trabalho de campo, de acordo com o modelo constante no Anexo 8.
- ✓ Evidência da análise efetuada pela UCA nos documentos base da auditoria, ou seja, nos instrumentos de trabalho, relatórios preliminares e finais preenchidos pelos auditores. A versão revista será remetida aos AE para as correspondentes alterações/esclarecimentos, dando início a um novo circuito até à validação final;
- ✓ Evidência do acompanhamento da execução da auditoria no cronograma dos trabalhos, fornecido pelos auditores externos.

Caso o acompanhamento revele que os trabalhos desenvolvidos pelos auditores externos não decorrem de acordo com a calendarização prevista e/ou não possuem a qualidade pretendida, serão desencadeados os



procedimentos previstos no contrato para salvaguardar a sua regular execução e reparar os danos decorrentes desse eventual incumprimento.

O desenvolvimento de ações de controlo cruzado, na sequência de auditorias desenvolvidas com recurso a auditores externos, é efetuado pelos Núcleos de Auditoria da Agência, de acordo com o referido no ponto 3.1.3. do presente Manual. Neste âmbito, a Agência extrairá a amostra de operações, para verificação *à priori*, ficando os auditores com a incumbência de preencher os ofícios padrão disponibilizados, para serem remetidos aos fornecedores pela Agência, enquanto decorre o trabalho de campo ou na fase inicial de elaboração do relatório preliminar, para que os resultados do controlo cruzado possam ser rececionados a tempo de serem integrados nos resultados preliminares.

Os auditores externos deverão igualmente identificar a eventual necessidade de realização de controlos cruzados em operações não incluídas na amostra obtida *à priori*, na sequência de questões ou dúvidas que decorram do trabalho de campo e que necessitem da obtenção de outras provas e/ou esclarecimentos adicionais junto de outras entidades. A identificação dessas questões deverá ser efetuada e transmitida à Agência atempadamente, de forma a permitir que os resultados obtidos sejam vertidos em relatório preliminar.

Sempre que as circunstâncias assim o determinem, proceder-se-á a verificações junto das referidas entidades. Estas ações serão desenvolvidas pela Agência, acompanhadas, quando se justifique, pelos auditores externos.

5.2 CONTROLO DE QUALIDADE

De modo a assegurar a correta aplicação dos métodos, procedimentos e instrumentos de trabalho instituídos, bem como a fiabilidade e a adequação dos relatórios das auditorias, o trabalho dos auditores é analisado pelo técnico ou técnicos da Agência afetos ao seu acompanhamento e supervisionado pelo responsável da auditoria, em regra, as Coordenadoras dos Núcleos de Auditoria, de acordo com o referido no ponto infra.

6. DOCUMENTOS DE TRABALHO

6.1 PRINCÍPIOS GERAIS

O conjunto de elementos escritos, elaborados e/ou obtidos por um auditor no decurso de uma auditoria constitui o que se designa por documentos ou papéis de trabalho, os quais compreendem o registo das informações obtidas durante as várias fases da auditoria, incluindo a sua programação, o plano de auditoria adotado, as verificações efetuadas, as provas recolhidas, as conclusões formuladas, o acompanhamento, a supervisão e o controlo de qualidade.

Os documentos de trabalho devem ser claros, legíveis, relevantes, exatos, concisos, podendo existir em suporte de papel e digital.

Os auditores deverão coligar na documentação de trabalho o número suficiente de informações probatórias e evidências referentes à natureza e extensão dos procedimentos desenvolvidos e aos correspondentes resultados para fundamentar de forma suficiente e apropriada, a base para a formulação da opinião emitida no relatório de auditoria.

Nessa medida, os papéis de trabalho devem permitir avaliar a qualidade técnica do trabalho realizado e a objetividade da opinião formulada. Assim, na sua forma, conteúdo e organização, os documentos de trabalho devem:

- Confirmar e apoiar as opiniões constantes dos relatos produzidos;



- Sustentar as respostas dadas às questões colocadas pelas entidades controladas, ou por qualquer outro organismo com responsabilidades neste domínio;
- Comprovar a adequação dos procedimentos utilizados na auditoria: recolha de provas, inspeção, observação, inquéritos;
- Facilitar a execução dos trabalhos e a supervisão da auditoria;
- Contribuir para uma auditoria mais eficiente e eficaz.

Os papéis de trabalho devem ser suficientemente completos e pormenorizados para permitir a um auditor experiente, sem nenhum envolvimento anterior com a auditoria, verificar, a partir desses documentos, o trabalho realizado e que serviu de base às conclusões obtidas.

6.2 ORGANIZAÇÃO E ARQUIVO DA DOCUMENTAÇÃO DE TRABALHO

A documentação recolhida numa auditoria deverá ser arquivada em dois tipos de arquivo diferentes:

◇ Arquivo Permanente

Contém a documentação considerada relevante e suscetível de ter utilidade na auditoria em curso e em auditorias futuras. Deste arquivo deve constar a documentação base para a execução dos trabalhos de auditoria, nomeadamente:

- Documentação transversal - documentação referente a matérias de contratação pública, IVA, Regras ambientais e outros;
- Documentação base - Descrições de Sistemas de Gestão e Controlo, Orientações COCOF, Normas e circulares da Agência, manuais de procedimentos, entre outros;
- Relatórios de Auditorias da IGF, TCE, CE;
- Manual Auditorias em Operações e instrumentos de trabalho AO;
- Informação respeitante a cada programa operacional (regulamentos específicos, orientações, regras de publicidade);

A utilidade do arquivo permanente depende da sua sistematização e atualização, pelo que o mesmo deve ser revisto de forma regular. Assim, no início de cada auditoria, e após a sua conclusão, a informação constante desta pasta deve ser revista e atualizada.

De modo a potenciar a partilha da informação incluída no arquivo permanente, este deve ser, exceto quando impossível, constituído em suporte informático e disponibilizado numa área específica do servidor com acesso comum aos auditores.

No Anexo 9 encontra-se o modelo de índice a seguir para a organização e conteúdo da documentação nas pastas de arquivo relativas ao Arquivo Permanente. Este modelo poderá ser adaptado/atualizado de acordo com as necessidades.

◇ Arquivo corrente

Este arquivo contém o conjunto de documentos relativos a cada auditoria específica, compreendendo as fases de planeamento, preparação e execução dos trabalhos, relatórios preliminares, exercício do contraditório e relatórios finais.



Os *dossiers* correntes relativos às auditorias em operações deverão ser organizados, quando aplicável em 3 níveis: por Sistema Comum, dentro destes por PO e dentro destes por Operação, de forma a permitir uma gestão lógica e operacional da documentação de trabalho.

Como princípio geral, os *dossiers* são compostos por papéis de trabalho de síntese, elaborados pelos auditores, que demonstram a verificação de documentos, bem como por cópias de documentos que evidenciem trabalho realizado e contenham ou suportem exceções a incluir no relatório da auditoria, devendo estes documentos ser devidamente referenciados, de modo a facilitar a sua localização e a avaliação da prova de auditoria recolhida para justificar as conclusões e recomendações incluídas nos relatórios de auditoria.

A organização deste *dossier* deverá ser a mais adequada às circunstâncias de cada auditoria pelo que apenas será possível estabelecer um modelo base de organização dos *dossiers* correntes.

No Anexo 9 encontra-se o igualmente o modelo de índice a seguir para a organização e conteúdo da documentação nas pastas de arquivo relativas ao Arquivo Corrente.

6.3 REFERENCIAÇÃO DOS PAPÉIS DE TRABALHO

Por forma a fundamentar de forma suficiente e apropriada, a base para a formulação da opinião emitida no relatório de auditoria, devem ser referenciados ao nível do documento todos os papéis de trabalho que sustentem recomendações expressas em relatório preliminar. As referências deverão ser elaboradas tendo em conta a codificação incluída no índice de papéis de trabalho já referido, ou seja: Pasta / Documento /página/paginas.

Para os restantes, a referenciação será temática, com referência à pasta de arquivo (digital ou física).

A documentação de trabalho deverá ser organizada e referenciada à medida que se desenvolvem os procedimentos. Não obstante, no final da auditoria, isto é, após a emissão do projeto de relatório, deverá proceder-se à revisão da organização final do *dossier*, que se mostrar necessária.

À semelhança do referido relativamente ao *dossier* permanente, também no que respeita ao *dossier* corrente deverá ser privilegiada a documentação em suporte digital, pelo que os índices de base propostos incluem um campo destinado à indicação do suporte da documentação, isto é digital ou papel, o qual deverá ser devidamente preenchido.

Após a conclusão do relatório final, a equipa de auditoria deverá proceder, quer à cópia de segurança em formato digital de todos os documentos de trabalho, quer ao arquivamento de toda a documentação em pastas apropriadas e devidamente identificadas. Estes elementos deverão ser perfeitamente identificados devendo ser integrada num arquivo digital específico.



ANEXOS

- ◇ Anexo 1 – Planeamento das auditorias;
- ◇ Anexo 2 – Instrumentos de trabalho_AO;
- ◇ Anexo 3 – Minuta de ofício para controlo cruzado;
- ◇ Anexo 4 – Relatório por Operação;
- ◇ Anexo 5 – Relatório Síntese por PO;
- ◇ Anexo 6 – Relatório Síntese por Sistema Comum;
- ◇ Anexo 7 – Tabela de erros;
- ◇ Anexo 8 – Ficha de Acompanhamento AE;
- ◇ Anexo 9 – Organização dos documentos de trabalho.