

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



O RISCO DE FRAUDE NOS MUNICÍPIOS
PORTUGUESES E MEDIDAS PARA SUA
PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO

Amarilde Dos Anjos Semedo

Lisboa, Maio 2019

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

O RISCO DE FRAUDE NOS MUNICÍPIOS
PORTUGUESES E MEDIDAS PARA SUA
PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO

Amarilde dos Anjos Semedo

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica de Mestre Gabriel Correia Alves, área científica de Auditoria.

Constituição do Júri:

Presidente – Prof. Especialista Arménio Breia

Arguente – Prof. Especialista Pedro Roque

Vogal – Prof. Especialista Gabriel C. Alves

Lisboa, Maio 2019

Declaro ser a autora desta dissertação que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

AGRADECIMENTO

Ao Mestre Gabriel Correia Alves, meu orientador, pela transmissão dos seus conhecimentos, pela colaboração prestada e pela disponibilidade, expresso os meus sinceros agradecimentos.

Aos meus chefes, camaradas e amigos, agradeço a compreensão e a motivação recebida, em particular, ao Edson Patrick Monteiro, agradeço a ajuda, o incentivo transmitido e sobretudo, a amizade, que muito contribuiu para o alcance deste objetivo.

À paciência e compreensão por este trabalho, demonstrados pela minha família, que me ajudaram a levar em diante este propósito de atingir o objetivo proposto, especialmente a minha irmã Tatiana, que contribuiu bastante para que me sentisse motivada a continuar.

Por fim, resta-me agradecer a todas as pessoas que me apoiaram e contribuíram direta ou indiretamente para o alcance deste objetivo acadêmico que representa não só, o resultado de extensas horas de estudo e dedicação, mas também, um propósito que desejei muito alcançar apesar de algumas dificuldades.

RESUMO

A fraude é um problema que está associada a condição humana, que compreende uma ampla gama de irregularidades e atos ilegais, caracterizados por intenção de enganar ou disponibilizar falsa informação, por isso é considerada de resolução praticamente impossível. Esta é cada vez menos tolerada pois constitui um obstáculo á eficiência do mercado e á liberdade de concorrência, ou seja, prejudica o saudável funcionamento de qualquer sociedade.

A fraude é frequentemente subdividida em corrupção, apropriação indevida de ativos e fraude do relato financeiro. Pode ser cometida por diversos autores, desde um simples funcionário a gestores de topo ou mesmo proprietários, ou ainda autores externos á organização.

No sector público, torna-se cada vez mais essencial a identificação dos riscos, tendo em vista a obtenção de maior transparência na prestação de serviço público aos cidadãos e um adequado uso dos recursos ao dispor dos agentes do serviço público, nos seus diversos sectores.

De modo a colmatar os riscos associados à fraude foi criado o CPC, com a missão de desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas na administração pública.

No âmbito da presente dissertação procurou-se investigar quais os riscos mais percecionado pelos principais Municípios Portugueses na definição dos respetivos planos de gestão de riscos. Concluiu-se que a maioria dos riscos identificados são comuns a grande maioria dos Municípios, embora com formas e intensidade diferente. De referir, por último, que a não divulgação dos planos mais atualizados de certos Municípios, dificulta obtenção de conclusões mais sustentadas.

Palavras-chave: Gestão de Risco, Fraude, Prevenção, Sector Público, PGRIC.

ABSTRACT

Fraud is a problem that is associated with the human condition, which comprises a wide range of irregularities and illegal acts, characterized by the intention to deceive or make false information available, so it is considered to be virtually impossible to solve. This is less and less tolerated because it constitutes an obstacle to the efficiency of the market and the freedom of competition, that is, it hinders the healthy functioning of any society.

Fraud is often subdivided into corruption, misappropriation of assets and financial reporting fraud. It can be committed by several authors, from a simple employee to top managers or even owners, or authors external to the organization.

In the public sector, risk identification is becoming increasingly essential in order to achieve greater transparency in the provision of public services to citizens and an adequate use of all resources available to active public service agents, in their sectors.

In order to mitigate the risks associated with fraud, the CPC was created, with the mission of developing a national activity in the field of corruption prevention and related offenses in the public administration and public sector business.

In the scope of this dissertation, we sought to investigate which risks are most perceived by the main Portuguese Municipalities in the definition of their respective risk management plans. It was concluded that most of the risks identified are common to most municipalities, although with different forms and intensity. Lastly, it should be noted that the failure to disclose the most up-to-date plans of certain municipalities makes it difficult to obtain more sustained conclusions.

Keywords: Risk Management, Fraud, Prevention, Public Sector, PGRIC.

INDÍCE

1 - Introdução.....	1
1.1 – Enquadramento e justificação do tema	1
1.2 – Objeto e objetivo do estudo	3
1.3 – Metodologia.....	4
1.4 – Estrutura.....	4
2 – Conceito, tipificação, característica e gestão do risco de fraude	6
2.1 – Conceito geral da fraude	7
2.1.1 – Características da fraude	10
2.1.2 – Porquê ocorre a fraude?	11
2.1.3 – Motivação para a prática da fraude.....	13
2.1.4 – Triângulo da fraude.....	13
2.1.5 – Do triângulo ao diamante da fraude	15
2.2 – Diferentes tipos de fraude	16
2.2.1 – Os principais tipos de fraude ocupacional	17
2.2.2 – Árvore da fraude.....	19
2.3 – O contributo da acfe no estudo e divulgação do fenómeno da fraude	24
2.3.1 – Breve apresentação da organização	24
2.3.2– Contributo no estudo da fraude	24
2.4 – A gestão do risco de fraude nas organizações	41
3 – Prevenção da fraude nas organizações e a responsabilidade dos auditores externos	45
3.1 – A importância do controlo interno e a sua eficácia	46
3.1.1 – Controlo interno.....	48
3.1.2 – Tipos de controlo interno.....	49
3.1.3 – Relatório turnbull.....	50
3.1.4 – Modelo COSO como referência para o controlo interno.....	51
3.1.5 – Limitações do controlo interno.....	56
3.2 - A auditoria na prevenção da fraude.....	57
3.2.1 – O papel dos auditores no combate à fraude	60
3.3 – Normativo	63

3.3.1 – A normalização portuguesa sobre ética e responsabilidade social	64
3.4 – O papel do tribunal de contas de portugal	65
4 – Combate a fraude no setor público	67
4.1 – Auditoria no setor público	69
4.2 – O combate à corrupção em portugal.....	71
5 – Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas na adminitração publica..	74
5.1 – Conselho de prevenção da corrupção (cpc).....	74
5.2 – Estrutura global dos planos de prevenção	77
6 – A perceção do risco nos principais municipios portugueses	81
6.1- Aspetos gerais	81
6.2 – Objetivo do estudo.....	81
6.3 – Classificação dos municípios.....	82
6.4 – Órgãos responsáveis pela preparação e monitorização dos planos identificados...	82
6.5 – Classificação dos riscos percecionados: apropriação indevida de ativos; distorção do relato financeiro; corrupção.....	85
6.6 – Avaliação das medidas de mitigação de riscos	86
7 – Conclusão	111
8 – Bibliografia.....	115

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 - Triângulo da Fraude.....	14
Figura 2.2 – Diamante da fraude	16
Figura 2.3 - Árvore da Fraude	21
Figura 2.4 - Perpetrador Interno/ Perpetrador externo	30
Figura 2.5 - Departamentos mais afetados	32
Figura 2.6 - Perfil perpetrador	35
Figura 3.1 - Cubo COSO ERM	55
Figura 5.1- Matriz de hierarquização de risco	78
Figura 5.2 - Critérios de classificação de risco.....	79

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 - Fraude ocupacional por categoria em percentagem	25
Gráfico 2.2 - Fraude ocupacional por categoria, valor da perda	25
Gráfico 2.3 - Fraude ocupacional por categoria	26
Gráfico 2.4 - Natureza da vítima de fraude em percentagem	27
Gráfico 2.5 - Natureza da vítima de fraude valor da perda	27
Gráfico 2.6 - Natureza da vítima de fraude	28
Gráfico 2.7 - Cargo ocupado pelo Perpetrador	29
Gráfico 2.8 - Departamentos mais afetados.....	31
Gráfico 2.9 - Género do Perpetrador	33
Gráfico 2.10 - Género do Perpetrador por Cargo ocupado.....	33
Gráfico 2.11 - Faixa etária do fraudador	34
Gráfico 2.12 - Formação do perpetrador	35
Gráfico 2.13 - Antecedentes criminais do perpetrador.....	36
Gráfico 2.14 - Antecedentes profissionais do perpetrador	37
Gráfico 2.15 - Red Flags.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
APEE	Associação Portuguesa de Ética Empresarial
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
COSO ERM	COSO Enterprise Risk Management
CP	Comboios de Portugal
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CTCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto
CTT	Correios, Telégrafos e Telefones
DAI	Departamento de Auditoria Interna
DRA	Diretrizes de Revisão de Auditoria
EMARP	Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Portimão
FRC	Financial Reporting Council
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
ICAEW	Institute of Chartered Accountants in England and Wales
IIA	The Institute of Internal Auditors
IPAI	Instituto Português de Auditoria Interna
IPQ	Instituto Português Qualidade
ISA	International Standard on Auditing

ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
NIR/A	Normas. Internacionais de Revisão / Auditoria
OBEGEF	Observatório de Economia e Gestão de Fraude
ONS	Organismo Normalizador Setorial
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RECAAP	Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal
REFER	Rede Ferroviária Nacional
SCI	Sistema Controlo Interno
SEC	Securities and Exchange Commission
SOX	Sarbanes-Oxley Act (Lei Sarbanes-Oxley)
TAP	Transportes Aéreos Portugueses

1 - INTRODUÇÃO

A presente dissertação com o tema “O RISCO DE FRAUDE NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES E MEDIDAS PARA SUA PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO” insere-se no âmbito do Mestrado em Auditoria e incide sobre o fenómeno da fraude, nos municípios portugueses. Nesta introdução consta o enquadramento, o objeto e o objetivo da investigação, a organização estrutural e a metodologia seguida.

1.1 – ENQUADRAMENTO E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

A fraude vem obtendo cada vez mais, maior interesse por parte da auditoria, quer interna quer externa, podendo apresentar-se como corrupção, relato financeiro fraudulento e apropriação indevida de ativos. É exercida sobre a organização com o único objetivo de enriquecimento pessoal quer de colaboradores quer de gestores ou proprietários, para enriquecimento pessoal, com os consequentes prejuízos para os demais *stakeholders*. Esta é cometida tanto por agentes internos como por agentes externos á empresa. O impacto da ocorrência da fraude dentro de uma empresa depende da existência de um bom sistema de controlo interno ou da sua eficiência.

A corrupção é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento económico e social e tem efeitos nocivos sobre as ações e estratégias das empresas, principalmente sobre o investimento estrangeiro direto Mauro, (1995, citado por Ferreira, Carreira, Li, Serra, 2016). Acaba por ser um obstáculo à eficiência do mercado e à liberdade de concorrência, ou seja, prejudica o saudável funcionamento de qualquer sociedade.

A corrupção tem um impacto negativo sobre várias facetas do ambiente económico, desde a qualidade das infraestruturas e da eficiência do setor público e do investimento público (Tanzy; Davoodi, 1997) às desigualdades na distribuição de renda Xu; Li; Zou, (2000, citado por Ferreira, Carreira, Li, Serra, 2016).

A descoberta do crime de corrupção é extremamente difícil e quando se descobre, é mais difícil ainda prová-lo. Contudo, a crescente procura pela interdependência económica, social e política, coloca as preocupações em torno da prevenção da corrupção à escala global. A prevenção e repressão eficaz da corrupção pressupõe uma cultura de confiança e transparência. Uma estratégia de combate à corrupção pode estar orientada para três frentes: investigação e punição efetivas da corrupção; implementação de controlos

internos, transparência, auditorias, estudos e pesquisas de percepção; e educação, conscientização e marketing.

Ainda no sentido de prevenir e combater a corrupção, foram adotados, nos últimos anos, vários instrumentos jurídicos internacionais aos quais Portugal aderiu, nomeadamente:

- Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia;
- Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, de 1997;
- Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999;
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003.

Em Março de 2009, em Portugal, o CPC (criado pela Lei nº54/2008, de 4 de Setembro), um organismo independente que funciona junto do Tribunal de Contas, deliberou proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infrações conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos, através da aplicação de um questionário aos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, direta ou indireta. Começou a ser exigido às Entidades Públicas um Plano de Prevenção de Risco que o CPC considera que são um fator de gestão fundamental e um instrumento que permitirá aferir a eventual responsabilidade que ocorra na gestão de recursos públicos e acaba por atuar e reforçar o próprio Sistema de Controlo Interno.

Muitas das fraudes são praticadas de forma despercebida devido à sua simplicidade, contudo, muitas outras são altamente sofisticadas, de difícil compreensão e deteção.

Dada a abrangência da problemática da fraude, o presente estudo irá incidir sobre a identificação dos riscos de fraude mais frequentes identificados pelos principais Municípios Portugueses.

A escolha do tema decorre, do interesse despertado pela área forense inserida no Mestrado em Auditoria e também pela relevância do tema. O interesse deste estudo resulta do desafio que se coloca face à prática da fraude, desde o tipo de fraude, tipo de perpetrador e o modo como a fraude é praticada, ao papel do auditor na sua identificação e prevenção.

O auditor é considerado um ativo fundamental dentro das organizações. As suas observações, recolhidas nos trabalhos de campo desenvolvidos, constituem uma fonte de

apoio para os gestores na análise das técnicas utilizadas na gestão do negócio.

A fraude está cada vez mais presente dentro das empresas e cabe em parte aos auditores a sua identificação e prevenção, procurando alcançar sempre o maior grau de independência possível dentro das limitações existentes na organização, de modo a promover a cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos, propiciando o acesso público e tempestivo a informações públicas, corretas e completas.

Ao longo desta dissertação, identifica-se os vários tipos de fraude, o perfil de quem as comete, que motivações têm e a dificuldade em deteta-los.

1.2 – OBJETO E OBJETIVO DO ESTUDO

Esta dissertação tem por objeto os Municípios Portugueses, nomeadamente no que se refere aos riscos identificados nos respetivos planos de gestão de riscos.

O estudo incidirá sobre uma amostra dos principais Municípios Portugueses, classificados a nível populacional. Na classificação dos Municípios foram considerados vinte e cinco primeiros Municípios com mais de 100000 habitantes.

O estudo é precedido ainda, por um enquadramento sobre o fenómeno da fraude, estudos efetuados sobre essa problemática e também sobre a importância do CI e ainda sobre o papel do auditor no combate a fraude.

O objetivo do trabalho de investigação proposto consiste na identificação dos riscos mais comuns definidos pelos Municípios Portugueses, avaliar em que medida são comuns aos diversos municípios e enfim uma análise das medidas utilizadas, na prevenção e mitigação da fraude no âmbito dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas exigidos pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Procura-se ainda, analisar a avaliação que as entidades fazem dos riscos identificados, quer no que respeita à probabilidade de ocorrência quer no que se refere ao impacto do risco no município.

O trabalho de investigação procura ainda evidenciar, o contributo do CPC e da auditoria interna na prevenção e deteção da fraude e de outros instrumentos geralmente considerados.

1.3 – METODOLOGIA

A metodologia utilizada numa primeira fase consiste na realização de uma abordagem teórica com base em pesquisa bibliográfica, que permita obter uma melhor compreensão da componente prática da dissertação. A pesquisa abrange artigos científicos, estudos efetuados por diversas Organizações, livros sobre a problemática da fraude e normas internacionais de auditoria.

Na segunda fase, será definida uma amostra dos Municípios Portugueses e obtidos os respetivos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas e com base nestes planos serão extraídos os riscos com maior probabilidade de ocorrência percecionados pelos vários Municípios Portugueses.

1.4 – ESTRUTURA

A presente dissertação encontra-se estruturada nos seguintes capítulos:

CAPITULO I -Introdução: neste capítulo constam um pequeno enquadramento, as motivações e interesse do tema, o objeto e objetivos da dissertação, a metodologia adotada e ainda a estrutura base da dissertação;

CAPITULO II – A fraude – Conceito, tipificação, características e gestão de risco de fraude: neste capítulo são apresentados os principais conceitos associados ao fenómeno da fraude, motivações para a prática da fraude, perfil dos perpetradores da fraude e ainda o contributo da ACFE no estudo da fraude;

CAPITULO III - Prevenção da fraude nas organizações e a responsabilidade dos auditores externos: neste capítulo são demonstradas a importância do Controlo Interno e a sua eficácia e é citado o Modelo COSO como referência para o controlo interno;

CAPITULO IV - Combate a fraude no setor público: neste capítulo pretende-se apresentar as medidas de prevenção á corrupção adotadas em Portugal;

CAPITULO V - Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na administração pública: pretende-se com este capítulo apresentar a estrutura global utilizada na elaboração do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e os objetivos do CPC- Concelho de Prevenção da Corrupção;

CAPITULO VI – Percepção do risco nos principais Municípios Portugueses: neste capítulo constam os riscos com maior probabilidade de ocorrência e as respetivas medidas de prevenção identificados pelos Municípios;

CAPITULO VII -Limitações e Conclusões: apresentam-se as principais limitações no desenvolvimento da dissertação e as principais conclusões sobre a percepção dos riscos e a elaboração dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

2 – CONCEITO, TIPIFICAÇÃO, CARACTERÍSTICA E GESTÃO DO RISCO DE FRAUDE

Nas últimas décadas as economias e os mercados financeiros têm estado, cada vez mais expostos à crescente globalização e complexidade na economia, a agressividade dos mercados, entre outros fatores como, inexistência ou ineficiência do sistema de controle interno que abalam os mercados e reduzem a credibilidade na transparência organizacional. Um dos maiores desafios que as organizações enfrentam atualmente é, muitas vezes, caracterizado como a possibilidade de um determinado acontecimento poder ocorrer e gerar uma incerteza nos resultados e, por consequência, a assunção de riscos Beja, (2004, citado por Cardoso, 2013).

A fraude é um fenômeno problemático no mundo atual com muitos efeitos nos setores económicos (Bhasin, 2013, citado por Baldachino et all, 2016; Wm. Dennis Huber). Casos verificados como Enron, Parmalat, Maxwell, Flowtex, Vivendi e Baan, são exemplos disso mesmo. São casos complexos e até outras importantes, controversos com efeitos na atividade de auditoria por alegadas falhas da mesma (Bollen, Mertens, & Meuwissen, 2005; Hassink et al., 2009, citado por Baldachino et all 2016).

Outros autores fazem referência a escândalos financeiros ocorridos nos EUA e noutros mercados internacionais, nos últimos anos, incluindo grandes empresas que se tornaram sinônimo dos próprios escândalos, nomeadamente, Tyco e WorldCom além do já referido Enron. Estes escândalos não só reduziram a credibilidade do mercado financeiro, mas também ameaçaram a sobrevivência de empresas relacionadas (Bui e Amaria, 2014).

Perante a desconfiança instalada decorrente destes acontecimentos, foi promulgado o Sarbanes-Oxley Act (SOX), com a finalidade de repor a credibilidade do setor empresarial, evitando práticas fraudulentas e preservando os direitos dos *stakeholders*, estabelecendo entre outros aspetos que o comitê de auditoria deve ser diretamente responsável por nomear, compensar, e supervisionar o auditor externo (Lisa A. Owens-Jackson, Diana Robinson e Sandra Waller, 2009). Uma das tarefas mais importantes para o auditor é compreender o sistema de controle interno de uma organização, implementado pelo órgão de gestão com a finalidade de prevenir e detetar eventuais distorções materiais.

Com isto quer dizer que, de modo a restaurar a confiança dos investidores nos relatórios financeiros que foi abalada devido a alguns escândalos, foi assinada então a Lei Sarbanes-

Oxley em que as comitês de auditoria são totalmente independentes e pertencem ao conselho de administração (Lisa A. Owens-Jackson, Diana Robinson e Sandra Waller, 2009). Contudo, existe um estudo realizado por Lisa A. Owens-Jackson, Diana Robinson e Sandra Waller que conclui que uma comitê de auditoria embora totalmente independente não elimina a fraude de relatório financeiro na totalidade.

Contudo a Lei Sarbanes-Oxley de 2002, desempenha um papel importante na dissuasão, prevenção de detecção de manipulação financeira, mas o nível de discricção aplicado e os recursos disponíveis para o efeito limitam a eficácia de tais regulamentos, (Fátima Alali and Sophia I-Ling Wang, 2014).

O Financial Reporting Council (FRC) propõe salvaguardar o interesse público, protegendo-os, declarando e sustentando padrões apropriados de conduta de modo a manter a confiança na contabilidade, fornecendo um sistema justo e independente para investigar e se necessário, tomar medidas disciplinares em casos significativos de possível má conduta de interesse público.

2.1 – CONCEITO GERAL DA FRAUDE

A fraude é uma motivação para a obtenção de enriquecimento ilegítimo de forma propositada, ou seja, é um ato de má fé praticado, de forma intencional, por um ou mais indivíduos para obter uma vantagem desmerecida, lesar outrem, ou ainda para não cumprir um determinado dever. É considerado um fenómeno que envolve toda a sociedade.

Ao longo das últimas décadas, a fraude tem sido o principal problema que a sociedade enfrenta em todo o mundo, (Mohamed e Handley, 2015).

A fraude, no seu sentido mais amplo, pode abranger todos os ganhos obtidos através de um crime cujo principal objetivo foi obter vantagem desleal, (Joseph T. Wells). Este é um assunto de preocupação mundial, pois pode causar o envolvimento de grandes organizações em escândalos ou até mesmo a entrada destes em súbito processo de falência, (Cohen, Krishnamoorthy e Wright, 2002).

A palavra fraude deriva do latim *fraus*, que significa "engano", "mentira" e "iludir", ou seja, é uma ação que é contrária ao que é considerado honesto, em que a sua prática resulta num prejuízo para um indivíduo ou uma organização.

Segundo o Dicionário da Porto Editora (2013) fraude é um ato de má-fé praticado com o objetivo de enganar ou prejudicar alguém; burla; engano; logração; ato ou comportamento que é ilícito e punível por lei. Define ainda fraude fiscal como manobra do contribuinte para escapar à incidência tributária.

Para Ferreira (2004, citado por Marujo 2014, p10), “fraude é o ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registos e demonstrações contabilísticas”.

De acordo com o código penal, fraude é o crime ou ofensa para enganar os outros de forma deliberada com o propósito de prejudicá-los, usualmente para obter propriedade ou serviços injustamente.

Podem ser caracterizados como fraude criminal: propaganda enganosa; roubo de identidade; falsificação de documentos ou assinaturas; apropriação de ativos ou de outros sob custódia; criação de empresas fictícias; insolvência de instituições bancárias e de seguros; violação de confiança.

São vários os autores que já apresentaram pesquisas/estudos sobre a problemática da fraude baseando-se nos normativos de auditoria internas e externas e nas normas jurídicas sobre o assunto. Contudo, esta problemática não é facilmente percecionada, conhecida e estudada, pois a maioria dos casos de fraude, são casos identificados através da experiência pessoal de cada cidadão que posteriormente transmite a informação aos seus próximos. Contudo, o público, como um todo, embora permanecendo alheio á existência da fraude, reconhece a necessidade de atuar para conter o dano.

Para Martins (2010, citado por Almeida, 2015, p. 10), “o que caracteriza este tipo de fraude é a ação de má-fé, abuso de confiança, contrabando, clandestinidade ou falsificação, que na contabilidade se refere, a um ato intencional de omissão ou manipulação, adulteração de documentos, registos e demonstrações”.

Segundo Barata Alberto (1999), “as fraudes são em regra intencionais e representam a usurpação fraudulenta de património ou apresentação das contas com os valores «trabalhados» procurando dar a imagem (boa ou má) da empresa em consonância com os interesses em presença”.

As consequências da fraude são sociais, políticas, econômicas e financeiras, logo causam perdas de postos de trabalhos, perda de arrecadação de tributos e contribuições para o governo, prejuízo no mercado de capitais decorrente da perda de confiança dos acionistas,

etc, (Cohen, Krishnamoorthy e Wright, 2002). Uma demonstração financeira fraudulenta, origina consequências econômicas e sociais na nossa sociedade, (Mohamed e Handley, 2015).

Fraude e abuso ocupacional "é definido como" enriquecimento pessoal através do uso deliberado ou da aplicação dos recursos ou ativos da organização empregadora. A amplitude dessa definição significa que envolve uma grande variedade de condutas por executivos, funcionários, gerentes e diretores de organizações, que vão desde fraudes de investimento sofisticadas até pequenos roubos, (Joseph T. Wells).

O problema da fraude ocorre, mais propriamente, devido às situações de divergência dos objetivos individuais face aos objetivos coletivos e ao desrespeito pelas regras existentes.

No contexto contabilístico existe diferença entre fraude, erro e irregularidade.

- A Fraude – quando existe manipulação da lei, falsificação, alteração ou omissão voluntária de registos e/ou documentos de apoio com a intenção de obter uma representação incorreta da informação financeira ou uma apropriação ilícita de ativos ou desvio de fundos para fins diferentes daqueles para que foram atribuídos, (Manual de Auditoria e procedimentos retirado da pagina web do Tribunal de Contas). Ou seja, é considerado como um ato intencional, com o objetivo de obter benefícios ilícitos ou ilegais, em que a ilicitude, ou a ilegalidade, se considera como sendo um ato ilegítimo.
- Irregularidade – a violação, intencional ou não, de uma lei ou de uma norma ou princípio contabilístico ou administrativo aplicável, o que faz com que grande parte dos erros possam também ser qualificados como irregularidades ou, sendo materialmente relevantes, transformar-se, se não regular e atempadamente corrigidos, em irregularidades, (Manual de Auditoria e procedimentos).
- Erro – é considerado como um ato não intencional, provocado por descuido ou desconhecimento, ou como define o Tribunal de contas como sendo “falta profissional cometida por distração, negligência ou ignorância de determinados princípios, normas ou regras contabilísticas ou administrativas, que se traduza em incorreção aritmética ou de registo das operações e que afete a regularidade ou perfeição técnica da contabilidade”.

A diferença entre fraude e erro está na intenção/ vontade aquando da ação ou omissão vontade. Uma mesma ação ou omissão pode-se caracterizar como fraude ou erro, dependendo de existir ou não a intenção do agente, contudo não pode ser confundido com a fraude pois, na fraude há uma predisposição a causar uma lesão a alguém ou alguma coisa, e o erro é involuntário e decorre da própria condição humana, sujeita a falhas e enganar.

Nos últimos anos tem-se verificado, cada vez mais a necessidade de criar medidas, normas e regulamentos que colmatem essa falha existente. Por exemplo a comunicação, usando sinais verificados na organização aumentou nos últimos anos, um fenómeno que é devido à crescente complexidade das empresas e também a uma série de mudanças nas leis destinadas a tornar as empresas mais transparentes e impedir a fraude, (Utset e Ehrhardt 2013).

Segundo Utset e Ehrhardt, (2013) esses sinais da organização são "declarações": eles comunicam informações sobre as operações atuais de uma empresa ou posição financeira, e sua confiança nos gerentes nas suas perspectivas futuras. Uma das melhores formas encontrada para regulamentar as comunicações da organização é exigir que os gerentes ajam de certo modo, exigir a divulgação das ações e penalizar os gerentes se eles deixarem de agir em conformidade, não conseguirem fazer as divulgações necessárias, ou ambos. Essa abordagem consistiria num regime obrigatório de sinalização com penalidades.

2.1.1 – CARACTERÍSTICAS DA FRAUDE

Todas as organizações, independentemente da dimensão, estão sujeitas a enfrentar a problemática da fraude. Esta pode ser cometida, tanto internamente, pelos funcionários, gerentes, diretores, ou proprietários da empresa, como externamente, por clientes ou fornecedores.

De acordo com a ACFE, (2018), existem outros esquemas que defraudam indivíduos, em vez de organizações. A fraude interna, que também pode ser chamada de fraude ocupacional, pode ser sinteticamente definida como aquela em que um empregado, gerente, diretor ou proprietário de uma organização comete fraude em detrimento da organização (ACFE, 2018). A fraude externa, direcionada contra uma empresa, abrange uma ampla gama de esquemas, como caso de fornecedores desonestos que se envolvem em esquemas de licitações fraudulentas, bens não fornecidos, serviços não prestados, ou subornos a funcionários (ACFE, 2018). Podem existir clientes desonestos que enviam

cheques ou informações falsas para efetuar pagamentos, ou tentam devolver itens roubados para obter um reembolso. Ameaças à violação da segurança e roubo de propriedade intelectual cometidos por terceiros são outras ameaças a que uma organização está sujeita.

A ACFE, especifica alguns exemplos de fraudes cometidas por terceiros externos como pirataria, roubo de informações confidenciais, fraude fiscal, falência fraudulenta, fraude em seguros, fraude em saúde e empréstimos fraudulentos.

A ACFE, também especifica exemplos de fraude contra indivíduos que são esquemas desenvolvidos para defraudar pessoas individuais. São apenas algumas das formas que os criminosos encontram para roubar dinheiro de vítimas praticando roubos de identidade, esquemas de *phishing*, entre outras.

O que é certo é que, independentemente da definição e do tipo de fraude, existem características que são comuns, entre as quais se destacam: deturpação de facto relevante; ter consciência e intenção de enganar; dependência e confiança por parte da vítima; resultando em danos decorrentes de tal confiança.

De entre as características identificadas a intenção do autor para enganar é geralmente o elemento mais difícil de provar numa fraude. Contudo é como prova a: alteração de documentos; ocultação de provas; confissões; destruição de provas; declarações falsas; obstrução à justiça; padrão de conduta; ganho pessoal; testemunho de um “conspirador”; pessoas "normais" cometem fraudes.

A prática da fraude tem uma necessidade/motivação para o fazer, ou seja, um incentivo para a sua prática que assenta na obtenção de benefícios económicos ou estratégicos.

2.1.2 – PORQUÊ OCORRE A FRAUDE?

Examinada pela primeira vez em 1950 por Donald Cressey, um criminologista, que fez incidir a sua pesquisa sobre 250 criminosos que violaram a confiança neles depositada. Com a pesquisa descobriu que três fatores devem estar presentes para que uma pessoa viole a confiança e conseguiu concluir que: "Confie os infratores quando eles se imaginam como tendo um problema financeiro que não é compartilhável, tem conhecimento ou consciência de que este problema pode ser secretamente resolvidos por violação do cargo de confiança financeira e podem aplicar a sua própria conduta nessa situação verbalizações que lhes permitam ajustar suas concepções de si mesmos como pessoas confiantes com suas

conceções de si mesmos como usuários dos fundos ou bens confiados ", (Kassem e Higson 2012).

Nos últimos anos as fraudes têm-se apresentado bem mais frequentes e têm assumido uma dimensão económica relevante cada vez mais crescente. Todas organizações, de qualquer que seja o tipo, localização, setor de atividade e dimensão são suscetíveis de se defrontarem com a problemática da fraude. A fraude pode ser cometida por qualquer empresa por uma variedade de razões, sendo que os diretores ocupam a melhor posição para perpetrá-la, (Mohamed e Handley, 2015). Os esquemas utilizados para perpetrar a fraude podem ser tão complexos como fraude de relato financeiro, cometida pelos gestores de topo e proprietários ou fraudes mais simples como pequenos furtos perpetrados por empregados. O comportamento humano, útil ou prejudicial, moral ou imoral, egoísta ou altruísta, político ou militar é determinado por incentivos sociais na sua grande maioria. Deste modo o incentivo para a prática de atos fraudulentos assenta na obtenção de benefícios económicos ou estratégicos. Contudo, para Agustineli (2014), são diversas as razões que motivam os perpetradores a avançar com a prática ilegal como:

- Ganância ou necessidade real;
- Falha na perceção do que é certo e do que é errado;
- Motivos argumentos como bebidas e drogas, jogo, dificuldade financeira, vingança, inveja;
- Justificação para o ato praticado como salário baixo, elevado volume de trabalho, promessa de devolução, o dizer que todos o fazem;
- Oportunidade;
- Manipulação (os vigaristas manipulam as vitimas tocando em pontos sensíveis);
- Falhas nos processos e controlos internos obsoletos;

Ou seja, a prática de atos fraudulentos é motivada pela existência de fatores como a falta de fiscalização, vulnerabilidade de informações e divulgação de ações preventivas e necessidade de recurso imediato.

O estudo efetuado por Mohammed Riaz Azam indica que os potenciais perpetradores da fraude foram influenciados por outros indivíduos a envolverem-se em esquemas

fraudulentos, reafirmando a literatura sobre a prática da fraude por parte de alguns indivíduos devido à pressão recebida, percebida a oportunidade e alguma forma de racionalizar seu ato fraudulento como aceitável.

2.1.3 – MOTIVAÇÃO PARA A PRÁTICA DA FRAUDE

Segundo Edwin H Sutherland e Donald R Cressey (1953), um criminologista cuja investigação incidiu sobre a temática de como "obter, para si ou para outro, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento", existem três fatores que ajudam a entender os motivos que levam as pessoas a cometerem fraude, que são: a pressão, a racionalização e a oportunidade. Contudo o triângulo clássico de fraude de Cressey ajuda a explicar a natureza de muitos perpetradores da fraude, mas não de todos os perpetradores de fraude, (Joseph T. Wells).

Cressey afirmou que "as pessoas se tornam infratores quando se concebem como tendo incorrido em obrigações financeiras que são consideradas não-socialmente-sanctionável e que, conseqüentemente, deve ser satisfeito por um meio privado ou secreto ", (Kassem e Higson, 2012). O estudo realizado por Mohammed Riaz Azam, (2018) sobre a literatura e Casos judiciais de Fiji demonstra que qualquer individuo pode cometer uma fraude. Que esta é iniciada em pequena escala e por não ser detetado ou ter passado despercebido na sua fase inicial, continua cada vez mais forte até ser descoberto, (Azam, Mohammed, 2018).

2.1.4 – TRIÂNGULO DA FRAUDE

Como já referido, o triângulo da fraude foi desenvolvido pela primeira vez por Cressey em 1953, a partir de entrevistas a prisioneiros onde identificou três traços comuns em todos os desfalcados condenados – motivação, oportunidade e racionalização, (Wm. Dennis Huber). Ao discutir a geometria do triangulo da fraude, deve-se ter em mente que a representação geométrica é apenas uma ajuda visual, uma metáfora conceitual, um modelo, (Wm. Dennis Huber).

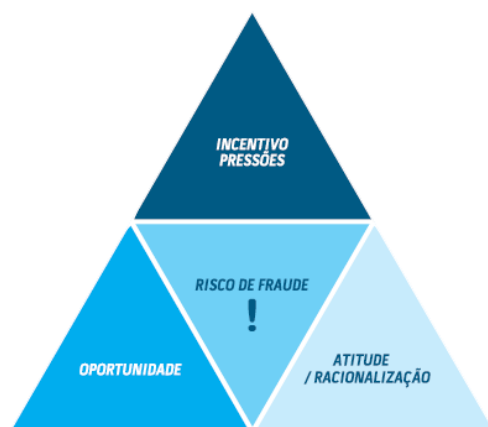


Figura 2.1 - Triângulo da Fraude

Fonte: ACFE, 2008 Report to the Nation on Occupational Fraud & Abuse

O fator pressão na prática da fraude pode advir de problemas que ameaçam a estabilidade financeira, situações estas que podem resultar de uma necessidade de obter dinheiro ou bens materiais valiosos, a fim de solucionar um problema, como dívidas, vícios do jogo, doença, problemas com consumo de álcool ou drogas, ou simplesmente para aumentar as receitas já possuídas (ostentação associada a posse de determinados objetos), obrigando o indivíduo a agir em concordância com a fraude. A pressão a que o indivíduo está sujeito na perpetração da fraude pode ser financeiro e não financeiro, (Azam, Mohammed, 2018).

O fator oportunidade aparece quando não existe controlo ou quando o controlo é ineficiente. A oportunidade é percebida quando o indivíduo acredita que pode contornar o sistema de controlo existente na organização. Também é uma oportunidade para praticar um ato ilícito se o indivíduo assume uma posição de confiança na organização ou está atento às fraquezas no ambiente de controlo.

Para Cressey (1953, citado por ACFE, 2014), a habilidade técnica e o conhecimento geral sobre as atividades da empresa são duas componentes que ajudam o perpetrador a aperceber-se, da oportunidade de praticar a fraude, embora não sejam as únicas componentes.

O fator racionalização é o fator que depende do fraudador. É um processo não intencional que pode ser temporário ou permanente, em que o fraudador tenta justificar os seus atos para se sentir melhor. A racionalização, demonstra a capacidade que o sujeito possui para considerar todas as informações sobre a realidade que o envolve, pesando os ganhos e as

perdas que possam originar da fraude e a partir desse leque de informações decidir pela sua execução ou não. Muitos autores consideram que esse fator é o mais difícil de se analisar uma vez que decorre do desenvolvimento moral, tornando-o deste modo um pouco mais complexo.

Segundo Cressey (1953, citado por ACFE, 2014), a racionalização não é um meio de justificar uma fraude praticada, mas um componente que está incorporado na ação fraudulenta antes da sua consumação, caracterizando, assim a pressão e a oportunidade, como um fator motivacional antecedente à fraude.

Ao fazer uma análise deste triângulo, pode-se concluir que estas três componentes funcionam em conjunto para desencadear uma fraude, ou seja, a fraude ocorre com os três vértices atuando de forma harmoniosa.

Desde 1985, ou pelo menos 1991, foram propostas várias modificações dos três elementos do triângulo da fraude. Por exemplo, colocando os elementos nos vértices do triângulo, nos lados, ou formando uma pirâmide tridimensional. Não há, no entanto, uma diferença funcional, (Wm. Dennis Huber).

2.1.5 – DO TRIÂNGULO AO DIAMANTE DA FRAUDE

Os perpetradores da fraude são sempre muito criativos nas formas de defraudar a organização e quando se pensa que já foram detetadas todas as formas de fraude utilizadas, surge uma nova estratégia inesperada usada pelos funcionários, (Azam, Mohammed 2018).

David T. Wolfe e Dana R. Hermanson, (2004) idealizaram o diamante da fraude. Uma forma diferente de visualizar os fatores para a perpetração da fraude pelo autor da mesma. Apresentam um diamante da fraude que é a extensão do triângulo da fraude (racionalização, oportunidade e motivação), adicionando-lhe mais um fator que é a Capacidade de um indivíduo. Este quarto fator atua na realidade como um conversor de oportunidades. Basicamente demonstra que o autor deve ter as habilidades e a capacidade de cometer fraudes, envolvendo o poder para tomar decisões, conhecimento técnico e confiança, transformando-o em realidade Omar & Din, (2010, citado por Azam, Mohammed, 2018). Os autores defendem que para que a fraude ocorra o executor tem que ter capacidade para executar os detalhes da fraude. O executor analisa e aguarda a oportunidade/momento exato para iniciar a fraude, esteja ele sob pressão ou não, e

convence-se a ele mesmo, de que o ato é acertado, possuindo assim características e habilidades para perpetrar a fraude.

O diamante da fraude e os outros modelos não foram aceites tão facilmente como o triângulo da fraude, embora o triângulo da fraude tenha sido objeto de várias críticas, por enfatizar apenas fatores individuais que contribuem para a fraude e ignorar as questões sociais e fatores organizacionais, (Wm. Dennis Huber).

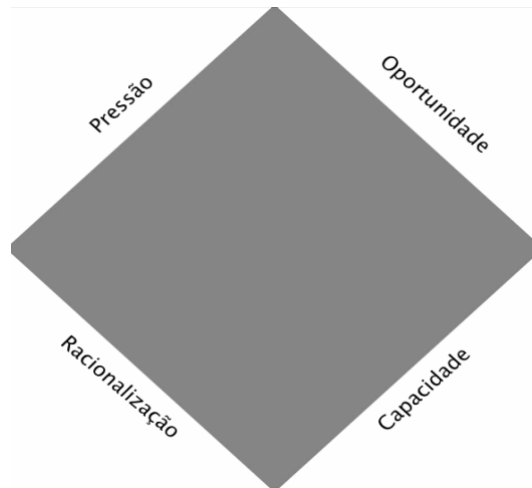


Figura 2.2 – Diamante da fraude

Fonte: Elaboração própria

As pessoas cometem fraude devido a pressão percebida, oportunidade e racionalização das suas ações para as tornar legítimas e ainda capacidade e poder para executar a fraude, (Azam, Mohammed 2018).

2.2 – DIFERENTES TIPOS DE FRAUDE

A fraude pode ser tipificada em termos de esquemas e práticas utilizadas, dos seus perpetradores (caraterísticas), das motivações e objetivos que lhe estão subjacentes.

Fraude e Abuso ocupacional - refere-se a crimes cometidos por alguém que usa a sua posição dentro da organização para o/a favorecer através da utilização ou aplicação indevida dos bens e recursos da organização. Estes crimes são cometidos pelos funcionários, gerentes ou até pelos próprios proprietários das organizações.

Segundo a ACFE, a fraude ocupacional é definida como “a utilização de um emprego para enriquecimento pessoal através do deliberado uso ou aplicação indevida dos recursos ou ativos da entidade empregadora” (ACFE, 2014, p. 6).

Crime Organizacional - segundo o Trabalho de Marshall Clinard mais de 90% das organizações que cometem este tipo de crime são entidades públicas. O crime organizacional ou o termo “Crime Corporativo” abrange uma grande variedade de crimes como a fixação de preços, a discriminação contra mulheres e minorias, a fraude fiscal e a fraude contra órgãos municipais (Wells, Joseph T., 2007 citado por Sousa, 2016).

Crime entre empresas - Os designados por “Enterprise Crimes” são atos ilegais cometidos cooperativamente entre empresas e crime organizacional. Este tipo de crime já afetou muitos negócios, nomeadamente os negócios relacionados com o jogo e a negociação de valores mobiliários (Wells, Joseph T., 2007 citado por Sousa, 2016).

2.2.1 – OS PRINCIPAIS TIPOS DE FRAUDE OCUPACIONAL

Apropriação indevida de ativos – são aqueles em que o autor rouba ou abusa de recursos de uma organização. Estas fraudes incluem esquemas como dissimulação de recebimentos, falsificação de relatórios de despesas e falsificação de cheques (ACFE, 2014).

- **Furto** - Apropriação indevida de bens com vista a privar terceiros de sua propriedade;

Corrupção - A corrupção é o uso ilegítimo do poder público em benefício privado, ou seja, é o uso ilegal ou não ético das atividades governamentais em função de interesses e benefícios pessoais ou políticos.

- **Suborno** – De acordo com ISO 37001, é a oferta, promessa, entrega, aceitação ou solicitação de uma vantagem indevida de qualquer valor, que pode ser financeiro ou não financeiro, direta ou indiretamente, e independentemente da posição ocupada, em violação às leis aplicáveis, servindo de incentivo ou recompensa para uma pessoa que está agindo ou deixando de agir, em conformidade com o desempenho das suas funções;
- **Pirataria** - É tipificada pelos crimes de extorsão e aproveitamento de obra usurpada. É a utilização abusiva de uma obra protegida pelos Direitos de Autor e Direitos Conexos e reprodução ilegítima de software Informática, ou seja, é o

mesmo que retirar, ou até extorquir, um bem a outrem, ou utilizar abusivamente um bem que lhe foi confiado para um outro fim;

São várias as ações que poderão constituir corrupção como por exemplo, desvio de recursos públicos para outras finalidades; ofertas de dinheiro ou qualquer bem material para agilizar processos; aceitação de gratificações ou comissões para escolher uma empresa que prestará serviços ou venderá produtos ao Governo; contratar sem concurso público, empresas de familiares para prestação de serviços públicos; utilização de dinheiro público para interesse particular entre outros. A estas ações podem estar associados fatores como, desigualdades sociais; políticas governamentais ineficazes; fragilidade dos controlos; instabilidade e descontinuidade na gestão; falta de transparência; impunidade de atos ilícitos.

- **Propina** – Pagamento de uma percentagem para uma pessoa capaz de controlar ou influenciar um negócio;
- **Perjúrio** - só pode ser cometido pelo próprio agente da infração, o autor leva a cabo a ação não admitindo outra forma.
- **Falsificação** – elaboração de instrumento falso com objetivo de negociá-lo ou induzir alguém a aceitá-lo como verdadeiro;
- **Espionagem** – acontece quando um indivíduo repassa informações confidenciais da empresa para a concorrência em troca de dinheiro ou outro benefício, ou ainda, quando um indivíduo faz denúncias para prejudicar a empresa com base nas informações privilegiadas que está na sua posse;
- **Conspiração** – é um plano secreto por parte de um grupo para influenciar os acontecimentos, em parte, encobrindo a ação.

Fraude nas Demonstrações Financeiras - acontece quando se publica informação errada, de qualquer dimensão, nas demonstrações financeiras de forma intencional. Normalmente é a gerência que comete este tipo de crime, de modo a melhorar a aparência económica da empresa.

A ACFE desenvolveu o Sistema de Classificação de Fraude Ocupacional e Abuso, também conhecida como a árvore da fraude para melhor identificar e delinear os esquemas.

2.2.2 – ÁRVORE DA FRAUDE

A fraude tornou-se uma realidade dentro das organizações, nomeadamente, a fraude de relato financeiro, uma vez que, a grande maioria é desencadeada pelos gestores de topo e proprietários ou então por pessoas do departamento de contabilidade. Tendo a gestão uma posição privilegiada dentro da empresa, permite-lhe manipular os registos contabilísticos, tornando mais difícil a descoberta da fraude, o que causa maiores perdas quando comparadas com as demais fraudes.

Segundo Gonçalves (2011, p19):

“As distorções nas Demonstrações Financeiras podem resultar quer de erro, quer de fraude, sendo que o que os distingue é o seu carácter intencional. A fraude do relato financeiro representa o esquema de fraude ocupacional menos comum, mas mais oneroso. (...) A fraude de relato financeiro assume esquemas distintos como por exemplo ocultação de responsabilidades, divulgações inadequadas de ativos, entre outros.”.

As fraudes profissionais podem ser classificadas em três categorias primárias: apropriação indevida de ativos, corrupção e fraude financeira. Estas subdividem-se ainda em diversas subcategorias como se pode verificar na figura abaixo. Os dois tipos de fraude mais relevantes para o auditor são as distorções resultantes de relato financeiro fraudulento e a apropriação indevida de ativos.

Para a ACFE (2016, p10),

- A apropriação indevida de ativos, “é qualquer esquema que envolva o roubo ou uso indevido dos ativos de uma organização”;
- A corrupção, “é qualquer esquema em que o individuo usa a sua influência numa transação ou negócio que intervém para obter benefícios não autorizados, contrário ao seu dever para com a organização”;
- A fraude do relato financeiro, “é falsificação das demonstrações financeiras de uma organização para torná-la, aparentemente mais ou menos lucrativa”.

A fraude das demonstrações financeiras pode ser um passo retrospectivo nas fraudes cometidas por agentes, onde as distorções deliberadas são usadas para esconder desempenho pobre, negligente ou desonesto ocorrido, ou pode ser ainda um passo preparatório para a execução de uma fraude pretendida futuramente, (Mohamed e Handley, 2015).

A natureza da distorção das contas das demonstrações financeiras dependerá da pressão ou o motivo por trás disso, por exemplo:

- Na apropriação indevida de ativos, a distorção envolve a subavaliação de renda e dos ativos e a sobreavaliação das despesas e responsabilidades, a fim de ocultar o grau de equidade que deveria estar disponível para os proprietários ou a quantidade de subsídios não utilizados reembolsáveis aos órgãos de financiamento.
- Na ocultação do desempenho negligente, a distorção envolve o excesso de renda e dos ativos e a subavaliação das despesas e passivos, a fim de criar uma visão falsa e otimista do desempenho da organização.

A credibilidade das demonstrações financeiras é desejável na perspectiva das relações entre empresas, do tratamento justo das partes interessadas, do interesse público, dos mercados de capitais e da efetividade da comunicação, (Mohamed e Handley, 2015). Uma das formas essenciais para prevenir a fraude das demonstrações financeiras consiste na supervisão dos sistemas contabilísticos por parte de diretores independentes, (Mohamed e Handley, 2015).

De acordo com o estudo realizado pela PWC - Global Economic Crime Survey (2016), a apropriação indevida de bens, o suborno, a corrupção, e a fraude das demonstrações financeiras, demonstrou uma pequena redução no ano 2016, quando comparado com as estatísticas de 2014.

Report to the nations on occupational fraud and abuse (2018), demonstra a partir dos estudos elaborados, desde o início, que a fraude ocupacional se enquadra em diversas categorias que é ilustrado no Sistema de Classificação de Fraude e Abuso Ocupacional, também conhecido como Árvore da Fraude na figura 2.3 a seguir.

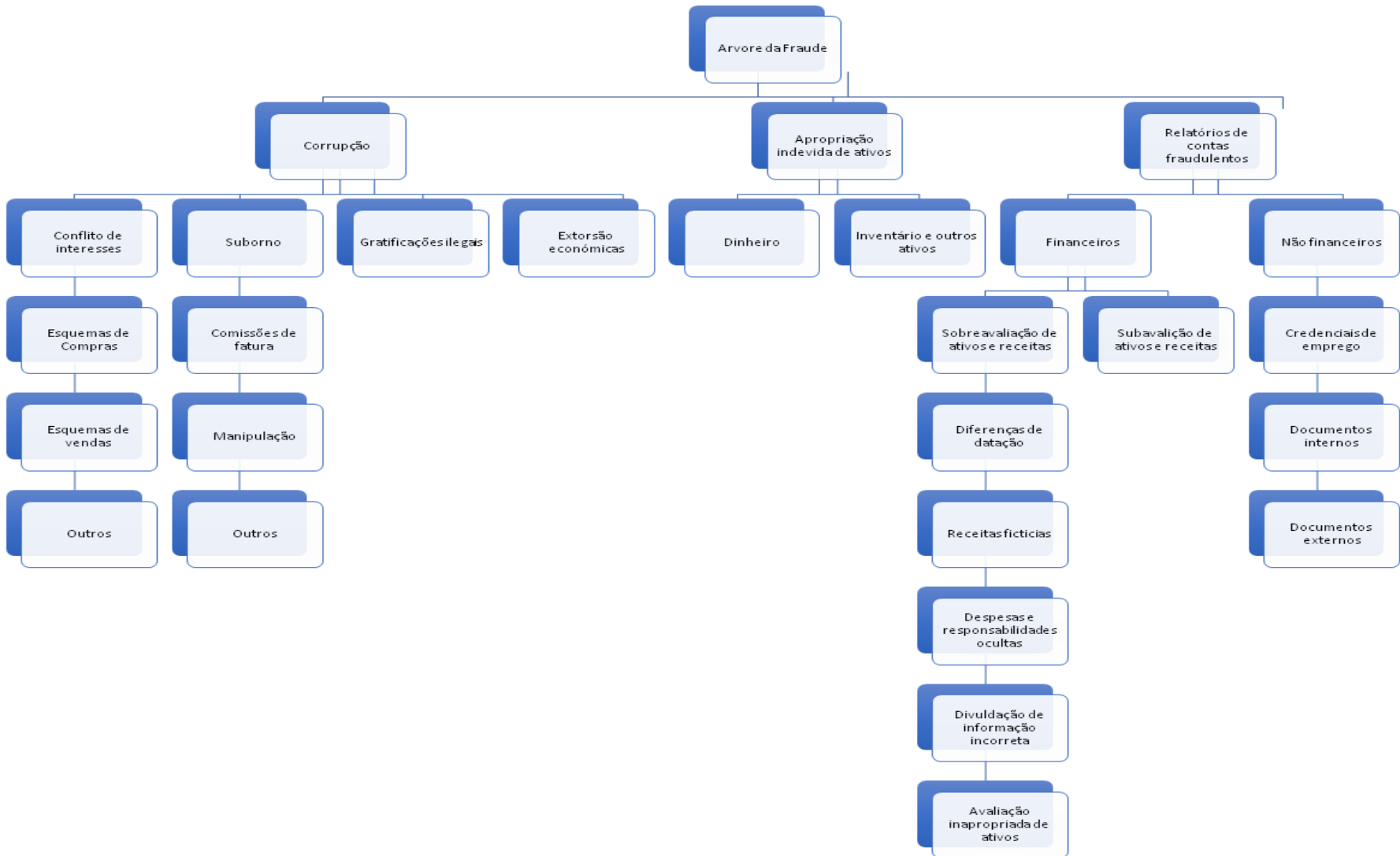
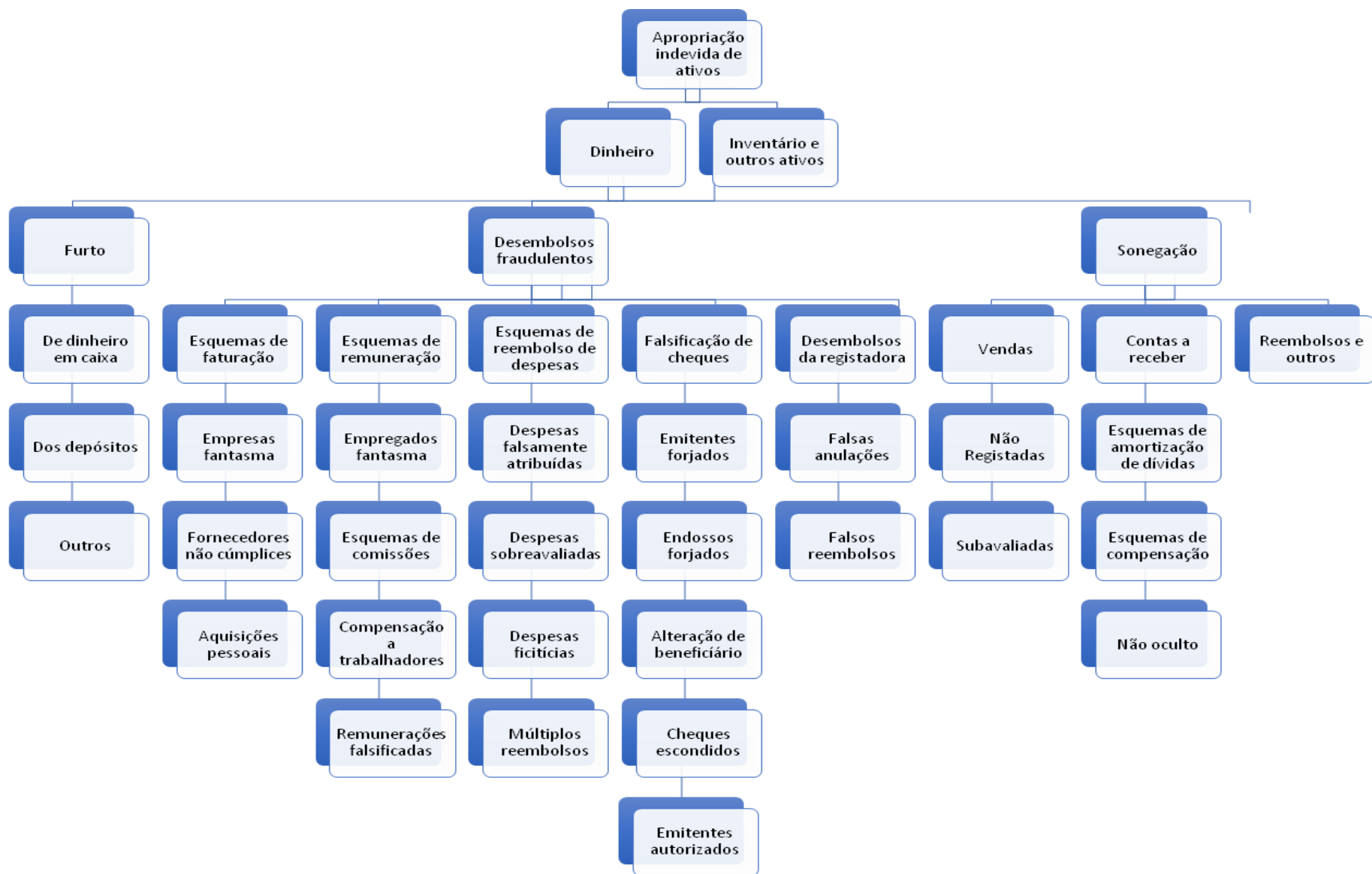


Figura 2.3 - Árvore da Fraude

Fonte: Adaptado a ACFE, 2014, p. 11



FONTE:

Adaptado

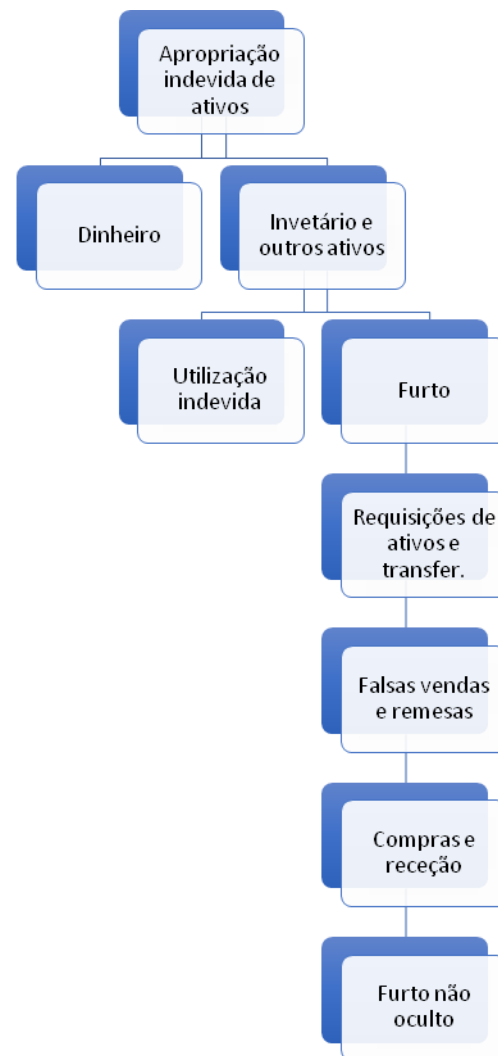
a

ACFE,

2014,

p.

11



FONTE: Adaptado a ACFE, 2014, p. 11

2.3 – O CONTRIBUTO DA ACFE NO ESTUDO E DIVULGAÇÃO DO FENÓMENO DA FRAUDE

2.3.1 – BREVE APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

A ACFE fundada em 1988 é a maior organização antifraude do mundo e principal provedora de formação e educação antifraude, através da disponibilização de instrução especializada, ferramentas práticas e recursos inovadores no combate à fraude. Em conjunto com quase 85.000 membros, a ACFE está reduzindo a fraude de negócios em todo o mundo e inspirando confiança pública na integridade e objetividade dentro da profissão.

A ACFE tem desenvolvido diversos estudos, sendo o de maior relevância o Report to the Nations, proporcionando contributo importante para a perceção de toda a temática da fraude. O seu primeiro estudo foi publicado em 1996 e depois a partir de 2002 foram sendo publicados novos estudo de dois em dois anos com dados que ajudam na compreensão dos principais tipos de fraude ocupacional, nomeadamente, demonstrações financeiras fraudulentas; corrupção; e apropriação indevida de ativos.

O estudo é efetuado com base em informações de casos detalhados fornecidos por profissionais certificados, os Certified Fraud Examiners (qualificação concedida pela ACFE aos profissionais que demonstram possuir conhecimentos que lhes permitam não apenas entender a forma como a fraude ocorre como também o porquê da mesma).

Nos últimos anos a ACFE alargou o seu campo de análise, passando a considerar nos seus estudos um número alargado de casos e países. Por exemplo em 2002 o estudo foi sobre 663 casos de fraude ocupacional, em 2012 o estudo recaiu sobre 94 países, tendo 1,388 casos reais de fraude ocupacional e em 2018 o estudo recaiu sobre 125 países, com 2,690 casos reais de fraude ocupacional.

2.3.2– CONTRIBUTO NO ESTUDO DA FRAUDE

As conclusões obtidas com o estudo da ACFE, visa um incrementar mais valor para os profissionais antifraude, gestores organizacionais, pesquisadores e o público em geral. Procura fornecer um conjunto de riqueza de informações sobre os métodos, causas, custos e

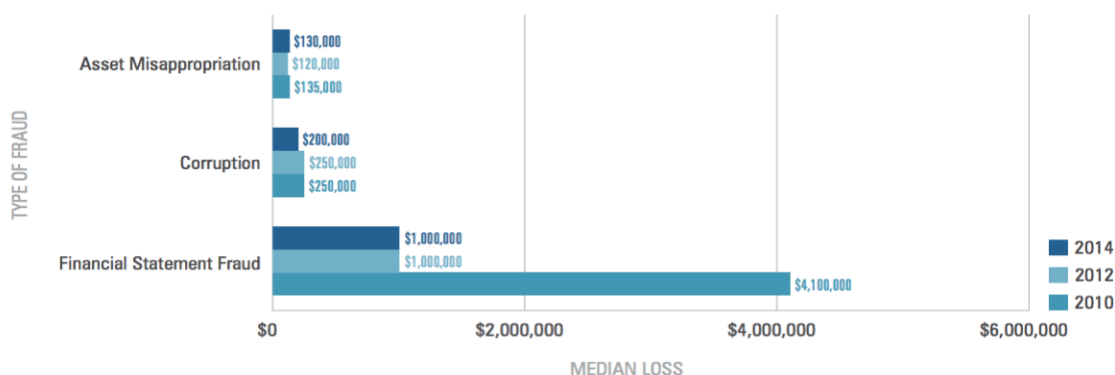
indicadores de fraude ocupacional, bem como informações importantes sobre como prevenir e detetá-la.

Os relatórios, da ACFE contribuem de forma relevante para o combate à fraude através da formação e da qualificação profissional.

2.3.2.1– NATUREZA DA FRAUDE

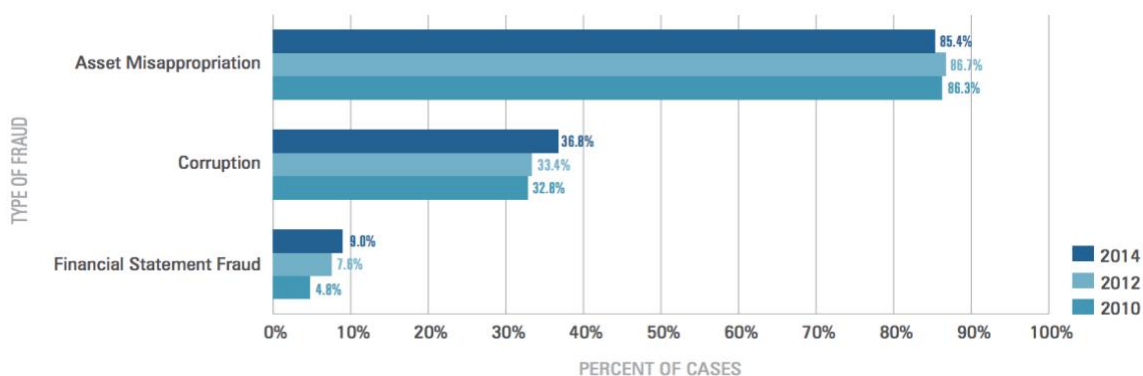
A apropriação indevida de ativos é o tipo de fraude mais comum ocorrendo em 85% dos casos em 2014 e 89% dos casos em 2018 em todo mundo com base nos estudos da ACFE. Contudo ao nível das perdas é o tipo de fraude que apresenta o menor volume financeiro.

Gráfico 2.1 - Fraude ocupacional por categoria em percentagem



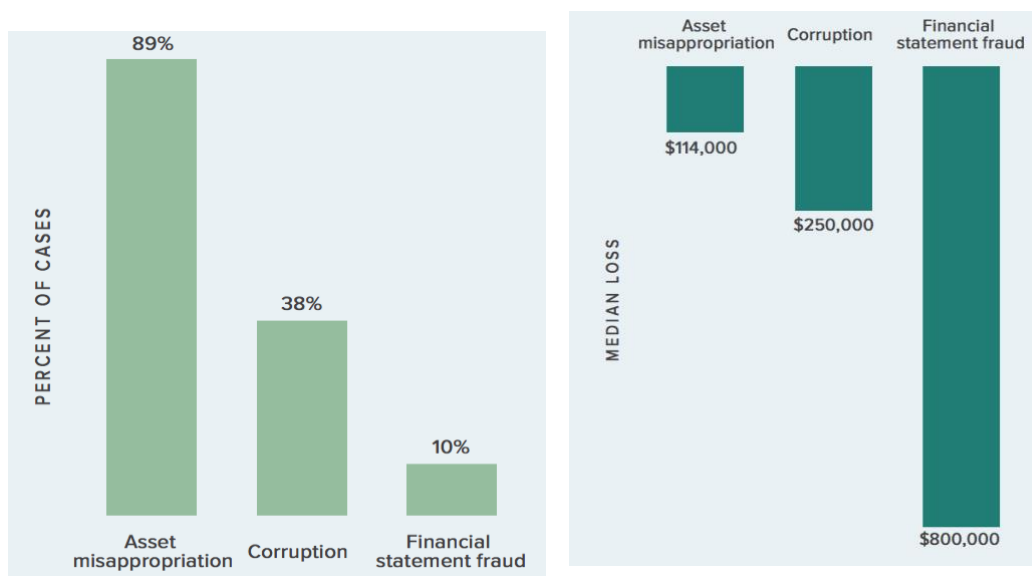
Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2014, p.12)

Gráfico 1.2 - Fraude ocupacional por categoria, valor da perda



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2014, p.12)

Gráfico 2.2 - Fraude ocupacional por categoria



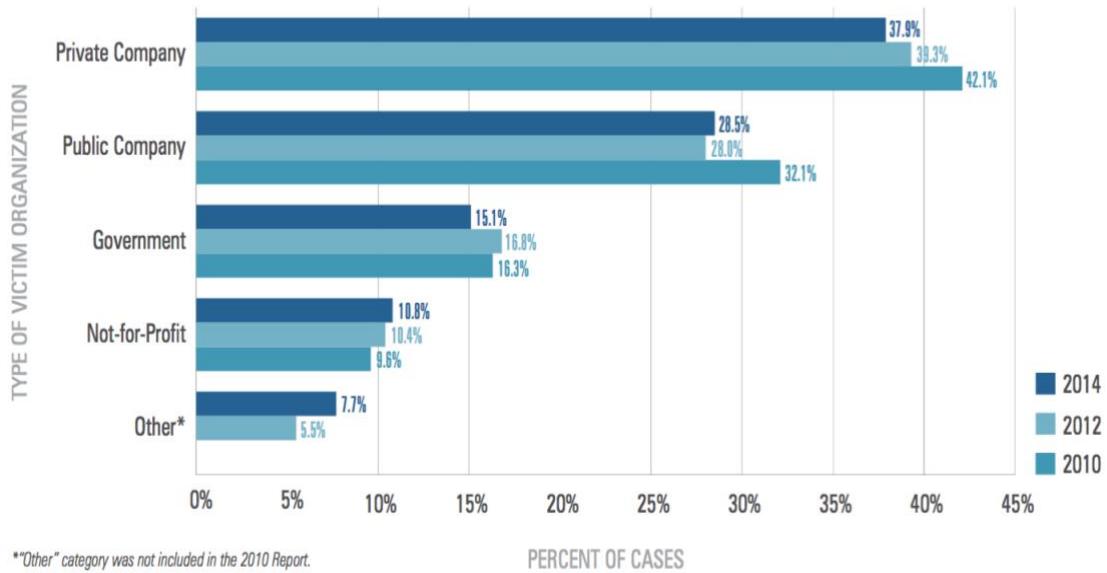
Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2018, p.10)

2.3.2.2 – NATUREZA DA ENTIDADE VITIMA DA FRAUDE E O CARGO DO AUTOR

A fraude já faz parte do cotidiano das organizações públicas e privadas. Tanto umas como outras sofrem grandes perdas com essa prática e nenhum setor/ tipo de negócio está imune a ela.

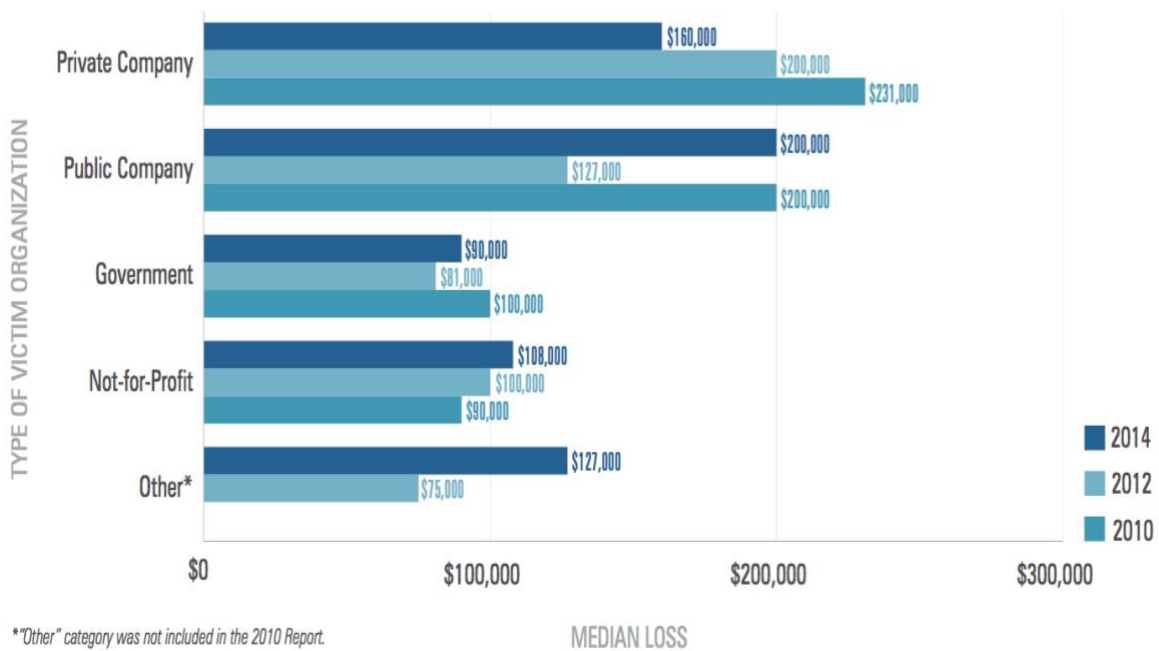
Os estudos da ACFE dos anos 2010, 2012 e 2014, demonstram que as organizações privadas e de capital aberto representam aproximadamente dois terços das vítimas nos casos de fraude. Essas organizações também sofreram as maiores perdas médias. O estudo de 2018, confirma os resultados obtidos nos estudos anteriores, onde demonstra que 42% das organizações vítimas de fraude são empresas privadas e 29% são empresas públicas. Concluíram também nesse estudo, que é mais comum verificar a ocorrência de fraude nas organizações de pequena dimensão (com menos de 100 colaboradores).

Gráfico 2.3 - Natureza da vitima de fraude em percentagem



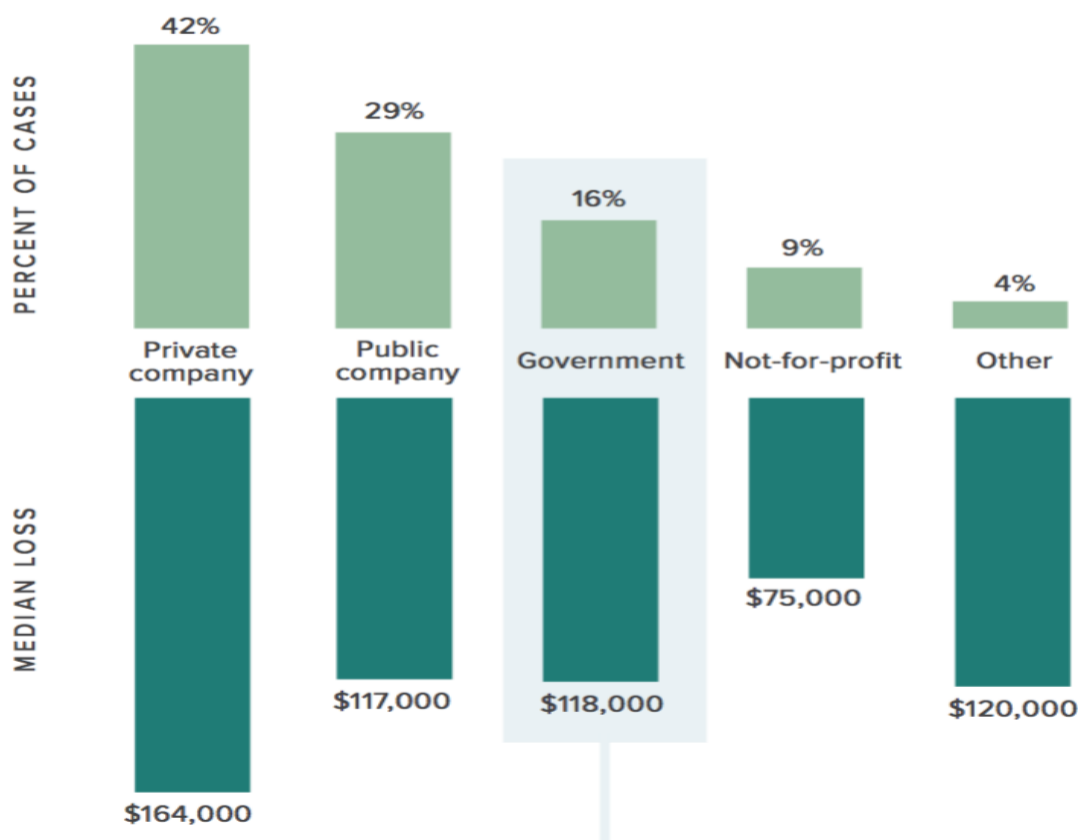
Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2014, p.24)

Gráfico 2.4 - Natureza da vitima de fraude valor da perda



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2014, p.24)

Gráfico 2.5 - Natureza da vítima de fraude



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2018, p.20)

2.3.2.3 – CARGO DO PERPETRADOR

Relativamente a posição ocupada pelos perpetradores verifica-se que apesar do maior percentual da fraude ter sido cometido por funcionários, os maiores gastos derivam de fraudes cometidas pelos proprietários. Os perpetradores de alto nível de autoridade tendem a ter maior acesso aos ativos das organizações do que os funcionários de nível inferior, bem como uma melhor capacidade para evadir ou substituir os controlos antifraudes existentes na organização.

Gráfico 2.6 - Cargo ocupado pelo Perpetrador



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse – 2018, p.33)

2.3.2.4 – A FRAUDE E O PERPETRADOR

A fraude pode resultar da conjugação de componentes internas e externas ou também de forma isolada. Esta pode ocorrer em todos os níveis hierárquicos, desde fraudes cometidas por sócios e acionistas, administração ou gerência e empregados aos vários níveis, sendo que para cada nível existem uns tipos de fraude mais comuns de se verificar com diferentes tipos de motivação para a prática do mesmo.

Quanto mais elevado for o nível hierárquico de quem pratica a fraude mais difícil é de se identificar a fraude. Como, por exemplo, os auditores internos reportam aos seus níveis hierárquicos superiores das organizações para que trabalhem o risco de fraude detetado, contudo, se existir fraude e se ela for perpetrada por dirigentes de alto nível hierárquico, é provável que a atuação do auditor interno fique gravemente limitada e prejudicada.

Mais de metade dos perpetradores internos fazem parte da gerência e da administração, o que demonstra claramente uma grande fraqueza nos controlos internos. Do resultado do inquérito aplicado pela Global Economic Crime Survey, (2016) obteve-se a informação de que mais de 22% das empresas nunca realizaram uma avaliação de risco de fraude e mais 31% apenas realiza anualmente essa avaliação.

Os colaboradores internos continuam a ser os principais perpetradores de fraude na África, Ásia e América Latina, apesar da redução relativo a 2014. Por outro lado, a fraude cometida pelos colaboradores externos foram superiores na Europa Oriental (44%), Europa Ocidental (49%) e América do Norte (56%) em comparação com a média global de 41%.

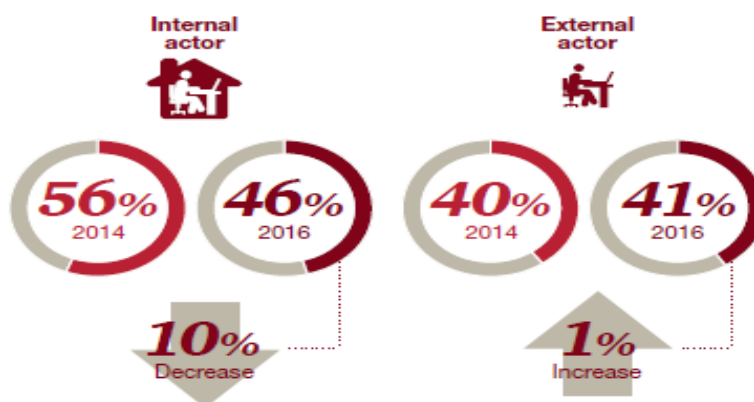


Figura 2.4 - Perpetrador Interno/ Perpetrador externo

Fonte: Global Economic Crime Survey (2016, p.12)

Os gestores devem controlar as fraudes, em primeiro lugar tentando dissuadir a sua prática, uma vez que não há vencedores com a sua prática.

2.3.2.5 – PERFIL GLOBAL DO PERPETRADOR

A fraude constitui uma epidemia grave, onerosa e em expansão para negócios e governo. É um problema global que prejudica a reputação das empresas, custa milhões além de prejudicar muitas vidas. Albrecht et al (2011, citado por Mohammed Riaz Azam, 2018) afirma que a

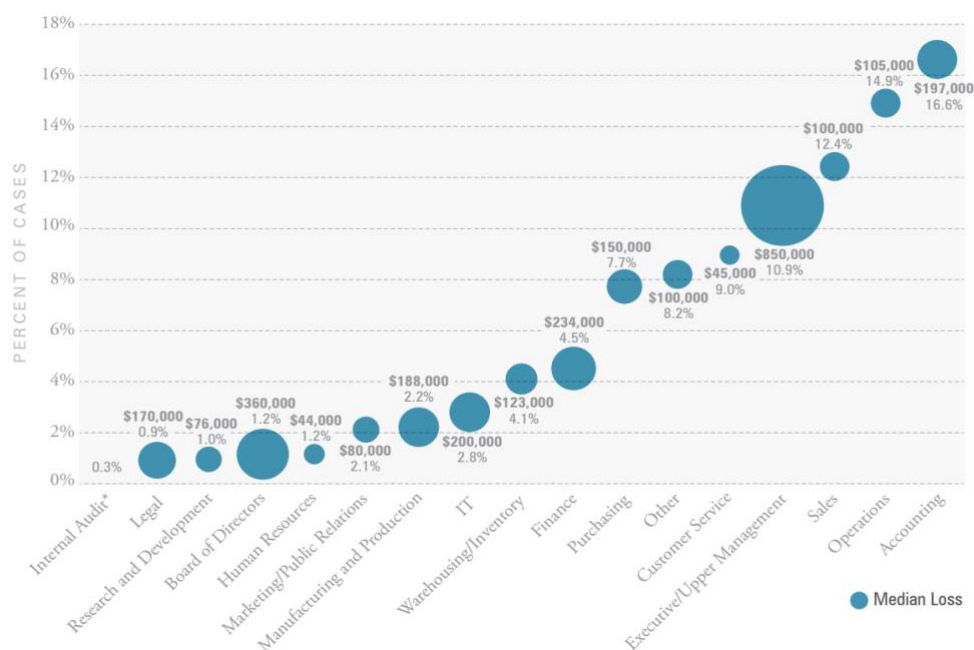
maioria dos perpetradores da fraude tem perfis que se assemelham ao das outras pessoas honestas.

A ACFE publicou em 2016, um relatório que traça o perfil dos perpetradores ao redor do mundo (aproximadamente 100 países) onde consta informações sobre estes, nomeadamente o nível de autoridade, departamento, idade, gênero e habilitação. O estudo faz ainda um levantamento sobre as características comportamentais e os sinais de alerta da conduta fraudulenta. O resultado obtido no estudo feito em 2016 vai ao encontro do resultado do estudo efetuado em 2012 que faz uma comparação com os anos 2008 e 2010.

Departamento do perpetrador

No que diz respeito ao departamento em que os perpetradores estavam inseridos, verifica-se que grandes percentagens das fraudes concentram-se nos seguintes departamentos organizacionais: contabilidade, operacional, venda, executivo/alta gerência, atendimento ao cliente, compras e financeiro. A área onde ocorre principais fraudes financeiras são áreas onde a gerência deve exercer julgamento e é provavelmente vulnerável ao stress, como por exemplo a superação das expetativas do mercado, (Fatima Alali and Sophia I-Ling Wang, 2014).

Gráfico 2.7 - Departamentos mais afetados



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse - 2016)

O estudo feito em 2018 acaba por confirmar os resultados obtidos nos anos anteriores.

Department*	Percent of cases	Median loss
Accounting	14%	\$ 212,000
Operations	14%	\$ 88,000
Sales	12%	\$ 90,000
Executive/upper management	11%	\$ 729,000
Customer service	8%	\$ 26,000
Administrative support	8%	\$ 91,000
Other	6%	\$ 77,000
Finance	6%	\$ 156,000
Purchasing	5%	\$ 163,000
Facilities and maintenance	3%	\$ 175,000
Warehousing/inventory	3%	\$200,000
Information technology	3%	\$225,000
Marketing/public relations	2%	\$ 80,000
Manufacturing and production	2%	\$200,000
Human resources	1%	\$ 76,000

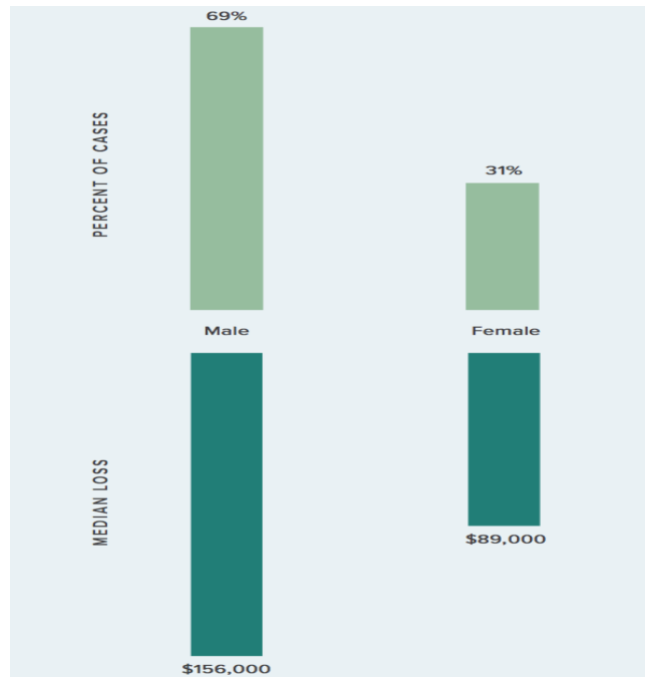
Figura 2.5 - Departamentos mais afetados

Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, (2018, p.37)

Gênero do perpetrador

No que diz respeito ao gênero do perpetrador verifica-se que a maior parte dos perpetradores são do sexo masculino e os prejuízos atribuídos aos perpetradores do sexo masculino são superiores aos causados pelos perpetradores do sexo feminino. O tipo de fraude mais cometido pelos indivíduos do sexo feminino é a apropriação indevida de ativos, contudo como a corrupção e a fraude dos relatos financeiros tendem a causar maiores perdas, explica o porquê das fraudes cometidas pelos indivíduos do sexo masculino causarem maiores prejuízos.

Gráfico 2.8 - Género do Perpetrador



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, (2018, p.29)

Gráfico 2.9 - Género do Perpetrador por Cargo ocupado

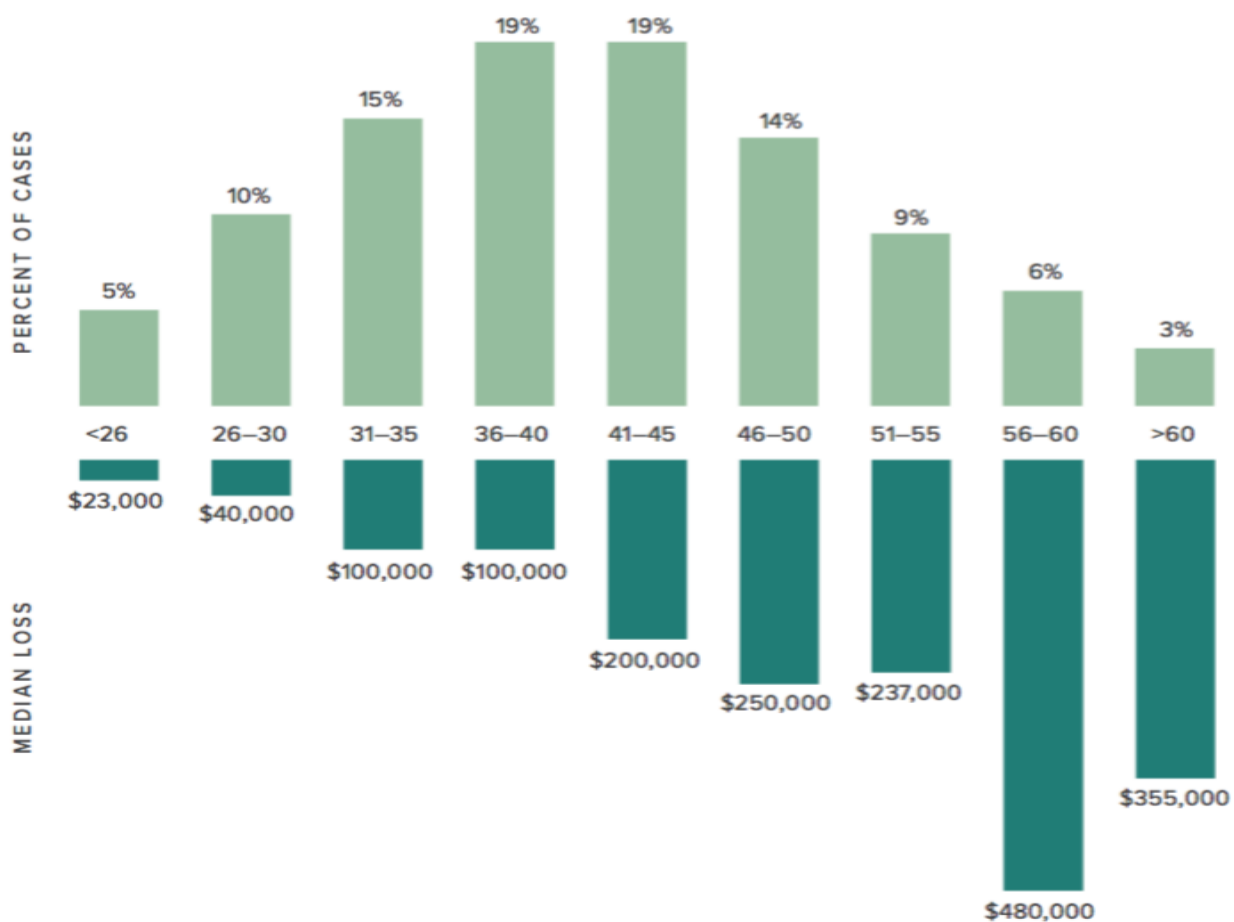


Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, (2018, p.40)

Faixa etária e habilitação do perpetrador

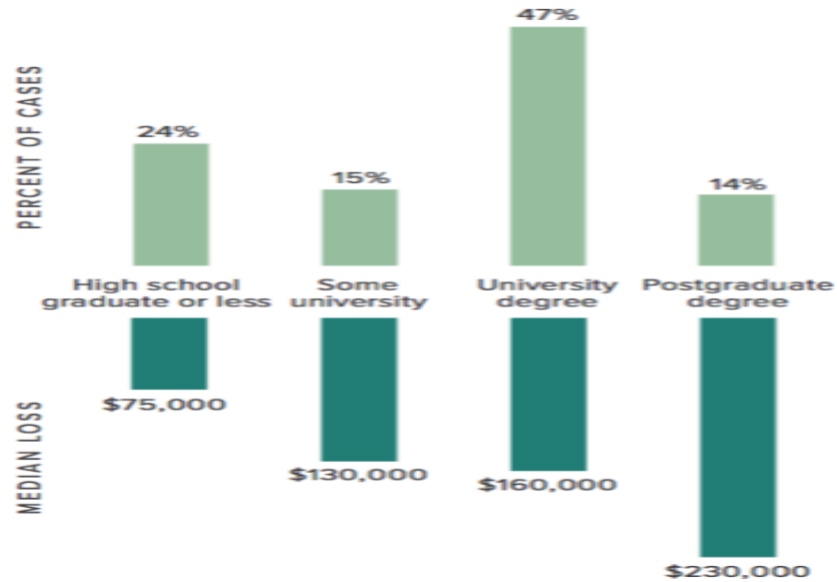
Segundo o estudo, 53% dos fraudadores estavam na faixa etária entre 31 e 45 anos, mas o fraudador inserido na faixa etária mais alta, tende a causar maior prejuízo. Verifica-se ainda que mais de 61% das fraudes foram executadas por indivíduos com formação universitária ou pós-graduação (gerentes ou proprietários / executivos).

Gráfico 2.10 - Faixa etária do fraudador



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, (2018, p.41)

Gráfico 2.11 - Formação do perpetrador



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, (2018, pag.41)

De acordo com o estudo realizado pela PWC- Global Economic Crime Survey, (2016) grande maioria dos perpetradores de fraude são do sexo masculino, com ensino superior, na faixa etária entre 31 a 40 anos.

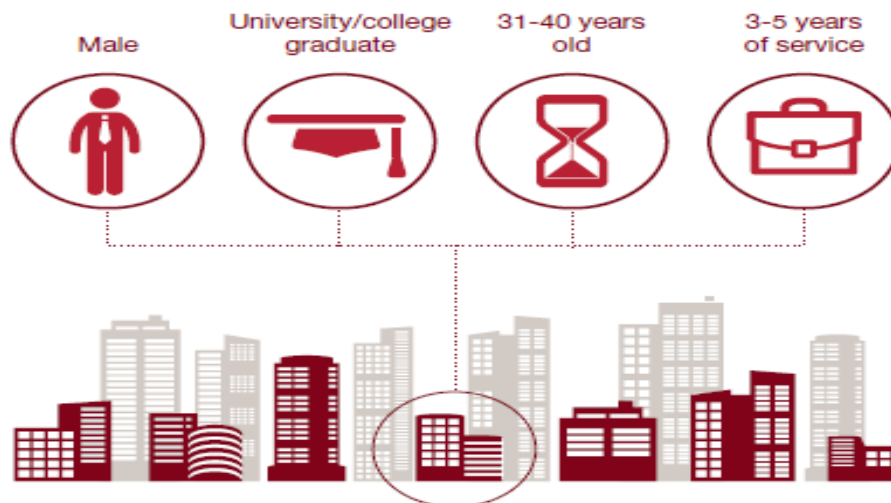


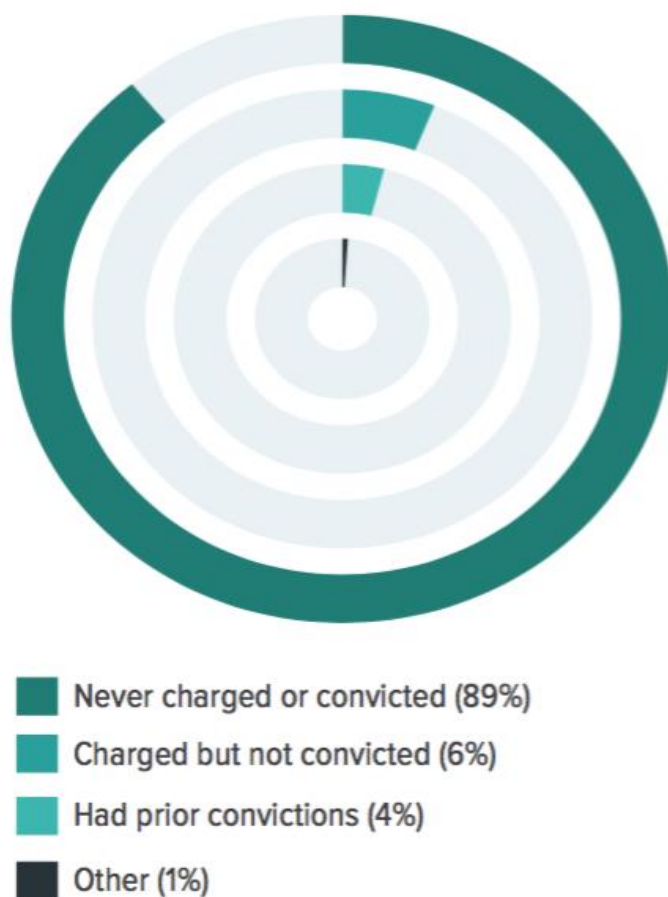
Figura 2.6 - Perfil perpetrador

Fonte: Global Economic Crime Survey (2016, p.12)

Antecedentes criminais e profissionais do perpetrador

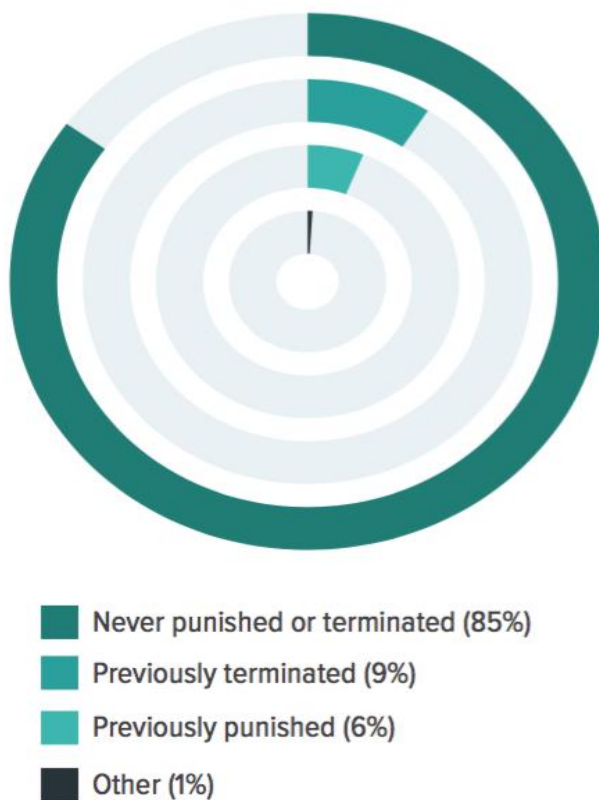
De acordo com o estudo, a maior parte dos autores de fraude são infratores primários, sem qualquer tipo de registo no seu histórico na empresa. Aproximadamente 89% dos autores de fraude nunca tinham sido acusados ou condenados por qualquer crime relacionado com fraude. O estudo mostra ainda que 85% dos perpetradores de fraude nunca sofreram qualquer ação disciplinar ou cessação de contrato por parte do empregador, pela prática de atos fraudulentos e que apenas cerca de 9% dos perpetradores de fraude tinham sido anteriormente denunciados pela prática desse crime.

Gráfico 2.12 - Antecedentes criminais do perpetrador



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2018, p.42)

Gráfico 2.13 - Antecedentes profissionais do perpetrador



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse (2018, p.43)

2.3.2.4 – SINAIS DE ALERTA COMPORTAMENTAIS EXIBIDOS PELOS AUTORES DA FRAUDE - Red flags

A grande maioria das práticas fraudulentas é motivada, por algum tipo de pressão financeira. A detecção da fraude, geralmente é feita através da identificação de *Red-Flags* e vários outros sinais, de que está a ocorrer, algo que não é comum, (Mohamed e Handley, 2015).

As *Red flags* são indicadores de alerta que visam prevenir e detetar uma possível fraude. Contudo podem existir *Red flags* dentro de uma organização e não ocorrer fraudes.

Para minimizar as perdas provocadas pelas práticas fraudulentas verificadas, as empresas procuram investir na prevenção e deteção. No entanto, uma das formas de promover maior transparência e confiança é a análise dos sinais comportamentais – *Red flags* - que visam

alertar os auditores sobre uma possível ocorrência de fraude. É comum que os perpetradores da fraude demonstrem certos traços ou características comportamentais que servem de aleta para a existência da fraude. Os *Red flags* podem servir como indicadores de importância vital para as áreas que apresentam grande oportunidade para a prática da fraude dentro das organizações ajudando-as a enfrentar os novos desafios nos negócios.

Para Kranacher, Riley e Wells (2010), citado em Marujo, 2014, p85), as *Red flags* são uma espécie de fios soltos, anomalias, factos, padrões ou quebra de padrões que sugerem que alguma coisa pode não estar certa, sendo usado como sinónimo de sintoma de fraude.

A capacidade para identificar os *Red flags* constitui um fator essencial nos auditores uma vez que ajuda na deteção de situações anormais, que não estejam de acordo com os normativos. Fatores estes que indicam a presença de *Red flags*, pelo que se torna absolutamente fundamental que o auditor tenha preparação nesta área, de modo a ter consciência destes sinais de alerta, saber como detetá-los e como agir posteriormente. Deve-se ainda ter em atenção que a existência de *Red flads* dentro de uma organização não remete obrigatoriamente para a existência de fraude, mas sim sinais de alerta para o desenvolvimento do trabalho do auditor, a partir do qual poderá posteriormente formar a sua opinião.

A Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) compilou uma lista com alguns sinais de alerta, onde constam as características comportamentais exibidas pelos “agressores” antes de serem detetados os “esquemas” de fraude que variam de acordo com a posição do perpetrador, o tipo de fraude e o gênero do perpetrador:

- Viver acima das suas possibilidades;
- Dificuldades financeiras;
- Associação com fornecedores e clientes;
- Problemas de controlo,
- Falta de segregação adequada de funções;
- Divórcio,
- Problemas familiares;
- Atitudes desviantes;

- Irritabilidade,
- Desconfiança ou atitude defensiva;
- Problemas de dependência;
- Problemas relacionados com empregos passados;
- Pedido de aumento salarial;
- Recusa em ir de férias;
- Pressão excessiva dentro da organização;
- Problemas judiciais passados;
- Reclamação sobre falta de autoridade;
- Pressão do grupo para o sucesso;
- Instabilidade circunstancial da vida

Para além das características apresentadas pela ACFE, Wells, (2005 citado por Marujo, 2014, p85), apresenta também um conjunto de *red flags* que poderão levar a situações de fraude, das quais destacam:

- Concentração de poderes em mãos de poucos funcionários;
- Perdas contínuas ou relevantes de stocks;
- Registos contabilísticos não usuais;
- Conflito de interesses;
- Casos ou suspeita de suborno;
- Favorecimentos;
- Excessiva rotação de pessoal;
- Falta de controlos e documentação;
- Falta de aprovações e autorizações de compras;
- Restrição da concorrência;

- Aprovação de pessoal de confiança em concursos públicos;
- Desvios de recursos de caixa, vales e outros bens;
- Falta de penalizações em situações de incumprimentos contratuais e/ou perdão de penalidades aplicadas sem sustentação ou com sustentação insuficiente

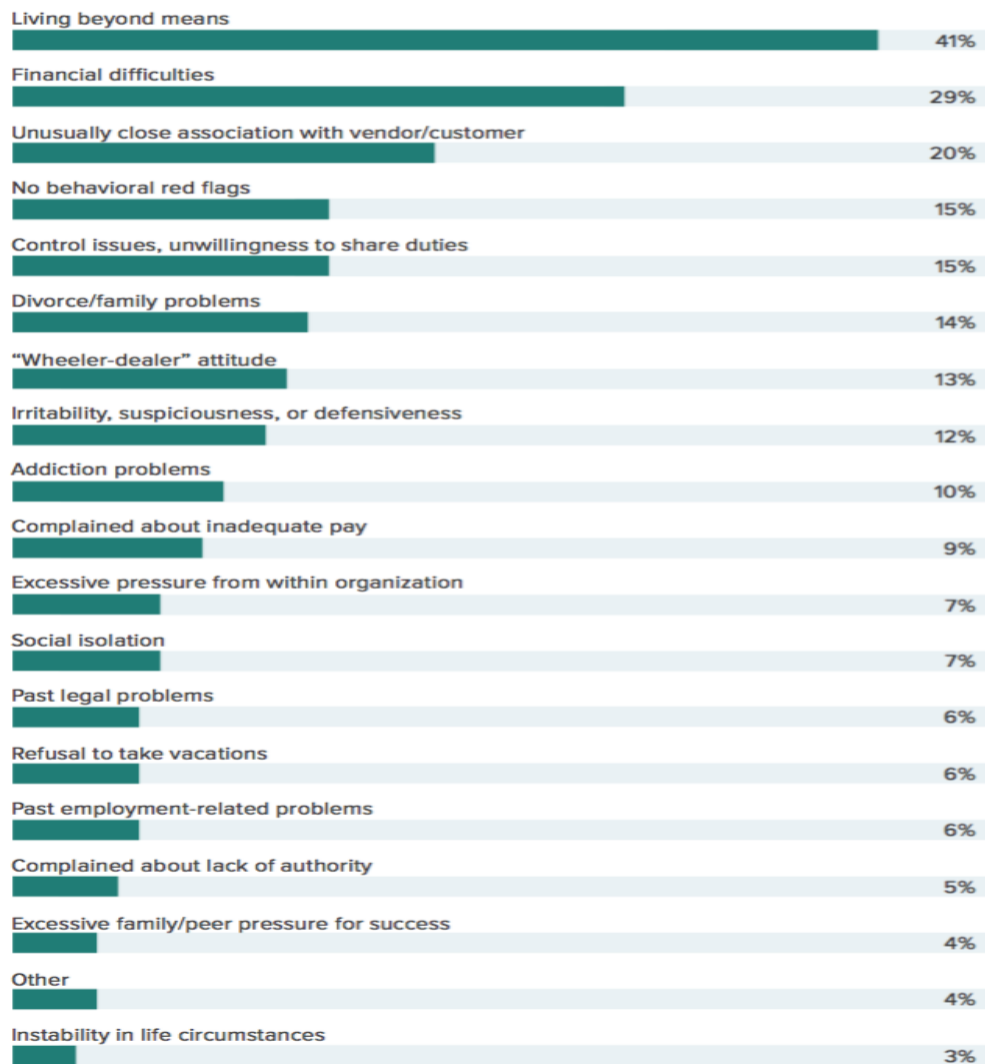
Os *Red flags* podem ser classificados como:

- Documentais – são suportadas em documentos internos e externos à organização encontrada como por exemplo faturas, títulos de crédito, correspondências, extratos bancários, relatórios, contratos;
- Pessoais – são suportadas nos comportamentos pouco usuais, atitudes das pessoas consideradas estranhas;
- Processuais – são suportadas na análise efetuada aos gastos reconhecidos;
- Conceptuais – são suportadas pela observação, raciocínio e análise que está dependente de fatores como experiência, juízo profissional e conhecimento da organização, por parte do auditor.

Conhecer os *Red Flags* possibilita uma maior compreensão sobre as condições que favorecem a ocorrência de atos fraudulentos por parte dos auditores, facilitando o seu julgamento na descoberta da mesma.

O estudo realizado em 2018, pela ACFE, volta a frisar, assim como nos estudos realizados anteriormente que os perpetradores exibem pelo menos uma das características comportamentais (*Red Flags*): viver além dos meios; dificuldades financeiras; associação incomum com um vendedor ou cliente; comportamentos astutos ou sem escrúpulos; controlo excessivo ou falta de vontade para partilhar deveres; e problemas recentes de divórcio ou familiares entre outros.

Gráfico 2.14 - Red Flags



Fonte: Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, (2018, p.45)

2.4 – A GESTÃO DO RISCO DE FRAUDE NAS ORGANIZAÇÕES

O risco de fraude é uma realidade constante em todas as organizações que enfrentam desafios e ameaças, internas e externas, ao seu desenvolvimento, e em todos os lugares, e deve ser mitigado. A elevada competitividade a nível global, impõe a necessidade de garantir a legalidade e a ética do desempenho profissional no desenvolvimento das atividades económicas, salvaguardando a reputação, a sobrevivência e mesmo os interesses patrimoniais

empresariais. As ameaças resultam do confronto com interesses crescentemente poderosos, nomeadamente sofisticadas redes criminosas, que procuram lesar os interesses patrimoniais das empresas, bem como dissimular a origem ilícita dos seus rendimentos.

O risco é definido como a probabilidade de ocorrência de um evento, podendo ser uma ameaça ou oportunidade, no futuro inerente a uma determinada atividade. Segundo a ISO 9001:2015, o risco pode ser considerado o efeito da incerteza nos objetivos, inclui a possibilidade dos efeitos positivo e negativos do risco. Contudo, para que se verifique um crescimento contínuo é necessário que haja exposição ao risco tanto na esfera privada como na pública.

A ISO 9001:2015 determina que os riscos a serem determinados e tratados são os que podem afetar a capacidade de atingir os resultados pretendidos e que têm potencial para causar efeitos indesejados, devendo ser prevenidos ou reduzidos.

Há que gerir estes riscos através da definição de um conjunto de estratégias que visa identificar, administrar, conduzir e prevenir os riscos inerentes a uma determinada atividade.

A gestão de riscos numa organização tem como finalidade evitar, ou reduzir até um nível aceitável, as perdas que as organizações têm quando confrontadas com incidentes que afetem as suas operações. O principal objetivo da gestão de riscos é contribuir para o alcance dos objetivos da organização, através de um sistema que lhe permita identificar, analisar e valorizar eventos de risco, de forma a preveni-los.

A gestão de riscos, de acordo com a ISO 31000, é uma parte integrante de todos os processos organizacionais, incluindo o planeamento estratégico e todos os processos de gestão de projetos e de mudança. Cria e protege valor, tem em consideração tantos fatores humanos como culturais, é transparente, dinâmico e facilita a melhoria contínua da organização.

De acordo com a “Norma de Gestão de Riscos” das principais organizações de gestão de riscos do Reino Unido - The Institute of Risk Management (IRM), The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC) e ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector «A gestão de riscos é um elemento central na gestão da estratégia de qualquer organização. É o processo através do qual as organizações analisam metodicamente os riscos inerentes às respetivas atividades, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades. O ponto central de uma boa gestão de riscos é a identificação e tratamento dos mesmos. O seu

objetivo é o de acrescentar valor de forma sustentada a todas as atividades da organização. Coordena a interpretação dos potenciais aspectos positivos e negativos de todos os fatores que podem afetar a organização. Aumenta a probabilidade de êxito e reduz tanto a probabilidade de fracasso como a incerteza da obtenção de todos os objetivos globais da organização. A gestão de riscos deve ser um processo contínuo e em constante desenvolvimento aplicado à estratégia da organização e à implementação dessa mesma estratégia.»

Com a gestão de riscos pretende-se diminuir os custos de atividades incertas e aumentar os benefícios sociais e econômicos, ou seja, perante as incertezas existentes procurar tomar a melhor decisão possível, de modo a ter menor surpresa possível, protegendo cada interveniente e salvaguardando o interesse coletivo.

A gestão de riscos é representada como um ciclo de quatro fases:

- Identificação - descobrir e estruturar os riscos de forma detalhada.
- Avaliação - avaliar a probabilidade e o impacto de sua ocorrência, geralmente são determinadas a partir da observação de eventos passados.
- Tratamento – definição da melhor abordagem e plano de ação para prevenir, reduzir ou transferir o risco caso necessário para o tratamento de cada risco.
- Monitorização – revisão contínuo e reavaliação dos riscos, assim como monitorização da situação dos tratamentos e controlos implementados de modo a assegurar uma gestão de riscos proativa.

Para aumentar a probabilidade de sucesso dentro de cada fase é fundamental que haja comunicação regular e significativa no processo de tomada de decisão na gestão de riscos. Para uma gestão de riscos eficaz é importante assegurar que os riscos são identificados e avaliados de forma eficaz e que são implementados os controlos e respostas adequados.

O Setor Público tem enfrentado vários desafios, principalmente na melhoria contínua na forma de governar perante os cenários cada vez mais complexos. A sua capacidade de planear, desenvolver e implementar políticas é constantemente avaliada, por isso, a especial atenção sobre a sua prestação de contas e existência de controlos internos e externos que supervisionam as suas atividades.

As atividades desenvolvidas visam criar valores e resultados essenciais para a população e as mudanças que se tem vindo a verificar na administração pública, faz com que a qualidade da gestão dos gestores públicos torne fundamental para a melhoria dos resultados alcançados pelo setor público. Essas alterações e a constante procura pela obtenção de melhores resultados, aumentam a preocupação na gestão de riscos neste setor que não é mais do que cuidar do bem público.

O setor público procura obter uma melhoria contínua na sua forma de governar, enfrentando diversos cenários que são cada vez mais complexos e mutáveis, procurando sempre proteger o interesse coletivo, através da melhoria na qualidade dos serviços e na eficácia das políticas públicas. É importante a prestação de contas relativo a administração, controlo e aplicação dos recursos públicos, assim como o cumprimento das normas e legislações próprias.

Em suma, a gestão de riscos é importante na medida em que permite a redução ou administração dos riscos, desenvolvimento e implementação de atividades de controlo, de modo a que os objetivos estratégicos possam ser efetivamente alcançados, evita os perigos e surpresas que possam dificultar o alcance dos objetivos e proporciona ainda maior eficiência à gestão.

3 – PREVENÇÃO DA FRAUDE NAS ORGANIZAÇÕES E A RESPONSABILIDADE DOS AUDITORES EXTERNOS

A fraude é um problema bastante significativo, e a sua prevenção e deteção por si só é um problema de difícil resolução. Esta pode ser prevenida e para isso é importante que se conheça quais os elementos caracterizadores do mesmo, para que se possa definir e implementar um plano de gestão de risco de fraude com vista a anular o problema existente ou pelo menos reduzir. A não implementação de medidas adequadas para prevenir e detetar a fraude, cria maiores oportunidade para a prática da fraude, mesmo quando se trata de funcionários de confiança, (Azam, Mohammed 2018).

A prevenção da fraude é a melhor saída que as empresas têm para reduzir as perdas que delas podem resultar e não deve começar depois do prejuízo acontecer, mas sim quando se monta um circuito, independentemente do tipo e área onde vai ser aplicado.

É possível reduzir a ocorrência da fraude através da implementação de mecanismos de controlo e prevenção, que permitam entender quais as razões que levam um indivíduo a cometer a fraude, identificar as áreas de negócio com maior risco e implementar as medidas necessárias para a redução da vulnerabilidade existente nestas mesmas áreas.

É certo que se pretende que os mecanismos de prevenção implementados sejam eficazes, mas só se conseguirá dar uma resposta eficaz quando se perceber em toda a sua plenitude o fenómeno que representa a fraude, que pode ser feito através de parcerias entre distintas entidades profissionais, com orientações idênticas ou semelhantes.

A melhor forma para a prevenção da fraude, continua a ser, a filosofia da gestão e dos valores éticos da organização, que pode fazer toda a diferença a sua existência, desde que os gestores também o sigam.

A estrutura organizacional desempenha um papel importante na eficácia dos mecanismos de proteção da organização contra o desenvolvimento de comportamentos indesejados por indivíduos. No entanto, os indivíduos ao analisarem o ambiente interno e externo da organização, acabam por encontrar uma forma de cometer a fraude, (Azam, Mohammed 2018). O elemento chave para o combate a fraude é a prevenção e o controlo interno.

3.1 – A IMPORTÂNCIA DO CONTROLO INTERNO E A SUA EFICÁCIA

A auditoria interna é desenvolvida na organização para avaliar o risco, verificar a existência, o cumprimento, a eficácia e a otimização dos controlos internos e dos processos de governação, no sentido de contribuir para o alcance dos seus objetivos.

De acordo com o Institute of Internal Auditors (IIA, 2004),

A auditoria interna é uma atividade independente, de avaliação objetiva e de consultoria, destinada a acrescentar valor e melhorar as operações a uma organização, trazendo-lhe uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos seus processos, gerindo o risco, controlo e comunicação de informação, ajudando-a a atingir objetivos.

A auditoria interna tem como objetivo avaliar, aperfeiçoar e modernizar o funcionamento do processo de gestão, no que diz respeito a aspetos como a governança corporativa que define os direitos e responsabilidades dos diferentes participantes, incluindo acionistas, diretores, administração, comitê de auditoria, e assim por diante, (Bui e Amaria, 2014), gestão de riscos e procedimentos de aderência às normas, tornando-a mais eficaz, a fim de identificar eventuais desvios e vulnerabilidade às quais a organização está sujeita.

A governança corporativa inclui um conjunto de mecanismos legais e institucionais cujo a finalidade seja proteger os interesses dos seus acionistas e reduzir os custos de agência resultantes da separação entre propriedade e gestão (Edwards, 2003, citado por Bui e Amaria, 2014). Nos últimos anos, tem crescido o reconhecimento da importância da governança corporativa para assegurar relatórios financeiros sólidos e dissuadir a fraude, (Cohen, Krishnamoorthy e Wright, 2002). Todas as partes da governança corporativa devem estar mais atentos quando se trata de empresas que estão em crescimento, em comparação com a concorrência, uma vez que, as expectativas dos investidores e dos analistas são para grande crescimento da empresa e os gerentes podem sentir-se pressionados a atender essas expectativas, utilizando para o efeito a fraude, (Jackson, Robinson e Waller, 2009).

De acordo com Rezaee (2002, citado por Bui e Amaria, 2014), a governança corporativa é uma das variáveis que pode explicar a realização de fraude na demonstração financeira. Uma

governança corporativa efetiva pode ajudar a desencorajar a gestão de cometer fraude financeira uma vez que existe uma maior probabilidade de ser detetado a fraude.

É através da identificação das áreas que requerem uma especial atenção e da identificação dos problemas que necessitam de ser solucionados que a auditoria interna procede a avaliação dos riscos e propõe as respetivas medidas de correção, de modo a fazer face as deficiências detetadas.

As ações da Auditoria interna incidem principalmente sobre a eficácia e eficiência das operações e processos, conformidade com as leis e regulamentos e salvaguarda dos ativos.

A auditoria interna é uma das mais importantes ferramentas para o controlo administrativo para as empresas com qualquer tipo de dimensão, das mais simples às mais complexas.

Uma organização que dispõe de auditoria interna obtém uma vantagem competitiva quando comparada com uma organização que não tenha, ou seja, é beneficiada em termos de liderança, eficácia na criação e manutenção de controlos internos, entre outros aspetos, uma vez que terá controlos adequados para a empresa, não estará exposto a inúmeros riscos nem frequentes erros e desperdícios. A auditoria interna tem um contributo significativo para a gestão eficaz dos negócios, é uma ferramenta que auxilia a administração da empresa, assegurando que os controlos internos e rotinas de trabalho são executados de modo a merecer confiança.

A SOX por exemplo tem uma seção (Seção 404) que exige que as empresas preparem um relatório de controlo interno a ser incluído nos seus relatórios anuais, explicando a responsabilidade da administração para estabelecer e manter um relatório, adequar a estrutura de controlo interno e os procedimentos para relatórios financeiros. O relatório deve também conter uma avaliação da eficácia da estrutura de controlos internos e procedimentos do emissor para relatórios financeiros, bem como uma avaliação dessa avaliação, realizada pelos auditores da empresa, que devem "relatar" a avaliação dos gerentes e atestar que os gerentes de fato a realizaram.

De acordo com Almeida, (2003) “A Auditoria interna é de grande importância para as organizações, ajudando a eliminar desperdícios, simplificar tarefas, servir de ferramenta de apoio à gestão e transmitir informações aos administradores sobre o desenvolvimento das atividades executadas”.

A segregação de funções, por exemplo pode ser considerado um dos grandes desafios nos controlos internos básicos, nas pequenas empresas, pois pela sua dimensão o perpetrador considera que seja o alvo mais “fácil” do que quando se trata de grandes empresas, (Gramling, D. Hermanson, H. Hermanson e Ye, 2010 citado por D. Hermanson, S. Justice, S. Ramamoorti, R. Riley). Contudo a separação de funções entre diretores executivos e não executivos e, em geral entre funcionários responsáveis pelo desempenho e funcionários responsáveis por sistemas de contabilidade e informação é essencial para que se tenha um sistema de controlo interno eficaz para mitigar o risco de fraude, (Mohamed e Handley, 2015).

3.1.1 – CONTROLO INTERNO

O IIA (The Institute of Internal Auditors), define o controlo interno como sendo, qualquer ação aplicada pela gestão para reforçar a possibilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. Assim, o controlo é o resultado do planeamento, organização e orientação da gestão.

O Regulamento da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) n.º 3/2008, 3 de julho, considera CI como:

Um processo contínuo e intrínseco aos objetivos estratégicos da gestão — não sendo um fim em si mesmo — as políticas, procedimentos, mecanismos de verificação e outros aspetos que o constituam devem concorrer para estabelecer uma cultura de cumprimento e de gestão de riscos envolvendo todos os colaboradores, áreas de negócio e produtos ou serviços prestados pelo intermediário financeiro.

De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, “ o controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere.” No manual, consta também que a organização do controlo interno varia em função de fatores como a dimensão e a natureza da entidade, o número de unidades operacionais e a sua dispersão geográfica ou distribuição espacial e compreende o controlo interno contabilístico (garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos) e o controlo interno administrativo (controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisões).

Esta mesma entidade estabelece que o controlo interno compreende um conjunto de procedimentos com objetivo de:

- Salvar os ativos;
- Garantir a legalidade e a regularidade das operações;
- Garantir que todas as operações, e apenas essas, foram corretamente autorizadas, liquidadas, ordenadas, pagas e registadas;
- Assegurar a oportunidade, a confiança e a integridade das informações de gestão;
- Promover a economia e a eficiência das operações ou atividades da empresa;
- Assegurar que os resultados correspondem aos objetivos definidos.

Um sistema de controlo interno adequado permite determinar o grau de confiança, que se obtém examinando a segurança e a fiabilidade da informação e o grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades. A importância desse sistema passa pela garantia de que os processos ocorrem dentro do pré-estabelecido. A existência desses controlos é vital para o crescimento e sobrevivência da organização, pois permitem a sustentabilidade das operações e informações inerentes. Outro aspeto importante do sistema de controlo interno é que tem um efeito dissuasor no que diz respeito a probabilidade de ocorrência de fraudes ou erros, ou seja, a probabilidade de ocorrência é inferior quando existe um sistema de controlo.

O autor Charles Horngren, (citado por, Neves, João, 2008) vê o controlo interno como um auxiliar precioso no complexo processo de gestão. O autor afirma ainda que um sistema de controlo interno eficaz ajuda o órgão de gestão a responder a questões associadas a assuntos de interesse estratégico, operacional, e de gestão, entre as quais:

- A atividade está a correr bem ou mal?
- Que problemas devem ser investigados?
- Dos diversos métodos de execução de uma tarefa, qual a mais apropriada?

3.1.2 – TIPOS DE CONTROLO INTERNO

O controlo interno caracteriza-se em dois grandes tipos: o controlo interno administrativo e o controlo interno contabilístico.

Segundo tribunal de contas o controlo interno administrativo visa garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis e a salvaguarda dos ativos.

E o controlo interno contabilístico compreende o controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisões e, portanto, com os planos, políticas e objetivos definidos pelos responsáveis.

Só um adequado sistema de controlo interno pode facultar uma segurança razoável na prevenção, limitação ou deteção de erros e irregularidades. Contudo, por mais elaborado que seja um sistema de controlo interno, não pode por si só garantir a integridade e a exatidão dos registos contabilísticos.

3.1.3 – RELATÓRIO TURNBULL

Temos por exemplo o modelo Turnbull (FRC- Financial Reporting Council 2005) que é uma revisão do relatório emitido em 1999, pelo Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), o Relatório Turnbull, elaborado como documento orientador para a adoção de um sistema de controlo interno eficaz e de uma abordagem baseada no risco para estabelecer um sistema de controlo interno sólido.

O Relatório Turnbull pretende:

1. Possibilitar a aplicação adequada às circunstâncias particulares das organizações;
2. Refletir boas práticas de negócio;
3. Manter simultaneamente a sua relevância ao longo do tempo num dinâmico ambiente de negócios.

Turnbull defende que um bom SCI engloba as políticas, processos, tarefas, comportamentos e outros aspetos de uma organização que como um todo contribuam para o alcance dos objetivos propostos.

O relatório de Turnbull refere que um adequado SCI permite assegurar, de forma razoável, mas não absoluta, que a empresa não será prejudicada no alcance dos seus objetivos ou na conduta do seu negócio, por circunstâncias que podem razoavelmente ser previstas. Porém,

não assegura a proteção contra todos os erros materiais, perdas, fraude ou violações de leis e regulamentos ou contra falhas na satisfação dos objetivos da empresa.

3.1.4 – MODELO COSO COMO REFERÊNCIA PARA O CONTROLO INTERNO

Temos também o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) formado em 1985, cujo objetivo passa por proporcionar uma melhoria dos relatórios financeiros através da efetividade dos controlos internos, governo das sociedades e ética de modo a dissuadir a fraude, obtendo assim, uma melhoria do desempenho organizacional e governança e reduzindo a dimensão da fraude nas organizações.

Constitui uma marca essencial no que respeita a interpretação de risco e controlo que permitem a boa governança organizacional e redução da fraude. Tem definido como objetivo a melhoria dos relatórios financeiros através da efetividade dos controlos internos, governo das sociedades e ética, desenvolvimento de um Framework que servisse de guia para o desenho e implementação do SCI e estabelecimento de um conceito de Controlo Interno que se distinguisse, servindo assim de referência mundial.

De acordo com Roque (2012:5, citado por Marujo Teodoro, 2014) o COSO «foi instituído com a missão de oferecer liderança de pensamento através do desenvolvimento de quadros de referência gerais e orientações sobre gestão de riscos empresariais, controlo interno e dissuasão da fraude projetada para melhorar o desempenho organizacional e de governação e reduzir a dimensão da fraude nas organizações.».

No desenvolvimento do COSO inicialmente a atenção era virada para a identificação dos riscos que possam por em causa o alcance dos objetivos da organização e a avaliação da forma como os gestores atuam para minimizar esses riscos, por meio de CI e de outras respostas.

Posteriormente evolui-se para uma gestão centrada em controlos funcionais, focando-se na gestão de risco empresarial, para o desenvolvimento de uma cultura de risco, onde todos os funcionários são responsáveis pela gestão do risco e adquirem consciência dos objetivos de controlo,

3.1.4.1 – COSO Internal Control – Integrated Framework

O COSO define controlo interno como sendo um processo efetuado pela direção, gestão e

outros colaboradores da empresa, de modo a garantir uma segurança razoável no que diz respeito ao cumprimento dos objetivos como:

- ❖ Eficácia e eficiência das operações;
- ❖ Fiabilidade na informação financeira;
- ❖ Cumprimento das leis e regulações aplicáveis”

Tem definido como objetivo a melhoria dos relatórios financeiros através da efetividade dos controlos internos, governo das sociedades e ética. Para além do objetivo inicial, o COSO tem ainda dois outros objetivos:

- Desenvolver um Framework que servisse de guia para o desenho e implementação do SCI;
- Estabelecer um conceito de Controlo Interno que se distinguisse, servindo assim de referência mundial.

Para garantir o alcance dos objetivos previamente definidos e uma estrutura eficaz para descrever e analisar o sistema de controlo interno implementado numa organização, o COSO identifica cinco componentes que são desenvolvidos para as categorias: eficiência e efetividade operacional, fiabilidade nos registos contabilísticos/financeiros e conformidade das leis e regulamentos aplicáveis. Estes componentes subdividem-se em princípios que são tidos como resultados necessários e suficientes para atingir o objetivo do processo de controlo interno, como se verifica no quadro a seguir:

Componentes do COSO: definição	Princípios
<p>1) Ambiente de Controlo: é a base para todos os outros componentes do controlo interno proporcionando disciplina e estrutura, incluindo fatores como integridade, ética, competência, autoridade e responsabilidade.</p>	<p>Integridade e valores éticos, particularmente na gestão de topo para se estabelecer um padrão de conduta para os relatórios;</p> <p>Conselho de administração e comissão de auditoria para supervisionar a informação financeira e o controlo interno;</p> <p>Filosofia da gestão e estilo das operações</p>

	<p>para conseguir controlo interno efetivo;</p> <p>Estrutura da organização como apoio à eficácia do CI;</p> <p>Competência de relato financeiro;</p> <p>Níveis de autoridade e de responsabilidades;</p> <p>Políticas e práticas de recursos humanos.</p>
<p>2) Avaliação e Gestão de Risco: a gestão é responsável pela identificação e análise dos riscos relevantes que influenciam a execução dos objetivos definidos pela organização formando uma base para definir como gerir os riscos.</p>	<p>Relato dos objetivos financeiros e análise dos respetivos riscos;</p> <p>Risco de fraude</p>
<p>3) Atividades de Controlo: são as políticas/procedimentos implementados para assegurar que as ações identificadas pela gestão como necessárias para mitigar os riscos são efetivamente realizadas.</p>	<p>Seleção e desenvolvimento das atividades de controlo, de acordo com o custo e a sua potencial efetividade na mitigação de riscos;</p> <p>Políticas e procedimentos;</p> <p>Controlos de tecnologia de informação para apoiar a consecução dos objetivos da informação financeira.</p>
<p>4) Comunicação e Informação: suportam os outros componentes através da captação e comunicação oportuna da informação relevante por toda a organização.</p>	<p>Informação de relatórios financeiros, usada em todos os níveis da empresa;</p> <p>Informações de controlo interno;</p> <p>Comunicação interna e externa.</p>

<p>5) Monitorização: abrange a supervisão dos controlos internos pela gestão ou outras entidades externas ao processo, as atividades da auditoria interna, a avaliação contínua do desempenho do sistema de controlo, os questionários de autoavaliação e a constante adaptação do sistema à realidade.</p>	<p>Avaliações contínuas e separadas para validar a existência do CI na elaboração dos relatórios;</p> <p>Relatórios de deficiências, identificados e comunicados rapidamente aos responsáveis pela adoção de medidas corretivas e à administração.</p>
--	--

É desenvolvida posteriormente uma versão mais avançada do COSO, COSO Enterprise Risk Management- Integrated Framework (COSO ERM) que explora extensivamente o controlo interno no que se refere à gestão de risco da organização. Este novo modelo melhora os controlos internos, focando-se na gestão de risco empresarial, pois só com uma adequada gestão de risco de fraude uma organização conseguirá implementar um sistema de controlo interno eficaz.

3.1.4.2 – O COSO- ERM

Em 2001, é divulgado o modelo COSO ERM, uma versão mais avançada do COSO que explora extensivamente o controlo interno no tocante à gestão de risco da organização. Assim sendo, os subprocessos do COSO sofrem algumas mudanças, em termos de extensão:

1. Ambiente Interno
2. Definição de objetivos: o responsável pela gestão deve identificar os potenciais eventos que afetam a realização dos objetivos predefinidos;
3. Identificação de Eventos: identifica-se os eventos internos e externos que afetam a realização dos objetivos da entidade e separa-se os riscos das oportunidades que podem ser canalizadas às estratégias ou ao objetivo da gestão do controlo;
4. Avaliação do risco: os riscos são analisados com base na probabilidade de ocorrência e no seu impacto;
5. Resposta ao risco: a gestão pode responder ao risco de quatro formas: evitar, aceitar, reduzir ou partilhar o risco.
6. Atividades de Controlo: Seleção e desenvolvimento das atividades de controlo, de

acordo ao custo e a sua potencial efetividade na mitigação de riscos na divulgação financeira; Políticas e procedimentos; Controlos de tecnologia de informação para apoiar a consecução dos objetivos da informação financeira.

7. Informação e comunicação: Disponibilização da informação dos relatórios financeiros, usada em todos os níveis da empresa; informações de controlo interno; Comunicação interna e externa.
8. Monitorização: são elaboradas avaliações contínuas e separadas para validar a existência do CI na elaboração dos relatórios; Relatórios de deficiências, identificados e comunicados rapidamente aos responsáveis pela adoção de medidas corretivas e à administração.



Figura 3.1 - Cubo COSO ERM

O modelo COSO:

- Prevê o controlo interno como processos e atividades e orienta o processo para a descoberta da origem dos vários problemas de negócio, com a intenção de resolvê-los com rapidez;
- Considera os custos e qualidades envolvidas no processo, na base de que o custo do controlo interno não pode ser superior aos benefícios esperados;

- É utilizável em qualquer área de negócio, pela sua flexibilidade.

3.1.4.3 – Vantagens da utilização do Modelo COSO

O COSO apresenta o seu modelo como “um *framework* líder para desenvolver, implementar, e conduzir o controlo interno, bem como avaliar a sua eficácia” (COSO, 2013, p. i), sendo um dos modelos de controlo interno mais conhecido e utilizado internacionalmente, apresentando seguintes vantagens:

- ✓ Facilidade na sua implementação
- ✓ Adequação a todo o tipo de organização
- ✓ Destaca uma visão integrada da empresa
- ✓ Ênfase nos objetivos definidos pela empresa e nos riscos associados
- ✓ Foco nos processos e no facto de o controlo dever ser parte integrante desses processos
- ✓ Único modelo de controlo interno com foco em toda a organização.

O Sistema de controlo interno é fundamental para a gestão das empresas, procura evitar práticas fraudulentas e demonstra além de responsabilidades globais, preocupação em zelar, avaliar e exercer um controlo interno adequado sobre os atos praticados pela administração. Os controlos internos podem ser de natureza preventiva, projetados para prevenir os erros e fraude e também podem ser de natureza corretivo projetados para apontar erros e fraudes já cometidos de modo a adotar medidas corretivas.

A existência de um bom sistema de controlo interno é de grande importância para a organização no alcance dos objetivos pré-definidos e na continuidade do fluxo de operações. Contudo quanto mais sistemático for o sistema de controlo interno, mais fácil será detetar as falhas existentes no sistema e implementar ações corretivas evitando possíveis riscos administrativos.

3.1.5 – LIMITAÇÕES DO CONTROLO INTERNO

São vários os fatores que podem distorcer e limitar o processo de controlo interno, por isso a existência de um sistema de controlo interno não elimina o risco de ocorrência de

irregularidades, fraudes e distorções. Um sistema de controlo interno bem estruturado, desenvolvido e implementado não significa que garanta o cumprimento dos objetivos, nomeadamente no que respeita a eficiência e eficácia das operações, confiança nas demonstrações financeiras, salvaguarda dos ativos e conformidade com as leis e regulamentos.

De acordo com o COSO (2013) existem limitações subjacentes ao controlo interno, que podem resultar dos juízos de valor utilizados na tomada de decisão. As decisões tomadas podem ser erradas e sujeitas a desvios, da capacidade da gestão para substituir o controlo interno, da capacidade da gestão, outros intervenientes, e/ou *stakeholders* para praticar fraudes, ou ainda eventos externos que não podem ser de todo previstos.

Para Marçal e Marques (2011: 55 e s.) alguns fatores limitativos do controlo interno, consiste no fato da segregação de funções dificultar, mas não conseguir evitar por si só, o conluio ou a cumplicidade; o fato dos poderes de autorização de operações por parte daqueles a quem os mesmos foram confiados poderem ser usados de forma abusiva ou arbitrária; a falta de integridade moral e idoneidade que não pode ser suprimida por nenhum sistema de controlo; a falta de competência, compreensão e capacidade dos colaboradores para desenvolver a atividade de CI; o acesso indevido ou falhas nos meios informáticos, também pode constituir uma falha no sistema de CI.

Contudo estas limitação podem ser contornadas, na medida do possível, e para tal é necessário que qualquer sistema de controlo interno seja flexível na adaptação a alterações nos ambientes empresariais, operacionais e reguladores.

3.2 - A AUDITORIA NA PREVENÇÃO DA FRAUDE

As empresas são uma fonte predominantemente para a ocorrência de fenómenos fraudulentos aos mais diversos níveis, modalidades e características dentro e fora das organizações, que causam a redução da atividade da própria empresa e em simultâneo a redução da atividade económica do país. A prática da fraude está em constante evolução e se torna uma questão cada vez mais complexa para as organizações e as economias, trazendo numerosos desafios para fazer negócios.

A auditoria tem vindo a assumir um papel primordial dentro das empresas no combate a fraude, proporcionando maior credibilidade das demonstrações financeiras e isso é cada vez

mais notório.

Segundo, “A Statement of Basic Auditing Concepts” (1973, p.13),

“A auditoria é um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente a evidência no que toca a asserções sobre ações e acontecimentos económicos de forma a comprovar o grau de correspondência entre aquelas asserções e os critérios estabelecidos e comunicar os resultados aos utilizadores interessados.”

Para Hilário Franco (2000, p.26)

“Auditoria é a técnica contabilística que através de procedimentos específicos que lhe são peculiares, aplicados no exame de registos e documentos, inspeções, e na obtenção de informações e confirmações, relacionados com o controlo do património de uma entidade objetiva (...) se as demonstrações financeiras deles decorrentes refletem adequadamente a situação económico-financeira do património”.

Autores defendem que a auditoria tem uma razão básica para a sua existência que é a não-lealdade, a não-confiabilidade dos seres humanos, querendo isto dizer que se existisse lealdade entre os seres humanos não existiriam fraudes, roubos, ações dolosas, assim não haveria a necessidade de controlos sobre as atitudes e comportamentos das pessoas. A qualidade da auditoria não é diretamente observável, mas a determinação da qualidade dos recursos financeiros utilizados, tanto pelos seus preparadores como pelos seus usuários dependem da reputação de uma empresa de auditoria, (Irani, Tate e Xu, 2015).

A auditoria tem como objetivos primários emitir uma opinião, dando credibilidade às demonstrações financeiras e secundários, prevenir e detetar a fraude, assim como propor modificações para melhoria consideradas indispensáveis para o controlo. Tal como prova pessoal, análise de vigilância eletrónica, exames periciais, obtenção de informações no seio de uma rede multidisciplinar, *Red flags*, as auditorias internas e externas também são técnicas de deteção da fraude.

Podemos então classificar a auditoria, como auditoria interna e auditoria externa, onde a auditoria interna é executada por funcionários da própria organização com absoluta independência, cuja o objetivo principal é avaliar, aperfeiçoar e modernizar o funcionamento do controlo interno e do processo de gestão. Para ter sucesso tem que estar constantemente atento a ocorrência de possíveis fraudes.

A auditoria externa é exercida por um profissional externo à organização que tem como objetivo primordial verificar se as demonstrações financeiras estão de acordo com os princípios da contabilidade geralmente aceitas.

Tanto os auditores internos como os auditores externos devem ter conhecimento relativo à prática da fraude e os casos mais frequentes para uma melhor análise das possibilidades de ocorrência de fraudes.

Se as fraudes detetadas forem comunicadas pelo auditor interno ao comitê de auditoria e auditores externos, a probabilidade de emissão de demonstração financeira fraudulenta é limitada (Rezaee, 2002), querendo com isso dizer que o auditor interno deve ter uma boa comunicação com o comitê de auditoria, de forma direta e que a independência dos auditores internos é indispensável no que diz respeito a fraude das demonstrações financeiras, (Bui e Amaria, 2014).

A auditoria é importante para as empresas na detecção da fraude em aspetos administrativos na medida em que contribui para a redução da ineficiência, negligência e incapacidade, aspetos patrimoniais pois ajuda no controlo dos bens, direitos e obrigações que dizem respeito a todo património da organização, aspetos financeiros salvaguardando os créditos de terceiros, fornecedores e financiadores, contra possíveis fraudes e permitindo um maior controlo dos recursos disponíveis para o efeito, aspetos económicos através da defesa dos interesses dos investidores e titulares do património, garantindo maior transparência dos custos e resultados, e ainda aspetos éticos através do exame da moralidade do ato praticado.

Alguns estudos recentes mostram que a independência do comitê de auditoria reduz a probabilidade de uma empresa conter fraude nas demonstrações financeiras (Bui e Amaria 2014), também Uzun et al. (2004) concluíram que à medida que o número de membros independentes nos comitês de auditoria aumentam, a probabilidade de fraude financeira diminui, conclusão esta que vai ao encontro de outros estudos realizados (Defond & Jiambalvo, 1991; McMullen & Raghundan, 1996; Dechow et al., 1996; Beasley et al., 1999, 2000), (Bui e Amaria, 2014).

Pesquisas mostraram que os clientes reagem negativamente quando seus auditores têm ações disciplinares da SEC (Wilson e Grimlund 1990; Davis e Simon, 1992) e demonstrações financeiras fraudulentas (Weber, Willenborg e Zhang 2008), citado por, (Irani, Tate e Xu,

2015). Por exemplo, as empresas como Enron e WorldCom (Chaney e Philipich 2002; Krishnamurthy, J. Zhou e N. Zhou 2006; Weber et al. 2008), sofreram retornos negativos por seus auditores estarem envolvidos com fraudes nas declarações financeiras, litígio (Franz, Crawford, e Johnson, 1998), e ações de execução da SEC, (Irani, Tate e Xu, 2015).

Durante uma auditoria o auditor independente pode descobrir as distorções que podem existir nas demonstrações financeiras e comunicar aos gerentes e a comitê de auditoria. Posteriormente os auditores, gerentes e a comitê de auditoria avaliam a natureza e a materialidade das distorções e tomam as decisões consideradas necessárias para emitir as demonstrações financeiras.

A SEC (Securities and Exchange Commission) por exemplo, tem como missão, proteger os investidores; manter mercados justos, ordenados e eficientes; e facilitar a formação de capital. A SEC se esforça para promover um ambiente de mercado que seja digno da confiança do público, ou seja, analisa empresas públicas por violações das leis de valores mobiliários e exige conformidade com relatórios financeiros padrões, pode iniciar um processo formal de investigação sobre uma eventual atualização ou caso de fraude. Tal decisão depende de fatores como disponibilidade dos recursos, descoberta de potenciais distorções, características específicas da empresa, e a potencial relevância da investigação sobre relatórios financeiros, (Fatima Alali and Sophia I-Ling Wang, 2014).

3.2.1 – O PAPEL DOS AUDITORES NO COMBATE À FRAUDE

A auditoria, tal como a conhecemos hoje, surgiu nos finais do século XIX. Desde essa data que a responsabilidade do auditor na detecção de fraudes tem sofrido diversas alterações, não deixando, no entanto, de desempenhar um papel central na auditoria. Os auditores precisam ter uma forte compreensão do que é a fraude, como é cometida, quais os métodos de prevenção e a solução a propor, (Joseph T. Wells).

O auditor de “hoje” precisa de ter um amplo conhecimento do seu ambiente de trabalho. Deve, no entanto, conhecer as expectativas da empresa e aplicar os conhecimentos, adquiridos nas experiências passadas, sobre como gerir os riscos e o sistema de controlo interno, sendo que a sua missão exige uma visão estratégica e criativa. Estes desempenham um papel integral na

garantia da integridade dos relatórios financeiros e do mercado, (Hennes, Leone e Miller, 2014).

Numa perspetiva psicológica e comportamental, como aponta da Costa (2008), o auditor interno deve acarretar consigo a honestidade, integridade, objetividade e independência. Este precisa também de ter flexibilidade, iniciativa, criatividade, curiosidade intelectual, poder de observação e saber ouvir, facilidade de comunicação, de fácil adaptabilidade e grande capacidade de persuasão.

O auditor deve estar capacitado para ver e analisar para além das aparências, de modo a identificar insuficiências e problemas, compreender as suas causas e não só avaliar as consequências, como também propor soluções de superação. Devem ter em mente que a pressão / motivo para cometer fraude pode ser devido a pressão pessoal, pressão do emprego ou pressão externa, e cada um desses tipos de pressões também podem ocorrer devido a uma pressão financeira ou a uma pressão não financeira. Devem ainda considerar a oportunidade de fraude como uma ajuda na identificação dos esquemas de fraude que um indivíduo pode cometer e como os riscos de fraude ocorrem quando há um controlo interno ineficaz ou inexistente, (Kassem e Higson 2012).

Como já referido anteriormente, de acordo com o International Standard on Auditing (ISA) nº240 – “The auditor’s Responsibility to Consider Fraud in a Audit of Financial Statements” – emitida pela International Federation of Accountants (IFAC), o termo fraude refere-se a um ato intencional praticado por um ou mais indivíduos entre os quais a gerência, empregados, etc., que resulte num erro de apresentação nas demonstrações financeiras.

Um investidor por exemplo, quando decide investir numa empresa, não terá acesso a dois tipos de informações que o ajudariam a melhor valorizar essa empresa: informação privilegiada da empresa que está sob o controlo dos seus gerentes, e informação do que reside nas mãos dos concorrentes da empresa e os próprios concorrentes do investidor. Uma das formas de reduzir o risco de apresentar informações fraudulentas aos investidores é a empresa contratar um terceiro auditor externo com acesso a informações privilegiadas para analisar a empresa. Este terceiro indivíduo pode certificar, por exemplo, que a empresa não está sobrevalorizada ou que seus gerentes não estão envolvidos em fraude ou outras atividades ilegais, Utset e Ehrhardt (2013).

Ao longo dos tempos tem sido atribuído ao auditor um papel muito importante no que se refere ao combate de atos fraudulentos. A procura de atos fraudulentos deve ser constante, assim como o trabalho árduo no planeamento, avaliação dos resultados dos procedimentos de auditoria e a execução de uma auditoria com ceticismo profissional, de modo a assegurar que erros e irregularidades materialmente relevantes são detetados.

Foi emitido pela The American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), a SAS (The Statement of Auditing Standards) nº1 au section 110, que refere que o auditor tem a responsabilidade de planear e realizar a auditoria de modo a obter uma segurança razoável de que os relatórios financeiros estão livres de distorções materialmente relevantes, causados por erros ou fraudes.

Um elemento essencial na deteção da fraude pelos auditores é a avaliação adequada do risco de fraude e a utilização de um programa apropriado que permita fazer um planeamento adequado à natureza e extensão dos testes efetivos da fraude. Estes testes devem, portanto, ser adaptados aos riscos de fraude presentes, (Theodore J. Mock; Rajendra P. Srivastava e Arnold M. Wright, 2017).

Responsabilidades do auditor

- Compreender/identificar as características comportamentais e sinais de alerta de fraude;
- Avaliar o risco da possibilidade de existência de demonstrações financeiras fraudulentas materialmente relevante;
- Planear e desenvolver a auditoria no sentido de obter uma garantia razoável quanto a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Contudo existe uma norma, a SAS n.º 82 que limita a responsabilidade do auditor na deteção de fraudes e erros com os conceitos de “razoabilidade”, “segurança”, “materialidade”, e “análise custo/benefício”. Entende-se que a auditoria às demonstrações financeiras deve detetar fraudes de relevância material, cometidas pelos órgãos de gestão, para influenciarem as decisões dos investidores e credores, não é exigida ao auditor a deteção de todas as fraudes perpetradas por funcionários que não são materialmente relevantes.

O auditor é importante dentro da sociedade, uma vez que fornece uma avaliação das demonstrações financeiras das empresas, dando-as mais credibilidade (Hassink et al., 2009, citado por Baldachino et all 2016). Acaba por no fundo, estar sempre a investigar uma fraude, para determinar a culpa ou inocência do individuo suspeito, expressar uma opinião sobre a probabilidade da fraude poder ocorrer dentro de um determinado ambiente, reunir provas sobre a ocorrência da fraude e para avaliar a eficácia dos controlos antifraude existentes na organização, (Andi McNeal, 2017).

Contudo, de modo a padronizar e harmonizar certas atividades é necessária elaboração de referências normativa. Estas normas tem a finalidade de proceder a regulação da profissão e atividades bem como estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos profissionais no desenvolvimento de seus trabalhos.

3.3 – NORMATIVO

A existência de uma legislação adequada ajuda a definir corretamente quais os normativos legais, necessários para um bom funcionamento das instituições. A auditoria tem andado a aumentar as suas responsabilidades e as suas capacidades para a deteção da fraude através do aperfeiçoamento dos normativos e orientação. Temos o exemplo o International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) que deu um passo em frente no que respeita à abordagem deste problema com a ISA 240.

A Norma Internacional de Revisão - ISA/ NIR 240 é responsável por obter segurança razoável de que as demonstrações financeiras tomadas como um todo, estão isentas de distorção material quer causada por fraude, quer por erro, sendo que devido a existência de esquemas sofisticados, concebidos propositadamente para perpetrar a fraude, detetar uma distorção material resultante de fraude é bem mais difícil do que detetar uma distorção material resultante de erro.

A ISA/NIR 240 é a norma que define as responsabilidades dos auditores relativas à fraude numa auditoria das demonstrações financeiras. Esta norma de trabalho foi aprovada pela IAASB.

De acordo com ISA 240 ou NIR 240 a fraude é “um ato intencional praticado por um ou mais indivíduos de entre a gerência, encarregados da governação, empregados ou terceiros, envolvendo o uso propositado de falsidades para obter uma vantagem injusta ou ilegal”.

Segundo o Instituto Português de Auditoria Interna, IPAI (2013), relativo às Práticas Profissionais de Auditoria Interna do Institute of Internal Auditors (IIA) o conceito de fraude é o seguinte:

“Quaisquer atos ilegais caracterizados pelo engano, encobrimento ou violação da confiança. Tais atos não dependem de ameaça de violência ou de força física. As fraudes são perpetradas por indivíduos e organizações para se apropriarem de dinheiros, bens ou serviços; para evitarem o pagamento ou perda de serviços; ou para obterem vantagens pessoais ou comerciais”.

O conceito do IIA suporta a definição de fraude ocupacional apresentada pela ACFE, sediada em Austin, EUA.

ACFE define a fraude de modo a abranger toda a má conduta existente na organização, ou seja, dos funcionários, gerentes e executivos, ficando a fraude definida como sendo, "O uso do seu cargo para enriquecimento pessoal através do uso indevido deliberado ou da aplicação incorreta dos recursos ou ativos da organização empregadora".

3.3.1 – A NORMALIZAÇÃO PORTUGUESA SOBRE ÉTICA E RESPONSABILIDADE SOCIAL

A procura pela eficácia é cada vez mais frequente e necessária. Para efeito existem as normas, que são instrumentos utilizados para promover a eficácia nas organizações, a integração de conhecimento e proporcionar informação certificada sobre o seu funcionamento, tanto a nível nacional como a cadeia de valor internacional, de modo voluntário e acessível.

A Associação Portuguesa de Ética Empresarial (APEE), por exemplo, atua na área da normalização, tem como objetivo promover o desenvolvimento da ética nas organizações, integrando nas suas práticas de gestão e no meio onde está inserido. Foi-lhe concedido pelo Instituto Português de Qualidade (IPQ) a qualidade de Organismo Normalizador Setorial no que respeita a ética e responsabilidade social, e ainda participante nacional nos trabalhos da Norma ISO 26000 (Norma internacional sobre Responsabilidade Social empresarial).

Posteriormente formaram uma Comissão Técnica de Responsabilidade Social – CT 164 e Comissão Técnica de Ética nas Organizações – CT 165, que visam produzir normas, acompanhar as Comissões Técnicas ou Grupos de Trabalho internacionais e traduzir as normas internacionais neste domínio, suportar e coordenar o trabalho das Comissões Técnicas.

Encontram-se publicadas as seguintes Normas Portuguesas relativamente a responsabilidade social e ética nas organizações:

- NP4469-1: 2008: Sistema de gestão de responsabilidade social: parte 1: Requisitos e linhas de orientação para a sua utilização.
- NP4469-2: 2010: Sistema de gestão de responsabilidade social parte 2: guia de orientação para a implementação.
- NP 4460-1: 2007: Ética nas organizações: Parte 1: Linhas de orientação para o processo de elaboração e implementação de códigos de ética nas organizações.
- NP 4460-2: 2010: Ética nas organizações Parte 2: Guia de orientação para a elaboração, implementação e operacionalização de códigos de ética nas organizações.
- NP ISO 26000: Guia para a Responsabilidade Social.
- NP 4522: Norma para Organizações Familiarmente Responsáveis.

3.4 – O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL

Para aumentar a rápida deteção da fraude na organização temos a contribuição do Tribunal de Contas de Portugal que compreende a avaliação dos Sistemas de Controlo Interno e a verificação da existência de boas práticas de gestão, de modo a assegurar o seu rigor e fiabilidade, na prevenção da fraude.

O Tribunal de contas faz o controlo financeiro do dinheiro público principalmente através da realização de auditorias às entidades do setor público, o que contribui para criar condições adequadas e reforçar a expectativa de que estas e os seus trabalhadores desempenham as suas funções de forma ética, eficiente e eficaz e de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis.

As atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas no setor público, defende a legalidade,

promove a responsabilização e a transparência, incentiva a boa gestão, defende o interesse público, estimula o respeito pelos princípios éticos que vinculam os serviços públicos, deteta e comunica indícios de corrupção ao Ministério Público, com vista a eventual investigação criminal.

Algumas ações de prevenção:

- Investir na vigilância, nomeadamente tecnologia de segurança que dê também para vigiar os locais onde estejam os ativos mais apetecíveis;
- Intensificar e aperfeiçoar a avaliação dos SCI;
- Reforçar o controlo de situações de conflitos de interesse;
- Recurso a métodos biométricos (sistema de controlo de tempos e presenças);
- Promover formação regular no domínio das técnicas e procedimentos de deteção de situações indiciadoras de corrupção;
- Análises comportamentais;
- Política criteriosa de recrutamento e formação;
- Reforçar a cobertura do universo de controlo;
- Guias de conformidade/ códigos de conduta;
- Desenvolver um sistema que permita fazer denúncias anónimas;
- Aplicação de princípios de rotatividade;
- Harmonização de legislações;
- Permitir auditorias inopinadas, que demonstra que se alguma fraude for cometida, é detetada;
- Deixar claro que um fraudador sofrerá as devidas consequências quando apanhado.

Em suma é fundamental que se efetue um controlo interna adequado sobre as práticas fraudulentas, de modo a evita-las, assim como aos atos praticados pela administração.

4 – COMBATE A FRAUDE NO SETOR PÚBLICO

Sempre que se faz um relato sobre o fenómeno da fraude é seguida diversas linhas de pensamento como por exemplo, quais os fatores que motivaram a sua prática e as consequências delas derivadas, onde estão as maiores falhas no sistema de controlo, se ocorreu no setor público ou privado, e ainda quais as leis que o limitam.

Este fenómeno é considerado uma das principais razões da deterioração do património público, devido a má utilização das funções pelos colaboradores que acarreta uma série de infrações conexas, como: extorsão, suborno, peculato, abuso de poder, violação do segredo, tráfico de influencias, participação económica em negócios, prejudicando deste modo, todos os cidadãos, devido as elevadas perdas financeiras, desperdício de recursos e ainda perda de reputação e da confiança pública.

A ocorrência de fraudes e corrupção no setor público origina consequências como:

- A imagem do poder político fica denegrida;
- Os investidores nacionais e internacionais perdem a confiança existente;
- A ética profissional é destruída;
- Incorreta distribuição de recursos;
- Aumento da carga fiscal sobre a economia real;
- Instabilidade social;
- A confiança pública é abalada.

De acordo com Raquel Brito (Artigo retirado da Visão) a fraude no setor público na grande parte das vezes ocorre, com a “ajuda” do setor privado, o que torna mais difícil a punição pela sua prática devido a sua complexidade, até por questões processuais. Sublinha ainda que é um fenómeno difícil de combater e muito mais difícil, *quicá* impossível, de extinguir, mas por conseguinte, deveria assumir-se como uma prioridade para a investigação criminal.

A ferramenta que pode ser utilizada no combate deste fenómeno no setor empresarial do Estado, é a auditoria forense (deve ser visto como um fator de prevenção da fraude no património público) que é um instrumento complementar de supervisão que visa confirmar o

cumprimento rigoroso das medidas e normas de controlo. Esta permite a obter respostas, conceitos e opiniões técnicas de profissionais de elevada qualificação. Isto implica a que o auditor forense tenha definido como objetivo principal a emissão de pareceres técnicos acerca das suas análises sem qualquer tipo de pressão ou constrangimento exercido sobre ele (de forma independente).

Estudos revelam que existem fatores que aumentam o risco de fraude no setor público como:

- Omissão de documentos;
- Simulação de lançamentos contabilísticos;
- Encerramento repentino de Contas Correntes;
- Manipulação de contratos;
- Manipulação da vida útil dos bens;
- Inúmeras contas correntes e compras em nome de terceiros;
- Usurpação de entidades;
- Exportações fictícias e lavagem de dinheiro;
- Abuso de confiança;
- Entidades fictícias;
- Ocultação de movimentos bancários;
- Ocultação de perdas;
- Subvalorização de ativos;
- Vendas com familiares e empresas relacionadas;

Para as entidades públicas é fulcral que a gestão dos fundos públicos seja adequada e seguidos os critérios da legalidade, ou seja, a vertente tradicional do controlo público. É fundamental a realização de auditorias públicas e dos relatórios sobre as mesmas, de modo, a certificar a veracidade das contas, para que seja fiável toda a informação disponibilizada perante os cidadãos a quem é dirigida a informação.

Para (Torres: 2002),

“É cada vez mais imperioso reforçar a prática regular da auditoria pública, e que essa atinja novos alcances que possam aferir da correta aplicação dos fundos públicos, numa perspectiva de controlo de gestão da entidade, para no futuro poder caminhar-se para auditorias de avaliação da qualidade dos serviços prestados, como de resto sucedeu na Nova Zelândia, país pioneiro em matéria de auditoria pública.”

Para combater a fraude no setor público podem ser adotadas medidas que promovam a transparência na administração, e a divulgação e acesso público as informações de forma legível, como impostos, taxas, cobranças, empréstimos, salários, alugueis, contas, serviços, obras, juros, pagamentos, serviços prestados, trabalhos realizados, obras executadas, eficiência e produtividade por cada setor, ou seja, divulgar ao público informações relativo as despesas, resultados e produtividade, de forma clara para que se possa extrair informações úteis.

As empresas públicas geralmente têm controlos anti-fraudes mais fortes do que outros tipos de organizações (Hermanson, Smith e Stephens 2012). Como tal, esperam que a prática de atos fraudulentos seja menos propício nas empresas públicas, (D. Hermanson, S. Justice, S. Ramamoorti, R. Riley, 2017).

4.1 – AUDITORIA NO SETOR PÚBLICO

A auditoria, consiste numa avaliação sistemática do que é feito e do que se deve fazer, baseando-se nas evidências apresentadas, de modo, a dar mais credibilidade as informações disponibilizadas. Este tem vindo a obter grande evolução independentemente do âmbito a que é aplica, tendo como finalidade assegurar a fidelidade dos registos e proporcionar maior credibilidade às demonstrações financeiras, assim como identificar as deficiências no sistema de controlo interno e no sistema financeiro e apresentar recomendações para melhorá-los.

O Tribunal de Contas (1999, p.30), define auditoria como “um exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objetivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada”.

A auditoria pode ser feita tanto no setor privado como no setor público. O Tribunal de contas

em Portugal por exemplo, que é considerado como “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei definir submeter-lhe” (Tribunal de Contas, 1999), desempenha um papel importante na promoção da transparência das finanças públicas, na gestão das entidades do setor público e na respetiva prestação de contas pelas ações desenvolvidas e resultados atingidos.

O sector público português tem como missão a produção, prestação e alocação de bens e serviços aos cidadãos através de várias formas organizacionais.

- Sector público empresarial (SPE) – conjunto de entidades de natureza empresarial que deriva da necessidade de assegurar que as utilidades públicas e os monopólios naturais são mantidos na esfera pública. São controladas financeira e jurisdicionalmente pelo tribunal de contas.
- Sector público administrativo (SPA)- assegura as funções tradicionais da administração pública, que passam pela provisão de bens e serviços públicos.

A auditoria do sector público deve ser entendida como a auditoria das entidades de direito público que não obedecem às regras do direito das sociedades e que têm, portanto, obrigações diferentes em matéria de informação financeira (Almeida, 2002).

O património público é propriedade coletiva que deve ser vigiado por todos e a sociedade tem vindo a exigir cada vez mais transparência relativo a aplicação dos recursos públicos, que é conseguido com o auxílio da auditoria. Com isso verifica-se que é importante que se faça auditoria pública de forma regular, para melhor prevenir e detetar as inconformidades financeiras derivados de corrupção ou negligência na execução dos procedimentos que garantem a correta aplicação do dinheiro público. Em suma a auditoria pública tem por finalidade medir e informar sobre a utilização eficiente dos recursos, a realização dos objetivos e a conformidade legal. Por essa razão é considerada indispensável a realização da auditoria pública, uma vez que a gestão de recursos públicos é uma questão de confiança.

Existem normas como a ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, que procura fornecer orientação adicional para o setor público, credibilizando os seus resultados, dizendo que,

“Auditoria do setor público é aquele no qual governos e outras entidades do setor público são responsáveis pelo uso de recursos provenientes de tributação e outras fontes, para a prestação de serviços aos cidadãos e outros beneficiários. Essas entidades devem prestar contas de sua gestão e desempenho, assim como do uso dos recursos, tanto para aqueles que provêm os recursos como para aqueles que dependem dos serviços prestados com a utilização de tais recursos, incluindo os cidadãos.”

Explica ainda que a auditoria do setor público é uma forma de fortalecer a expectativa de que as entidades do setor público e os servidores públicos desempenharão suas atribuições de modo efetivo, eficiente, ético e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis, fornecendo informações objetivas e confiáveis, promovendo a transparência e a melhoria contínua do uso apropriado de recursos e bens públicos e no desempenho da administração pública, proporcionando conhecimento, análises abrangentes e recomendações bem fundamentadas para melhorias.

Segundo ISSAI 100, existem três tipos de auditoria do setor público:

- Auditoria financeira que verifica se a informação financeira é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável, de modo a assegurar que as mesmas estão livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.
- Auditoria operacional que determina se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios da economia, eficiência e efetividade, propondo melhorias se necessário.
- Auditoria de conformidade que determina se as atividades, transações financeiras e as informações estão em conformidade com normas identificadas como critérios.

4.2 – O COMBATE À CORRUPÇÃO EM PORTUGAL

É fundamental que a sociedade contribua para o combate a corrupção, uma vez que o seu envolvimento e sensibilização é considerado uma das principais medidas de combate a fraude, através do controlo dos gastos públicos, monitorização das ações governamentais assim como a exigência da otimização dos recursos públicos.

Existem diversas medidas que podem ser adotadas para o combate á corrupção, das quais são destacadas as seguintes:

- Elaboração de acordos e convenções internacionais contra a corrupção como:
 - Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos;
 - Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção;
 - Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa;
 - Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais
- Introdução de alterações legislativas preventivas que contribuam para a redução dos riscos de corrupção, principalmente, ao nível do financiamento dos partidos políticos, da urbanização, dos concursos e fornecimentos públicos, assim como impedimentos do enriquecimento ilícito dos políticos;
- Promoção da transparência, através da disponibilização de todas as informações exatas e completas, relativo a gestão pública e os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo;
- Promoção de uma cultura de legalidade, integridade e ética através da elaboração de um código de conduta onde especifica a importância do cumprimento dos deveres de cada colaborador;
- Melhoria dos sistemas de controlo interno, assim como dos sistemas informatizados, monitorizando-os, atualizando-os e ajustando-os ás necessidades de cada entidade;
- Criação de uma unidade independente para o combate a corrupção;
- Elaboração de planos de prevenção da corrupção que visam identificar e minimizar os riscos de corrupção. Em Portugal promulgou-se esta medida, contudo ainda, não foi adotado por todos os seus destinatários.

Contudo existe um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas que visa limitar a probabilidade do risco de corrupção e promover a transparência das operações, que consiste em permitir o acesso a todas as informações da gestão pública. Esta, procura assegurar que a

informação disponibilizada aos intervenientes seja válida e coerente e que a deteção dos riscos do respetivo sector de atividade seja fácil, assim como o alcance do objetivo do plano.

5 – PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A ocorrência de riscos está inerente a todas as organizações e a única forma de as mitigar é através da prevenção e deteção de situações de fraude que possam existir. Deve ser adotado uma atitude de tolerância zero no que respeita ao fenómeno da fraude. E os planos de gestão de risco constituem, seguramente, ferramenta de largo efeito.

O Tribunal de Contas que efetua o controlo financeiro do dinheiro público, das receitas e das despesas públicas e do património público, com vista a assegurar que as atividades de administração estão em conformidade, trabalha em conjunto com o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) que é uma entidade administrativa independente, cujo a finalidade consiste em desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, nomeadamente plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas dirigida a todos os organismos públicos, em cumprimento da Recomendação n.º 1/2009, do CPC, desenvolvendo atividades de âmbito nacional para a prevenção da corrupção e infrações conexas, principalmente no que se refere à administração pública e ao setor público empresarial.

5.1 – CONSELHO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO (CPC)

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 54/2008, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) é uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, mais propriamente no que se refere à administração pública e ao setor público empresarial, podendo estes estar sujeitos a sanções, disciplinares ou gestionários no caso de incumprimento injustificado deste dever de colaboração, (artigo 9º da Lei nº 54/2008).

Ações:

- Procede à emissão de Pareceres solicitados pela Assembleia da República, pelo Governo ou pelos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, sobre a

elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais, de prevenção ou repressão da corrupção;

- Procede à audição de peritos nas áreas da gestão pública e prevenção de riscos para conhecer melhor o problema da corrupção e propor medidas preventivas;
- Organiza e participa em conferências e seminários sobre a prevenção da corrupção, a gestão pública, a ética, a transparência, as boas práticas administrativas e a promoção da qualidade dos serviços;
- Realiza regularmente visitas a entidades públicas, no âmbito do acompanhamento, dos instrumentos de gestão e de prevenção dos riscos de corrupção;
- Promove ações de formação junto das entidades públicas relativamente à prevenção da corrupção e infrações conexas, designadamente nas vertentes da Ética, Deontologia e Elaboração de Códigos de Conduta e Manuais de Boas Práticas, bem como na Elaboração e Adoção de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção.

O CPC está exclusivamente orientado para a prevenção da corrupção, ajuda as entidades públicas interessadas, na adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir a corrupção e coopera com os organismos internacionais em atividades orientadas aos mesmos objetivos.

Segundo o CPC, foram remetidas ao Conselho 433 comunicações durante o ano de 2017 nos termos da Lei n.º 54/2008, referentes a um conjunto de indicadores caracterizadores das práticas delituosas e das correspondentes áreas de risco na gestão pública. Este salienta que o volume de comunicações judiciais tem vindo a aumentar ao longo dos anos o que demonstra que a efetiva implementação do Plano de Gestão de Riscos está a gerar resultados e que a consciencialização e mobilização dos funcionários está a ser gradual e consistentemente interiorizada.

O plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas visa principalmente identificar as situações potenciadoras de riscos de corrupção e/ou de infrações conexas, apresentar medidas preventivas e corretivas que minimizem a probabilidade de ocorrência do risco e definir a metodologia de adoção e monitorização das medidas propostas, identificando os respetivos responsáveis. A sua elaboração é exigida a todos os organismos públicos, assim

como relatórios anuais sobre a execução dos mesmos, uma vez que apresenta valores como rigor e confiança.

O Plano tem como objetivo:

- A identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas relativamente a cada área ou departamento;
- Identificação das medidas a implementar para prevenir a ocorrência de riscos;
- Proposta de medidas preventivas da ocorrência de riscos, quando assim se justifique;
- Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano.

Em julho de 2015 o CPC publicou uma recomendação relativo a um estudo feito relativo á adoção e divulgação do plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas por todas as áreas do setor público. Uma das conclusões do estudo feito, foi que os Planos não eram exaustivos na identificação dos riscos e não se encontravam desenhados de modo a cobrir os riscos relativos a todas as unidades de estrutura orgânica das entidades a que respeitam. Com isso o CPC entendeu que as entidades devem investir no aperfeiçoamento do trabalho já desenvolvido, e para tal aprovou a Recomendação de 1 de Julho de 2015 onde consta que:

1. Os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, objeto das Recomendações nºs 1/2009, de 1 de julho, e 1/2010, de 7 de abril, em resultados de um processo de análise e reflexão interna das entidades respetivas, devem identificar de modo exaustivo os riscos de gestão, incluindo os de corrupção, bem como as correspondentes medidas preventivas.
2. Os riscos devem ser identificados relativamente às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades da estrutura orgânica das entidades, incluindo os gabinetes, as funções e os cargos de direção de topo, mesmo quando decorram de processos eletivos.
3. Os Planos devem designar responsáveis setoriais e um responsável geral pela sua execução e monitorização, bem como pela elaboração dos correspondentes relatórios anuais, os quais poderão constituir um capítulo próprio dos relatórios de atividade das entidades a que respeitam.
4. As entidades devem realizar ações de formação, de divulgação, reflexão e esclarecimento dos seus Planos junto dos trabalhadores e que contribuam para o seu envolvimento numa cultura de prevenção de riscos.

5. Os Planos devem ser publicados nos sítios da internet das entidades a que respeitam, excetuando as matérias e as vertentes que apresentem uma natureza reservada, de modo a consolidar a promoção de uma política de transparência na gestão pública.

6. O CPC reitera o pedido de colaboração ao Tribunal de Contas e a todos os organismos de controlo interno do Setor Público, para que, nas suas ações, verifiquem se as entidades sob o seu controlo dispõem e aplicam de modo efetivo os seus Planos de Prevenção de Riscos, incluindo a verificação sobre a elaboração dos correspondentes relatórios anuais de execução.

5.2 – ESTRUTURA GLOBAL DOS PLANOS DE PREVENÇÃO

O plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas apresentado pelas entidades públicas que é uma ferramenta de gestão dinâmica que deve ser entendida como um instrumento de reforço do SCI é na sua grande maioria constituído por:

- Introdução – especifica o porquê da elaboração do plano e o seu objetivo;
- Caracterização da entidade pública - consta a sua missão, visão, valores, objetivo e estrutura;
- Compromisso ético - estabelece um conjunto de princípios fundamentais que permita aos intervenientes aprofundar a consciência dos deveres profissionais, apresentando/descrevendo diversos valores como excelência, imparcialidade e igualdade, informação e comunicação, inovação e criatividade, integridade e transparência;
- Identificação dos riscos – Conceitos de riscos como corrupção, infrações conexas, conflito de interesses e a sua tipificação em termos de probabilidade e impacto.

A maioria utiliza uma matriz de risco onde: a probabilidade de ocorrência é classificada como:

- **Baixo** - Possibilidade de ocorrência de evento suscetível de gerar ou conter risco.
- **Médio** - Possibilidade de ocorrência de evento danoso, frequente em atividades relacionadas.
- **Alta** - Forte possibilidade de ocorrência de evento que comporte risco.

O impacto estimado é classificado como:

- **Baixo** - Dano na otimização do desempenho organizacional.
- **Médio** - Perda na gestão das operações. Requer a distribuição de recursos por tempo e custos.
- **Alto** - Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como na eficácia.

Tendo deste modo a seguinte graduação dos riscos:

- **Fraco** - Risco evitável ou controlado com as medidas inscritas no Plano; a sua ocorrência impõe a calendarização das atividades ou projetos.
- **Moderado**- O risco pode ser evitado ou controlado através de decisões e ações; propicia uma redistribuição de recursos por tempo e custos.
- **Elevado** - Dificuldade em controlar o risco, mesmo através de decisões e ações adicionais.

A Direção-geral do Tribunal de Contas por exemplo, determina o nível do risco atribuindo-lhe uma classificação com base na graduação do risco e na probabilidade da ocorrência e a gravidade da consequência.

Medidas	Aceitar Prevenir	Transferir Prevenir	Evitar Transferir
Graus			
Probabilidade	Baixa	Média	Alta
Gravidade			
Alta	Moderado	Elevado	Elevado
Média	Fraco	Moderado	Elevado
Baixa	Fraco	Fraco	Moderado

Figura 5.1- Matriz de hierarquização de risco

Fonte: Plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção da Direção-geral do Tribunal de Contas

Probabilidade da Ocorrência	Baixa	Média	Alta
Fatores de graduação	Possibilidade de ocorrência mas com hipóteses de obviar o evento com o controlo existente para o tratar	Possibilidade de ocorrência mas com hipóteses de obviar o evento através de decisões e acções adicionais	Forte possibilidade de ocorrência e escassez de hipóteses de obviar o evento mesmo com decisões e acções adicionais essenciais
Gravidade da Consequência	Baixa	Média	Alta
Fatores de graduação	Dano na otimização do desempenho organizacional, exigindo a recalendarização das atividades ou projetos	Perda na gestão das operações, requerendo a redistribuição de recursos em tempo e em custos	Prejuízo na imagem e reputação de integridade institucional, bem como na eficácia e desempenho da sua missão

Figura 5.2 - Critérios de classificação de risco

Fonte: Plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção da Direção-geral do Tribunal de Contas

Após a identificação, análise e graduação dos riscos, são definidas então as medidas de prevenção, mitigação, aceitação ou transferência para cada área de risco.

A estratégia de gestão de risco, deve ser adaptada aos diferentes tipos de risco e à necessidade, podendo estas, minimizar os impactos negativos e potenciar os aspetos positivos sobre os objetivos da organização.

- Organograma e identificação dos responsáveis pela gestão do plano;
- Controlo e monitorização do plano – assegura a aplicabilidade e a eficácia das normas e orientações nele estabelecidas. Definição dos métodos e procedimentos a implementar e desenvolver, assim como a especificação das fases do controlo e monitorização do Plano de Prevenção, nomeadamente a fase da monitorização e aplicabilidade prática das medidas estabelecidas no Plano de Prevenção e apresentação

de Relatório Anual, por cada unidade orgânica e a fase da elaboração do Relatório Final Anual pelo DAI - Departamento de Auditoria Interna.

- Comunicação do Plano de Prevenção – desenvolvimento de ações de divulgação, a realizar pelo Departamento de Auditoria Interna através do envio do Plano de Prevenção para o CPC, colaboradores e ainda a disponibilização do mesmo na área da transparência do respectivo Site, para que possa ser consultado por todos os interessados.
- Glossário de situações de corrupção e infrações conexas - Para clarificar e tipificar os conceitos de corrupção.

6 – A PERCEÇÃO DO RISCO NOS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

6.1- ASPETOS GERAIS

Todas as organizações estão sujeitas à possibilidade de ocorrência de situações de fraude. A única forma de mitigar esse risco é a adoção de posturas preventivas e proactivas na vigilância e deteção de situações de fraude, ou, de modo mais abrangente, o incentivo a criação de fortes ambientes de controlo.

A sociedade em geral espera que os gestores assumam uma atitude de tolerância zero no que se refere a fraude e a corrupção pois consomem recursos valiosos dos programas e serviços, podem prejudicar seriamente a reputação da organização e podem diminuir a confiabilidade e a confiança, por parte dos interessados diretos, na capacidade da organização obter resultados de maneira responsável e transparente.

De modo a colmatar essas preocupações, foi criado em 2008, pela Lei nº 54/2008, de 4 de setembro, o CPC que tem por missão desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, especificamente no que se refere à administração pública e ao setor público empresarial, como já referido em pontos anteriores.

De acordo com o divulgado no sítio da internet do CPC, o número de entidades que, até ao presente momento, fizeram chegar ao CPC os respetivos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, ao abrigo da Recomendação n.º 1 / 2009, de 1 de julho, do CPC, foram 1000 das Entidades do Território Continental, 136 das Entidades da Região Autónoma dos Açores e 99 das Entidades da Região Autónoma da Madeira. De entre esses planos 304 são dos municípios e todos eles estão sujeitos a divulgação pública obrigatória.

6.2 – OBJETIVO DO ESTUDO

Como referido no CAPITULO I, o objetivo, do trabalho de investigação, proposto será efetuar um levantamento dos riscos mais comuns identificados pelos Municípios Portugueses e quais as medidas utilizadas, na prevenção e mitigação da fraude no âmbito dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas exigidos pelo CPC. Procura-se ainda, analisar a

avaliação que os municípios fazem dos riscos identificados, sobre a probabilidade de sua ocorrência no município e também fazer um levantamento dos municípios que tem disponível o relatório de execução dos PGRIC e quais possuem um gabinete de auditoria e um gabinete de gestão de riscos.

O trabalho de investigação procura ainda evidenciar, o contributo do CPC e da auditoria interna na prevenção e deteção da fraude e de outros instrumentos geralmente considerados.

6.3 – CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Na elaboração da presente dissertação a atenção é voltada para a análise dos planos de prevenção de riscos e de corrupção e infrações conexas do sector público, mais propriamente os Municípios de Portugal.

Como referido no ponto anterior, o objetivo passa pelo levantamento dos riscos mais frequentes identificados nos 25 maiores Municípios de Portugal classificados a nível populacional (mais de 100.000 habitantes), assim como a identificação das medidas preventivas propostas e adotadas pelos mesmos.

Para o efeito foram selecionados os últimos Planos de Prevenção de Riscos e de Corrupção e Infrações Conexas, divulgados nos seus respetivos sítios da internet dos seguintes Municípios: Lisboa; Sintra; Vila Nova de Gaia; Porto; Cascais; Loures; Braga; Matosinhos; Amadora; Almada; Oeiras; Gondomar; Seixal; Guimarães; Odívetas; Coimbra; Santa Maria da Feira; Vila Franca de Xira; Maia; Vila Nova de Famalicão; Setúbal; Barcelos; Funchal e Viseu.

6.4 – ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA PREPARAÇÃO E MONITORIZAÇÃO DOS PLANOS IDENTIFICADOS

A implementação e gestão dos planos em alguns Municípios deve ser garantido pelos Vereadores, Autarcas e Dirigentes das unidades orgânicas, assim como o cumprimento das normas neles consignados. Estes devem procurar eliminar e/ou minimizar os riscos identificados, ou, caso não tenham competência para o efeito, devem propor, através da estrutura hierárquica competente, que essas medidas sejam implementadas.

Noutros Municípios a monitorização do plano é efetuada por um departamento de auditoria. A

auditoria avalia e examina a atividade da organização e a prossecução do plano, reunirá os relatórios de cada um dos serviços, procederá à sua análise e elaborará um relatório global, com base na informação recebida. Periodicamente, por amostragem e de acordo com orientação superior, é realizada auditorias internas, com vista ao controlo da execução do Plano.

A monitorização anual passa pela elaboração de relatórios anuais de execução do plano, com os resultados da respetiva auditoria, e é da responsabilidade de um serviço próprio de auditoria interna, que conta com apoio do responsável de cada unidade orgânica, nomeadamente no que respeita ao balanço das medidas adotadas e a adotar, na identificação dos riscos cujo impacto foi reduzido ou eliminado, bem como de riscos não contemplados no Plano inicial. Contudo nos municípios em que não se justifica a existência de tal serviço, tais atividades são da responsabilidade do conjunto dos Diretores Municipais, numa lógica de aproveitamento de recursos. Depois de recolhida a informação, procede-se a sua validação e agregação e é elaborado o relatório anual de execução do Plano que, entre outros aspetos, deverá refletir a necessidade de atualização/ revisão do mesmo e depois é enviado ao CPC.

O gabinete de auditoria interna e controlo de risco serve de apoio à gestão. Tem como responsabilidade definir, propor e/ou implementar as diretrizes, medidas e metodologias para a identificação e monitorização de riscos para a boa conduta empresarial e ainda, avaliar preventivamente riscos de corrupção e infrações conexas em todos os mercados e associados às diferentes atividades da empresa.

Em suma, a avaliação da eficácia dos controlos, inerentes às medidas de mitigação dos riscos identificados pelas Unidades Organizacionais, é efetuada por órgãos do Gabinete de Auditoria Interna propostas no plano anual de auditorias e por auditorias efetuadas por entidades externas, nomeadamente pelo Estado, Reguladores e empresas de certificação.

No quadro a seguir ilustrado podemos verificar os municípios que apresentam um gabinete / departamento de auditoria interna e também de gestão de riscos assim como quais são os que cumprem com a recomendação de 1 de julho de 2009, do CPC que define que os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, de qual for a sua natureza, deverão elaborar os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e remeter os respetivos relatórios de execução ao CPC, bem como aos órgãos de

superintendência, tutela e controlo.

Município	Auditoria Interna	Gestão de Riscos	Relatório anual do PGRIC	Responsável pelo relatório
Almada	–	–	N	Diretores Municipais
Amadora	–	–	S	Auditoria interna/ Comunidades Intermunicipais
Barcelos	–	–	N	–
Braga	–	–	N	Divisão Inovação, Sistemas de Informação e Qualidade
Cascais	√	–	S	Designado por Despacho do Presidente da Camara
Coimbra	√	–	S	Serviço Auditoria Municipal
Funchal	√	–	N	Unidade Auditoria Interna
Gondomar	–	–	S	Unidade/ Subunidades do Município
Guimarães	√	–	S	Equipa de controlo e acompanhamento designado do despacho do Presidente da Camara
Leiria	√	–	N	Divisão de Auditoria
Lisboa	√	–	N	Departamento de Auditoria Interna
Loures	√	–	N	Departamento de Auditoria Interna
Odivelas	√	–	N	Gabinete de Auditoria Interna e Avaliação de Desempenho
Oeiras	√	–	N	Unidade de Auditoria Interna
Porto	–	–	S	Gabinete de Auditoria e Controlo Interno
Santa Maria da Feira	–	–	N	–
Seixal	√	–	S	Gabinete de Auditoria
Setúbal	√	–	S	Gabinete de Auditoria Interna
Sintra	√	–	S	Gabinete Municipal de Auditoria
Valongo	–	–	N	Comissão da Qualidade
Vila Franca de Xira	–	–	N	Divisão de Planeamento Financeiro e Controlo Interno
Vila Nova de Famalicão	–	–	N	Chefe do Gabinete de Apoio á Presidência
Vila Nova de Gaia	√	–	S	Departamento Municipal de Estudos, Planeamento e Auditoria
Vila Real	√	–	N	Divisão de Auditoria Interna
Viseu	–	–	N	–

Dos municípios que fazem parte do estudo nenhum deles apresenta no seu organograma um departamento/ gabinete destinado a gestão de riscos. Consideram que a gestão de riscos é da responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, quer dos membros dos órgãos, quer do pessoal com funções dirigentes, quer dos funcionários.

Como se pode verificar no quadro acima ilustrado os municípios de Barcelos, Santa Maria da Feira e Viseu são os únicos que não têm um gabinete/departamento de auditoria e/ou gabinete de gestão de risco. O município de Viseu demonstra do seu PGRIC que estava previsto a criação do Serviço de Auditoria. Contudo, devido a inexistência de um relatório de acompanhamento do PGRIC como acontece em muito dos outros municípios, não foi possível confirmar se foi prosseguido com o planeado.

6.5 – CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS PERCECIONADOS: APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE ATIVOS; DISTORÇÃO DO RELATO FINANCEIRO; CORRUPÇÃO

Os riscos não têm que ser vistos obrigatoriamente como limitações, podem constituir oportunidades de crescimento, conduzindo ao conhecimento mais amplo da atividade e ao incremento positivo das decisões.

A grande maioria dos Municípios faz a avaliação dos riscos por área funcional e por atividade desenvolvida. Outros Municípios dividem os riscos em cinco vetores, nomeadamente:

- Concessão de Benefícios Públicos
- Contratação Pública
- Regime Jurídico da Urbanização e Edificação
- Recursos Humanos
- Gestão Financeira

Para cada risco identificado, é apresentado as medidas de prevenção consideradas mais adequadas, para controlar e minimizar a probabilidade da sua ocorrência e a severidade dos respetivos danos.

Baseando-se nas atividades e/ou funções exercidas os Municípios definem o potencial de risco em termos de ocorrência e de gravidade de consequência, fazendo com que isso seja da competência de cada unidade orgânica, identificar e ponderar a graduação dos riscos, indicando a probabilidade de ocorrência e a gravidade da consequência, bem como as respectivas medidas de prevenção e as ações necessárias para a sua concretização.

Na determinação da graduação dos riscos é muitas vezes utilizada a metodologia de caracterização do risco da Associação Nacional de Municípios Portugueses, que caracteriza os riscos como:

- Frequente – todo acontecimento com elevada probabilidade de ocorrência.
- Pouco Frequente – acontecimentos com frequência esporádica ou excepcional.
- Inexistente – todo aquele cuja probabilidade de acontecer é nula.

6.6 – AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS

O estudo apresentado permitiu verificar que os PPRCIC apresentados pelos Municípios, na sua grande maioria classificam os riscos tendo em consideração a probabilidade de ocorrência, classificando-os como: Muito frequente; Frequente; Pouco Frequente e Inexistente.

Os riscos mais significativos identificados pelos municípios estão associados à problemática da apropriação indevida de ativos mais propriamente os riscos associados aos processos de aquisição, receção, armazenagem e expedição de material e também à problemática da corrupção, nomeadamente aos riscos associados a existência de conflito de interesses e também a inexistência da segregação de funções, onde uma medida adotada por quase todos os municípios é a exigência de uma declaração de inexistência de conflitos de interesses.

Todos os municípios identificam os riscos e as medidas adotadas, que previnam a sua ocorrência, e também definem e identificam os vários responsáveis envolvidos na gestão do plano. Alguns dos municípios elaboram posteriormente um relatório onde consta uma análise ao cumprimento das ações referidas nos planos, assegurando deste modo, a contribuição para a alteração de algumas práticas instituídas e para uma notória melhoria no funcionamento de toda a organização.

Do estudo efetuado sobre os PGRCI dos maiores municípios portugueses, resultou o quadro abaixo indicado, onde consta os tipos de riscos classificados pelos municípios como frequentes e muito frequentes. Deste, podemos verificar que a maioria dos riscos são referentes á corrupção mais propriamente, riscos associados a existência de conflito de interesses e riscos associados a inexistência de segregação de funções, sendo este último identificado por um maior número de municípios. Riscos associados a apropriação indevida de ativos (receção, aquisição, armazenagem e expedição de material) também foi identificado por um grande número de municípios.

Número de tipos de riscos

		Nº tipos de riscos	Nº Municípios que os referem
Apropriação indevida de ativos	Riscos associados aos processos de aquisição, receção, armazenagem e expedição de material	9	12
	Riscos associados a atribuição de benefícios públicos	5	7
	Riscos associados a arrecadação de receitas	4	4
	Riscos associados a esquemas de remuneração	5	9
	SUB TOTAL RISCOS	23	
Corrupção	Riscos associados a esquemas de compras	2	6
	Riscos associados a existência de suborno	6	4
	Riscos associados a perda de informações	4	5
	Riscos associados a existência de conflito de interesses	9	6
	Riscos associados a gratificações ilegais	2	2
	Riscos associados a inexistência de segregação de funções	9	13
	SUB TOTAL RISCOS	32	

Relatório de contas fraudulentos	Riscos associados a despesas e responsabilidades ocultas	4	4
	Riscos não financeiros	4	4
	SUB TOTAL RISCOS	8	
	TOTAL RISCOS	63	

De entre os PPRCIC analisados, apenas o Município de Guimarães e Santa Maria da Feira identificam as gratificações ilegais como riscos frequentes.

No Município de Coimbra é muito frequente a ocorrência de riscos associados a existência de suborno. Já no Município de Guimarães o risco mais frequente é o conflito de interesses. Um dos riscos também identificado pela grande maioria dos municípios, são os riscos associados a inexistência de segregação de funções que minimiza a probabilidade de ocorrência e ocultação da fraude, pois quando uma atividade é realizada por mais do que um indivíduo, aumenta a probabilidade da fraude ou erro ser detetada.

Quando se trata de fraude do relato financeiro poucos são os riscos identificados pelos municípios, a grande maioria não considera a ocorrência deste tipo de risco frequente.

No quadro a seguir podemos ver de forma mais detalhada os riscos identificados, as medidas de mitigação, a probabilidade de ocorrência e o município que identifica o risco.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
Apropriação indevida de ativos			
Riscos associados aos processos de aquisição, receção, armazenagem e expedição de material			
Deficiente conferência/registo de entrada e saída de materiais para as obras a que se destinam.	Funchal	F	Conferência em obra dos trabalhos realizados e dos materiais aplicados; Análise de documentos.

Falta de rigor no planeamento das obras e no controlo dos materiais gastos.	Odivelas	F	Formalizar regras e definir procedimentos internos; Melhor apoio administrativo e implementação de controlo automático por meios informáticos.
	Barcelos	MF	Implementação de sistema estruturado de avaliação das necessidades,
Inexistência ou existência deficiente, de um sistema de avaliação das necessidades de aquisição de bens e serviços.	Loures	MF	Criação de base de dados com informação relativa a aquisições anteriores.
	Valongo		Implementação de sistema estruturado de avaliação das necessidades; Montagem de base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores;
	Cascais		Implementação de um sistema de avaliação das necessidades; Montagem de uma base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores.
Realização de intervenções pelas Juntas de Freguesia cuja necessidade não se verifica.	Oeiras	F	Realização de visitas de trabalho para confirmação da totalidade dos trabalhos apresentados, com registo fotográfico.
Transferência de bens sem comunicação; Apropriação indevida de bens públicos; Desaparecimento do bem; Desatualização das fichas dos bens; Peculato; Peculato de uso; Abuso de poder.	Viseu	F	Reforço das medidas de controlo interno numa perspetiva de prevenção da corrupção e infrações conexas (ex. realização de conferências físicas periódicas e aleatórias).

	Lisboa	F	Implementar / garantir a segregação de funções, evitando que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções; Informatização integrada dos procedimentos de controlo interno e contabilidade (SAP), ao nível de: Verificação do cumprimento das regras da contratação pública; Inventariação e avaliação dos bens existentes em armazém; Constituição de proveitos futuros; Receitas provenientes de juros das instituições de crédito.
	Braga	MF	Controlo informático de existências; Elaboração de balanço semestral; Controlar regularmente o inventário existente; Enviar listagem dos bens móveis de cada unidade orgânica ao respetivo dirigente, para confrontação com existência real.
Falta de inventariação integral do património municipal e divergências entre os registos contabilísticos e patrimoniais.	Lisboa	MF	Continuar a efetuar o levantamento sistemático e exaustivo de todo o património imobiliário municipal e verificar/realizar o registo predial.
	Gondomar	MF	Implantação da figura "Gestor de Bens Móveis"; Verificação aleatório e relatório anual das não conformidades.
	Funchal	F	Verificações aleatórias e relatório semestral das divergências detetadas.
Apropriação indevida de bens públicos.	Gondomar	F	Realização de hastas públicas.

Falta de imparcialidade na fiscalização - materiais.	Guimarães	MF	Realização de auditorias aleatórias por técnico diferente do fiscal.
--	-----------	----	--

Grande parte dos Municípios aponta a apropriação indevida de ativos como riscos frequentes e muito frequentes. Contudo, no que se refere a riscos associados aos processos de aquisição, receção, armazenagem e expedição de material, o risco mais frequente entre os municípios é a transferência e apropriação indevida de ativo, peculato e abuso de poder, identificados pelos municípios de Viseu, Lisboa e Braga. As medidas de correção propostas pelos mesmos consistem num impulsionamento das medidas de controlo interno, destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou minimizar as suas consequências e maximizar o desempenho do município.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a atribuição de benefícios públicos			
Inexistência de instrumento, geral e abstrato, que estabeleça as regras de atribuição de benefícios públicos, assim como declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de benefícios.	Vila Real	MF	Aprovação de regulamento municipal relativo à concessão de benefícios, que estabeleça os procedimentos e os critérios de atribuição; Exigência de declarações de interesses.
	Porto	F	Criação de procedimentos que sistematizem as políticas, prioridades, metas e estratégias a prosseguir com a concessão de apoios e transferências; Exigência aos colaboradores de declarações de interesses privados e definição dos procedimentos a adotar nas situações de incumprimento pela entidade beneficiária.

	Cascais		Aprovação de regulamento municipal relativo à concessão de benefícios, que estabeleça os procedimentos e os critérios de atribuição; Exigência de declarações de interesses; Implementação de um sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis.
Inexistência de declaração de interesses privados dos colaboradores intervenientes nos processos de concessão de benefícios.	Vila Nova de Famalicão		Os colaboradores envolvidos no processo de concessão de benefícios públicos devem emitir declarações de interesses privados.
Indefinição dos procedimentos a adotar perante as situações de incumprimento pela entidade beneficiária dos apoios.	Valongo		Implementação de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidade.
Aplicação dos benefícios atribuídos a fins diversos.	Almada	F	Sistema de controlo interno para verificação, acompanhamento e avaliação da aplicação dos apoios atribuídos através da verificação dos comprovativos das verbas atribuídas e da deslocação às entidades para verificar, por amostragem a sua aplicação concreta.
Atribuição de apoios financeiros para a mesma entidade por diversas unidades orgânicas.	Oeiras	MF	Análise do teor dos pedidos; Centralização do registo, análise e concessão de apoios; Comunicação entre unidades orgânicas.

A

inexistência de normas e procedimentos internos que permitam prevenir e tratar de forma adequada as situações de corrupção e mecanismo que permitam despistar situações de favoritismo injustificado, assim como a inexistência de uma definição clara das regras para a

atribuição de benefícios públicos, constituem os riscos mais verificados, tendo sido reconhecidos pelos municípios de Valongo, Cascais, Porto e Vila Real, sendo que neste último a sua ocorrência é muito frequente. Os Municípios em questão propõem que uma das medidas para a mitigação destes riscos seja a criação de procedimentos onde se encontram sintetizados as prioridades, metas e estratégias, assim como a aprovação de regulamento municipal relativo à concessão de benefícios. É ainda identificado pelo município de Oeiras o conluio entre os intervenientes no processo de concessão do benefício e de eventual corrupção entre os mesmo como um risco muito frequente.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a arrecadação de receitas			
Falta de registo sequencial de todos os processos que dão entrada; Falta de verificação e certificação dos documentos entregues.	Sintra	MF	Monotorização do registo e de todas solicitações nas bases de dados.
Falta de mecanismos de controlo quanto à efetiva cobrança das coimas e das custas.	Coimbra	F	Interface entre o sistema de gestão de processos de contraordenação (conta-corrente) e o sistema de contabilidade autárquica; Possibilidade de pagamento por multibanco.
Crime de peculato no processo de emissão das guias respeitantes aos montantes devidos a título de coima e custas.	Barcelos	MF	Não pode o processo de emissão de guias de pagamento ser assegurado apenas por um só funcionário; O controlo das guias emitidas deve ser feito no final do mesmo dia.
Deficiente cobrança das dívidas decorrentes de processos de taxas e licenças.	Funchal	F	Elaboração de relatórios estatísticos trimestrais que evidenciam as dívidas e atuação da fiscalização para a cobrança das mesmas e para a instauração de processos de contraordenações.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a esquemas de remuneração			
Utilização excessiva do recurso a trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços.	Odivelas	F	Exigência de fundamentação das propostas, de autorização prévia e análise da conformidade legal; Sensibilização dos dirigentes.
	Santa Maria da Feira		Elaborar orientações no sentido da não utilização do trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços.
	Vila Real	F	Elaborar orientações no sentido da não utilização do trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços.
	Cascais		Elaboração de orientações no sentido de não utilização do trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades.
Possibilidade de serem processados pagamentos indevidos aos trabalhadores.	Odivelas	PF	Rotatividade de trabalhadores na execução das tarefas; Verificação no âmbito das auditorias internas por amostragem num período aleatório.
	Guimarães	F	Verificações trimestrais aleatórias a 10 trabalhadores e elaboração de relatórios.
	Leiria	F	Atualização das aplicações informáticas de acordo com a legislação produzida; Criação de check-list de validação dos pressupostos de atribuição dos prémios salariais.

	Barcelos	F	Identificação de um elemento responsável por cada processamento; Rotatividade dos responsáveis.
Falta de rigor no planeamento prévio das fiscalizações. Formação desatualizada face à constante evolução da legislação. Insuficiente justificação de trabalhos a mais.	Odivelas	F	Maior aposta na formação adequada para os técnicos intervenientes.
Risco de registo do tempo de serviço e controlo de assiduidade indevido ou inadequado.	Braga	F	Elaboração de regulamento e disponibilização de informação sobre o sistema de controlo utilizado.
Incorreta qualificação dos acidentes em serviço, com os consequentes efeitos legais. Incumprimento de regras para pagamento de danos emergentes de acidente de trabalho.	Sintra	MF	Análise criteriosa das participações, com metodologia interna de investigação da ocorrência a qualificar, com obtenção de esclarecimentos adicionais e auscultação de eventuais testemunhas; Supervisão sistemática pelos dirigentes intermédios e responsáveis dos serviços.

O trabalho extraordinário confere ao trabalhador, além do acréscimo de remuneração, o direito a um descanso compensatório remunerado, levando por vezes a sua utilização excessiva perante existência de uma oportunidade. Dos riscos mais frequente identificados pelos municípios quando se trata de esquemas de remuneração é justamente a utilização excessiva do recurso ao trabalho extraordinário. Para fazer face a este risco os municípios de Santa Maria da Feira, Vila Real e Cascais definem que deve ser elaborado um conjunto de orientações, de modo a não permitir a utilização do trabalho extraordinário. O município de Odivelas define que devem ser apresentadas propostas para o uso do trabalho extraordinário devidamente fundamentadas e que ficam sujeitos a autorização prévia e análise da conformidade legal.

No relatório de execução do PGRCIC (2014) de Cascais consta que a medida já se encontrava 85% implementada e propôs-se dar continuidade a sensibilização dos serviços.

Outro risco identificado, de igual forma por alguns municípios é o processamento de pagamentos indevidos aos trabalhadores. Dos municípios que o identificaram como um risco, o município de Odivelas foi o único a classifica-lo como um risco pouco frequente, no entanto a medida de mitigação de risco comum entre os municípios é principalmente a exigência da rotatividade de trabalhadores na execução das tarefas. Segundo o relatório de execução do PGRCIC (2017) de Guimarães que é o único que tem disponível o relatório, esta medida já foi implementada, mas alerta para a necessidade de assegurar algumas operações.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
Corrupção			
Riscos associados a esquemas de compras			
Violação da legislação no âmbito da contratação pública.	Oeiras	F	Obrigatoriedade de junção da requisição Interna e da ficha de contratação ao processo; Preenchimento de Checklist por tipologia de procedimento para garantia de cumprimento dos requisitos legais.
Recurso excessivo ao ajuste direto com convite a uma entidade.	Oeiras	MF	Adoção preferencial de procedimentos concorrenciais (concurso público, concurso limitado, ajuste direto com convite a mais do que uma entidade), apenas em situações de exceção, quando devidamente fundamentadas pelo serviço requisitante e submetidas a autorização do órgão com competência para a decisão de contratar.

	Lisboa	F	Continuar a adotar o procedimento por concurso (público ou limitado) como regra geral, utilizando o procedimento por Ajuste Direto apenas em situações pontuais que sejam incompatíveis com os prazos definidos para os concursos público e limitado, cumprindo as regras e formalidades legalmente estipuladas.
	Funchal	F	Sempre que possível recorrer ao concurso público para a contratação.
	Valongo		Assunção do procedimento do concurso público como procedimento regra para a contratação de especialidades externos.
	Loures	MF	Continuar a adotar o procedimento por concurso público como regra geral, utilizando o procedimento por ajuste direto em situações pontuais que sejam incompatíveis com os prazos estipulados para os concursos públicos, cumprindo as regras e formalidades legalmente estipuladas.
	Cascais		Assunção do procedimento do concurso público como procedimento regra para a contratação de especialidades externos.

Riscos significativos estão associados à problemática da contratação/ compra que de algum modo, direta ou indiretamente se traduzem no sacrifício de recursos. O ajuste direto por exemplo que é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade, à sua escolha a apresentar proposta, é um potencial risco de fraude, passível de se verificar. Os municípios de Loures e Oeiras por exemplo, de entre os riscos associados a esquemas de compra apontam-no como um risco muito frequente e ambos propõem como

medidas corretivas a adoção de procedimentos, por concurso público como regra geral, utilizando o procedimento por ajuste direto apenas em situações excepcionais.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a existência de suborno			
Divulgação antecipada das condições de concurso para favorecimento de um determinado concorrente.	Guimarães	F	Sensibilização para as regras do código de conduta; diversificação dos autores dos elementos do procedimento.
Pressão para dar resposta a pedidos que entram "em cima da hora", não respeitando os prazos legalmente estabelecidos, com possibilidade de erros.	Gondomar	MF	Atuar em obediência à lei e ao direito e indeferir liminarmente pedidos que entram fora do prazo.
Ausência de Regulamento Interno que defina as Normas de Uniformização dos Procedimentos.	Coimbra	MF	Formação adequada aos colaboradores; e elaboração de Regulamento Interno de Normalização Documental.
Revelação indevida de informação.	Coimbra	MF	As informações e/ou relatórios são sempre apresentadas, em primeira mão, ao superior hierárquico que os valida.
Atribuição indevida de permissões.	Coimbra	F	Definição do responsável por cada sistema e aplicação e dos privilégios de administração a atribuir a cada elemento da Divisão de Informática; Atribuição dos privilégios de administração definidos ao respetivo utilizador e inibição, tanto quanto possível, da utilização de utilizadores genéricos.

	Odivelas	MF	Utilização de políticas de segurança na atribuição de passwords de acesso à rede informática e aos Sistemas de Informação.
Divulgação indevida de informação a terceiros.	Coimbra	F	Subscrever o Código de Ética.
	Vila Nova de Gaia	MF	Subscrever o Código de Ética

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a perda de informações			
Os sistemas de informação permitem práticas que facilitam erros, irregularidades ou fraudes.	Porto	F	As aplicações informáticas devem ser frequentemente testados.
Risco de perda e fuga de informação.	Braga	F	Atualizar Regulamento de Segurança dos Sistemas de Informação; Definir políticas de acesso.
Instalação de programas ilegais e/ou não licenciados por parte dos utilizadores.	Odivelas	F	Utilização de políticas de segurança na instalação e configuração dos equipamentos informáticos.
	Leiria	F	Controlo do número de licenças utilizadas e da instalação de programas não autorizados.
Perda de informação crítica.	Oeiras	F	Execução do plano de cópias de segurança e testes de reposição.

Os riscos associados ao suborno, que consiste na receção ou solicitação de algo de valor para influenciar um ato oficial, e os riscos associados a perda de informações são visíveis nalguns municípios. Coimbra é o município que aponta mais riscos associados a suborno como a revelação indevida de informação e atribuição indevida de permissões que também é identificado pelo município de Odivelas. Como consta no relatório de execução do PGRIC (2013) de Coimbra as medidas propostas no plano foi implementado ao longo do ano 2011 e 2012 de modo a assegurar a confidencialidade e tratamento adequado da atividade e afixação de um organigrama com cada responsável atualizado em todos os gabinetes.

A instalação de programas ilegais e/ou não licenciados por parte dos utilizadores também é um risco frequente que possibilita a perda de informação e é identificado por Odivelas e Leiria. A medida apresentada para mitigar esse risco consiste na criação de políticas de segurança na instalação e o controlo das licenças utilizadas.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a existência de conflito de interesses			
Inexistência de advertências logo que são detetadas situações irregulares ou derrapagens nos custos e nos prazos.	Santa Maria da Feira		Envio de advertências, em devido tempo ao fornecedor/empreiteiro, logo que se detetem situações irregulares e/ou derrapagens de custos e de prazos contratuais.
Falta de sigilo relativo as informações contidas nos processos.	Leiria	F	Definição de normas escritas quanto á salvaguarda de informação profissional.
Inexistência de mecanismos de controlo que possam prevenir situações de interesse próprio ou conluio entre os interessados em qualquer serviço da CMA e os funcionários, por via de relações familiares, participações sociais.	Amadora	MF	Definição e divulgação de procedimentos de independência, transparência, e não discriminação positiva relativa a interesses próprios ou familiares.

Incumprimento de prazos e regulamento municipal e ainda falta de interação com as entidades externas.	Coimbra	F	Recolha de pareceres das entidades externas e internas e registo atualizado dos trabalhos em execução com prazos.
	Guimarães	MF	Declaração de inexistência de conflitos de interesses; Penalização por incumprimento dos prazos.
	Oeiras	F	Organização adequada da análise dos projetos; Programação dos projetos; Análise dos desvios de tempo ocorridos.
Apreciação prioritária de uns processos em detrimento de outros.	Coimbra	PF	Definição e clarificação das situações (excepcionais) que podem determinar derrogações à regra da apreciação dos processos por ordem de entrada na Divisão de Estudos e Pareceres.
Falta de inspeção periódica das empreitadas das freguesias.	Coimbra	MF	Registo de trimestral de todas as obras em execução; Rotatividade anual; Obrigatoriedade do cumprimento do Regulamento Municipal; Reuniões periódicas com o vereador com competências delegadas; Elaboração de relatório semanal das obras visitadas.
	Guimarães	MF	Revisão do projeto; Análise aleatória, por amostragem, de processos.
Falta de Imparcialidade/ conflito de interesses na análise de processos de pedidos de licenciamento.	Guimarães	MF	Análise aleatória, por amostragem de processos; Declaração de inexistência de conflito de interesses.

Conflito de interesses dos elementos do Júri.	Amadora	MF	Definição de Indicadores chave de desempenho, p.e. tempos médios de resposta; Inclusão de cláusula de cobertura de seguro de responsabilidade profissional aos prestadores de serviços jurídicos especializados; Melhoria do Sistema de Informação para Gestão e Controlo, classificação de Documentos e de controlo de prazos.
	Guimarães	MF	Declaração de inexistência de conflito de interesses.
Intervenção no procedimento de seleção de elementos com relações de proximidade, relações familiares ou de parentesco com os candidatos ou com os avaliados.	Guimarães	F	Contemplar em todos os procedimentos declaração de inexistência de conflito de interesses por parte dos elementos do júri; Monitorização e verificação de todos os procedimentos concursais.

Conflito de interesses é um dos riscos com maior frequência identificados pelos municípios, ou seja, existe um elevado número de interesses económicos ou pessoal, não demonstrados numa transação desfavorável a organização. Segundo o CPC, conflito de interesses pode ser prevenido através de Códigos de Ética e de Conduta, bem como de Manuais de Boas Práticas; implementação de alertas que permitam sinalizar eventuais situações; da promoção de debate e esclarecimento sobre o tema; da promoção de uma cultura organizacional de intolerância sobre eventos desta natureza, entre outras.

Guimarães é o município que identificou mais riscos relacionado ao conflito de interesses como, conflito de interesses na análise de processos de pedidos de licenciamento e relações familiares ou de parentesco com os candidatos ou com os avaliados na seleção de elementos. As medidas de prevenção propostas são a análise aleatória, por amostragem de processos e ainda a emissão de uma declaração de inexistência de conflito de interesses. De acordo com o seu relatório de execução do PGRCIC (2017) essas medidas foram aplicadas sem nenhuma dificuldade.

No município da Amadora a ocorrência desse risco também é muito frequente devido a inexistência de mecanismos de controlo que possam prevenir situações de interesse próprio ou conluio entre os interessados.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a gratificações ilegais			
Recebimento de gratificações.	Guimarães	F	Sensibilização para as normas do código de conduta e análise de eventuais reclamações.
Existência de situações de favoritismo injustificado por um determinado beneficiário	Santa Maria da Feira		Implementação de um sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis; Publicação de atribuição dos benefícios nomeadamente na internet.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos associados a inexistência de segregação de funções			
Ausência de rotatividade dos responsáveis pela prática de atos determinantes no processo de contratação, controlo dos fornecimentos e armazenamento dos bens.	Vila Nova de Famalicão		Criação de um plano de rotatividade para os responsáveis pela prática de atos determinantes no processo de contratação, fornecimento e armazenamento de bens.
	Loures	MF	Continuar a evitar o recurso a equipas fixas de fiscalização, promovendo a rotatividade dos elementos que compõem as diferentes equipas.

	Porto	F	Criação de um plano de rotatividade para os responsáveis pela prática de atos determinantes no processo de contratação, fornecimento e armazenamento de bens.
O planeamento estratégico e integrado da ação de fiscalização não é garantido, e não é perceptível a rotatividade dos fiscais.	Porto	F	Criação de um programa estratégico e integrado de ação de fiscalização com caráter anual; Definição de um plano de rotatividade para os fiscais extensível a todas as áreas.
	Valongo		Rotatividade dos fiscais municipais.
	Vila Nova de Famalicão		Definição de um plano de rotatividade para os fiscais, extensível a todas as áreas.
Inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos efetuada somente por um funcionário.	Porto	F	A inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos deve ser feita por pelo menos dois funcionários e obrigatoriamente por quem não interveio no processo de contratação.
	Vila Nova de Famalicão		A inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos deve ser feita por pelo menos dois funcionários e obrigatoriamente por quem não interveio no processo de contratação.
	Vila Real	MF	Exigência da presença de dois funcionários na inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos.

Acumulação de funções privadas por parte de técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de licenciamento.	Vila Nova de Famalicão		Criar mecanismos de controlo acrescido do exercício de funções privadas dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de licenciamento; Exigência de entrega de declaração de impedimento que deverá ser expressa sob forma escrita apenas ao processo em análise.
A priorização dada ao tratamento dos processos e a complexidade técnica de alguns pedidos podem propiciar a prática de atos de corrupção; detrimento do princípio da segregação de funções	Porto	F	Elaboração de vistorias trimestrais e relatórios anuais; Criação de mecanismos de controlo acrescido do exercício de funções privadas dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de licenciamento.
Acumulação de tarefas de apreciação de projetos com funções de fiscalização técnica da execução.	Vila Franca de Xira	MF	Rotatividade por área geográfica de 2 em 2 anos de funções relativas à apreciação dos processos de obra, sua fiscalização, e separação das funções de apreciação e de fiscalização.
	Loures	F	Exercício de funções privadas, por parte dos Técnicos e Dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas; Acumulação de funções renovável de três em três anos, via aprovação superior; Exigência de entrega de uma Declaração de Impedimento, que deverá ser expressa sob a forma escrita, apenas ao processo em análise;
	Vila Real	F	Criação de mecanismos de controlo acrescido do exercício de funções privadas, por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas.

Acumulação de funções públicas e privadas.	Leiria	F	Análise dos pedidos de acumulação considerando as funções públicas.
	Funchal	MF	Obrigatoriedade de comunicação prévia da acumulação de funções com outro tipo de funções públicas ou privadas por parte do trabalhador e obtenção da respetiva autorização por parte da entidade competente; Fiscalização dos titulares de cargos dirigentes para verificação da existência de situações de acumulação de funções não autorizadas, bem como, o cumprimento das garantias de imparcialidade no desempenho de funções públicas por parte do trabalhador.
Incumprimento da segregação de funções prevista na macroestrutura.	Braga	MF	Esclarecimento superior ou revisão da macroestrutura.
Participação dos mesmos intervenientes na negociação e na redação dos contratos.	Setúbal	MF	Elaboração de manual de procedimentos para o acompanhamento da concretização da aquisição de bens e serviços onde são identificados e caracterizados todos os momentos de fornecimentos, incluindo a identificação dos responsáveis pelas diferentes fases.
	Lisboa	F	Implementar e garantir a segregação de funções.
	Gondomar	F	Identificação clara de cada um dos intervenientes nos processos de contratação e das suas responsabilidades.

	Cascais		Implementação da segregação de funções; Exigência aos Gabinetes especializados externos que participem na redação e /ou negociação, que declarem por escrito, que não têm quaisquer interesses ou relações profissionais com as adjudatárias ou empresas do mesmo consórcio ou grupo económico.
--	---------	--	---

Relativamente ao risco de recebimento de gratificações ilegais apenas os municípios de Guimarães e Santa Maria da Feira o identificaram nos seus planos, e a medida proposta por Guimarães foi implementada sem dificuldades através de reuniões mensais com os trabalhadores, de modo a serem debatidas atitudes e posturas e alertar para as consequências das mesmas.

Já no que se refere a riscos associados a inexistência de segregação de funções, a maioria dos municípios o identificaram nos respetivos planos como risco frequente e muito frequente.

De acordo com o IPAI, “segregação de funções é um atributo de desenho dos processos de negócio que permite reduzir o risco de erro e de fraude, potenciando a eficácia dos controlos desenhados pela gestão”. A principal razão da aplicação da segregação de funções é prevenir a ocorrência e ocultação de fraude dentro da organização, uma vez que a existência de mais uma pessoa para realizar uma atividade minimiza a oportunidade de transgressões e aumenta a oportunidade de detetá-la, assim como de detetar erros não intencionais, ou seja, quanto maior a segregação melhor o controlo e maior a possibilidade de evitar erros e desvios.

As medidas de mitigação propostas pelos municípios consistem na criação de um plano de rotatividade; evitar o recurso a equipas fixas; criação de um programa estratégico e integrado de ação de fiscalização; participação de pelo menos dois funcionários e obrigatoriamente por quem não interveio no processo de contratação, quando se refere a inspeção qualitativa e quantitativa de bens adquiridos por exemplo; exigência de entrega de declaração de impedimento; análise dos pedidos de acumulação considerando as funções públicas e privadas e obrigatoriedade de comunicação prévia da acumulação de funções com outro tipo de funções.

De acordo com os relatórios de execução do PGRIC, o município do Porto cumpriu parcialmente a rotatividade dos colaboradores devido ao número restrito dos mesmos que condiciona o cumprimento pleno da ação. No município de Setúbal a medida proposta também foi cumprida parcialmente, pois embora estejam atribuídas as responsabilidades não se encontrava ainda formalizado o manual de procedimentos. No município de Cascais a medida foi implementada na sua totalidade e no de Gondomar foi implementada, mas apela-se para maior sensibilidade por parte dos dirigentes, responsáveis e trabalhadores de cada unidade.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Relatório de contas fraudulentos			
Riscos associados a despesas e responsabilidades ocultas			
Possibilidade de efetuar despesas que não correspondem as reais necessidades da autarquia, ou que não vão ao encontro das intenções estratégicas do Município.	Setúbal	F	Identificação dos investimentos e calendarização da sua concretização, assim como os procedimentos a adotar que avalie não só os encargos financeiros com a concretização efetiva das ações, mas também possam resultar da sua concretização.
Deficiente fundamentação de algumas rubricas da Receita e da Despesa / Possibilidade de acréscimo da Despesa.	Coimbra	F	Obrigatoriedade de adequada fundamentação orçamental, em especial, "Venda de Bens de Investimento"; "Rendimentos da Propriedade"; "Estudos, pareceres, projetos e consultadoria"; "Transferências Correntes e de Capital".
Assunção de despesas por deliberação e outras situações sem cabimento prévio.	Gondomar	MF	Encaminhamento de todas as propostas com necessidade de cabimento prévio.
Inexistência de contabilidade de custos.	Odivelas	F	Implementar a contabilidade de custos.

Risco	Município	Frequência	Medidas corretivas
-------	-----------	------------	--------------------

Riscos não financeiros			
Deficiente gestão documental.	Oeiras	MF	Implementação de um Sistema de Gestão Documental; Controlo do expediente que entra e sai da Divisão; Implementação de um sistema informático de alertas.
	Loures	MF	Incremento da aplicação das regras constantes de Manual de Procedimentos; Atualização do inventário anual dos fundos documentais; Implementação de medidas de higienização, de monitorização e de restauro dos documentos, de digitalização e desmaterialização de processos; Elaboração de plano de conservação digital.
Associação á requisição externa errada; falta de conferência das faturas enviadas.	Gondomar	MF	Conferência dos mapas associados e sensibilização de quem incorreu no erro quanto á responsabilidade financeira associada.
Informação dos documentos de prestação de contas insuficiente originando erros orçamentais e patrimoniais.	Oeiras	F	Utilização de ferramentas fiáveis e com mais informação visível; Análise regular dos mapas existentes.
Erros de soma e de transposição de saldos nos mapas de prestação de contas.	Santa Maria da Feira		Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras; arquitetar procedimentos com normas e regulamentos bem definidos.

São em menor número, os riscos associados aos relatórios de contas fraudulentos identificados pelos municípios. Contudo, a medida de mitigação do risco identificado pelo município de Setúbal foi totalmente implementada através da avaliação da necessidade no momento da elaboração do orçamento, tendo por base o histórico do ano anterior e os consumos obtidos. O município de Gondomar implementou as medidas para mitigar os riscos identificados na sua totalidade e Coimbra implementou as medidas propostas durante o ano 2011, 2012 e 2013.

Por fim, verifica-se que a grande parte dos riscos identificados, são riscos associados á problemática da corrupção e que dependendo do tipo de risco as medidas de mitigação propostas por vezes é comum entre os municípios. Verifica-se igualmente, pelo menos em termos de publicação, a falta da elaboração anual do relatório sobre a execução do PGRCIC, exigida na recomendação do CPC. Dos raros municípios que apresentam o relatório nota-se uma fraca ou nula evolução do plano.

7- CONCLUSÃO

O século XX e o início do século XXI principalmente foram marcados por inúmeras fraudes que causaram danos sociais e económicos fazendo com que a credibilidade das informações prestadas seja posta em causa.

No entanto, o combate à fraude ganhou uma importância significativa na gestão das organizações devido á necessidade do alcance de um melhor desempenho operacional e também das exigências dos órgãos reguladores de boas práticas de governação.

Para combater estas ocorrências existem organizações como o COSO formado em 1985, cujo objetivo passa por proporcionar uma melhoria dos relatórios financeiros através da efetividade dos controlos internos, governo das sociedades e ética de modo a dissuadir a fraude, obtendo assim, uma melhoria do desempenho organizacional e reduzindo a dimensão da fraude nas organizações.

Para o efeito temos ainda as normas contabilísticas emitidas pelo FRC que são aplicáveis a todas as empresas e outras entidades que preparam as demonstrações financeiras de forma fiável, ou seja, está empenhada em melhorar a eficácia da comunicação das empresas e investidores, permitindo uma compreensão mais clara do desempenho subjacente da organização.

Foi também no contexto de boas práticas que surge o CPC, que divulga um guião estabelecendo uma estrutura padrão para a elaboração de PPRCIC, onde as instituições procuram identificar as situações potenciadoras de riscos de corrupção e infrações conexas, e introduzem medidas preventivas e corretivas, que possam eliminar ou minimizar a probabilidade de ocorrência de um determinado risco, e também definir a metodologia de adoção e monitorização dessas medidas, com identificação dos responsáveis por cada ação definida.

O CPC aprovou uma recomendação no sentido de serem exigidas a todas as entidades, a elaboração de planos e posterior envio ao CPC. Estes PPRCIC são especificamente dirigidos à administração pública e ao setor público empresarial.

Em suma é fundamental que se efetue um controlo interno adequado sobre as práticas fraudulentas, de modo a evita-las, assim como aos atos praticados pela administração conforme definido pelo COSO, como sendo um processo levado a cabo pelo Conselho de Administração, Direção e outros membros da organização com o objetivo de proporcionar um grau de confiança razoável na concretização dos seguintes objetivos: eficácia e eficiência dos recursos; fiabilidade da informação financeira; cumprimento das leis e normas estabelecidas.

No sentido a dar cumprimento ao que foi proposto na introdução a primeira parte deste estudo tratou-se de uma revisão de literatura sobre a fraude, gestão do risco e a divulgação da informação sobre o risco de corrupção e infrações conexas. Na segunda parte, descreveu-se a metodologia aplicada, o objetivo do estudo, a amostra e os dados e por fim, algumas conclusões.

Este trabalho teve como objetivo efetuar um levantamento dos riscos de fraude com maior probabilidade de ocorrência identificados pelos municípios. Para o efeito usaram-se os PPGRCIC, e consultado alguns dos relatórios de execução, e procedeu-se a uma análise de conteúdo e à resposta às questões de partida.

Pode-se considerar que este trabalho apresenta contributos positivos na medida em que apresenta resultados que ajudam a identificar, no período analisado, os níveis de divulgação da informação sobre o risco e da transparência dos Municípios.

Em relação aos PPGRCIC dos Municípios estão em conformidade com a recomendação no1/2009 de 1 de Julho do CPC, é possível concluir que existem, não só, níveis diferentes de informação sobre o risco e transparência como, existem casos de não divulgação de informação sobre o risco. Todos os vinte e cinco Municípios analisados, divulgaram os planos, no entanto a grande maioria não tem disponível o relatório sobre a execução do plano anual, onde consta a evolução e melhoria.

Foram ainda referenciados aspetos relacionados com a fraude, desde a sua definição, fatores que influenciam a sua prática, deteção, prevenção, perfil dos perpetradores e ainda o papel da auditoria.

Com o estudo chegou-se a conclusão de que existe uma perfeita preocupação em evitar ou mesmo reduzir os riscos nos Municípios. A possibilidade de existência de fraude em alguns municípios é bastante limitada, contudo, é necessário que sejam tomadas medidas apropriadas

para aquilo que é expectável face ao que existe na realidade nos Municípios.

A existência de controlos eficientes é sem dúvida uma peça chave na mitigação dos riscos, no entanto por si só não é suficiente. A ocorrência de fraude, está relacionada com a falha no sistema de controlos dentro da organização. Deve-se procurar obter um controlo interno efetivo onde a definição de políticas e procedimentos, a formação e a comunicação aos colaboradores é um elemento imprescindível que permite eliminar falhas que foram percebidas pelos indivíduos e que poderiam vir a ser utilizadas em próprio benefício e detrimento da organização. Uma das formas dos Municípios minimizarem os erros e lacunas existentes é com a criação de uma cultura de honestidade, para que se reja por valores éticos, tornado os utentes mais credíveis relativamente aos municípios, uma vez que estes são geridos por fundos público, devendo ter por base a prevenção, deteção e a correção.

A nível do organigrama dos municípios selecionados para o estudo apenas os municípios de Cascais, Coimbra, Funchal, Leiria, Lisboa, Loures, Odivelas, Oeiras, Seixal, Sintra, Vila Nova de Gaia, Vila Real têm um Gabinete de Auditoria Interna e de Avaliação de Desempenho. Das restantes, Viseu é o único município que aponta a não existência de um Gabinete de auditoria interna que monitorize e acompanhe os procedimentos contabilísticos como um risco.

Certos planos consultados, são breves e são elaborados de forma muito genérica apresentando uma estrutura muito simples. Outros tem uma elaboração muito cuidada e bem estruturada, que facilitam a análise, devido a utilização da metodologia recomendada pela ACFE no *Fraud Risk Manual*, que define as categorias de fraude em corrupção, conflitos de interesse, manipulação da informação e apropriação indevida de ativos. Dos planos consultados apenas os Municípios de Almada, Lisboa, Setúbal, Cascais e Vila Nova de Gaia apresentam os riscos estruturados de uma forma mais simples dividindo-as em: Contratação Pública, Concessão de Benefícios Públicos, Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, Recursos Humanos e Gestão Financeira. Nos restantes planos, estão identificados todos os departamentos existentes no Município. De um modo geral os riscos identificados não estão identificados tendo em conta qual o tipo de fraude a que respeita em nenhum dos planos.

Das comunicações recebidas pelo CPC a área da Administração Local é a que surge mais representada, com quase metade (44,6% – 182 comunicações) de todos os reportes judiciais.

Deste universo, assumem particular relevo os municípios, que por si só representam cerca de 1/3 do total das comunicações judiciais (118 comunicações – 28,9%).

A necessidade de combater a fraude é bem visível para todas as empresas e resta trabalhar para implementar planos de mitigação de riscos, que contribuam para a obtenção de melhores resultados, maior rapidez de processo, ganhos de eficácia, assim como maior eficiência operacional. Espera-se que todas as empresas estejam cientes de que por vezes, é mais económico prevenir a fraude do que colmatar as falhas provocadas com a sua prática.

Em termos de sugestão de investigação futura, considera-se interessante o estudo da implementação dos PPRCIC e dos relatórios, dos impactos que os mesmos possam ter provocado, assim como as limitações sentidas pelas instituições na sua implementação. Sugere-se ainda a elaboração de um inquérito junto aos auditores dos municípios para recolha de situações concretas, de modo a perceber qual a veracidade da aplicação dos PGRCIC, ou seja, perceber se os planos são elaborados apenas a nível documental para o cumprimento da recomendação do CPC ou se também são aplicados na prática.

8 – BIBLIOGRAFIA

- Afshad J. Irani, Stefanie L. Tate, and Le (Emily) Xu, (2015). Do They Affect Auditor Reputation for Quality? *Accounting* Vol. 29, Nº4.
- Aguiar, D. (2014). *Atuação dos auditores nas entidades públicas – o estudo de caso nos Municípios*, (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- Agustineli, Juliana (2014), *Fraude nas empresas e os fatores que o motivam*. Retirado de: <https://medzoconsultoriafinanceira.wordpress.com/2014/09/17/fraudes-nas-empresas-prevencao-e-os-fatores-que-motivam/> a 10-06-2018.
- Alali, F. and Wang, S. (2014). *Characteristics of Financial Restatements and Frauds, An Analysis of Corporate Reporting Quality from 2000–2014*.
- Almeida, B. J. M. (2004). *A Fraude como Problemática Central nas Diferenças de Expetativas em Auditoria*, (Dissertação de Mestrado). Escola Superior de Gestão de Tomar, Tomar.
- Almeida, J. (2003). “*La gestión del riesgo y su auditoria*”, *Técnica Contable*, No. 652, pp. 17-24.
- Almeida, Mouro (2015). *A fraude do Relato Financeiro e a Independência dos Auditores* (Dissertação de Mestrado). Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.
- Alves, J (2013). *Auditoria no sector público: uma análise ao sistema português*, Universidade Lusitana, Lisboa, nº 16/2013.
- Associação Nacional dos Municípios Portugueses - <https://www.anmp.pt/index.php>
- Associação Portuguesa de Ética Empresarial - <http://www.apee.pt/>
- Association of Certified Fraud Examiners - <http://www.acfe.com/>
- Baldacchino, P., Tabone, N., Agius, J. and Bezzina, F., (2016). *Organizational Culture, Personnel Characteristics, and Dysfunctional Audit Behavior*. *Journal of Accounting Research & Audit Practices*.
- Barata, A (1996). *Contabilidade, Auditoria e Ética nos Negócios*. Lisboa: Notícias Editorial. 2ª Edição, pp. 118-160. ISBN: 9789724610450.
- Bhasin, Madan. (2013). *Corporate Accounting Scandal At Satyam: A Case Study Of India's Enron*. *European Journal of Business and Social Sciences*, Vol. 1.

Cohen, J., Ganesh K. and Wright, M. (2002). *Governança Corporativa e Processo de Auditoria*. Volume 19, 4ª Edição.

Confederação do comércio e serviço de Portugal – Código de ética para o comércio e serviços.
<http://www.ccp.pt/CCP/pt-PT/CCP.aspx>

Conselho de Prevenção da Corrupção - <http://www.cpc.tcontas.pt/>

Consulta ao site do IFAC - <http://www.ifac.org/>

Consulta ao site do IIA - <https://na.theiia.org/>

Consulta ao site do IPAI - <http://www.ipai.pt/>

Consulta ao site do Tribunal de Contas - <http://www.tcontas.pt/>

Costa, A. M. C. (2008). *A auditoria Interna nos Municípios Portugueses*, (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.

FEDERATION OF EUROPEAN RISK MANAGEMENT ASSOCIATIONS- NORMA DE GESTÃO DE RISCOS; AIRMIC, ALARM, IRM: 2002, translation copyright FERMA: 2003. Retirado de http://www.ifc-camboriu.edu.br/~nildo/si/Normas_GR.pdf a 15-07-2018

Fraud - What's your fraud IQ? Investigation basics By Andi McNeal, CPA September 2017 Retirado de: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=61c431b8-bd3d-4cd8-9e8e-e61da930230d%40sessionmgr4009> a 10-05-2018.

Gonçalves, Susana Cristina Miranda (2011). *Fraude do Relato Financeiro -Procedimentos de auditoria em resposta aos riscos avaliados de distorção material das demonstrações financeiras em virtude do reconhecimento inadequado do rédito*. Ordem Revisores Oficiais de Contas, Janeiro/Março 2011.

Hermanson, D., Scot E. Justice, Ramamoorti, S., Riley, R. (2017). *Unique Characteristics of Predator Frauds*.

http://www.acfe.com/uploadedfiles/acfe_website/content/documents/rtn-2010.pdf consultado a 12-02-2018.

https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtn/2012-report-to-nations.pdf consultado a 12-02-2018.

https://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/rtn/2018/RTTN-Asia-Pacific-Edition.pdf

Instituto Português de Auditoria Interna - <http://www.ipai.pt/index.php>

Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary. COSO – Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013. Disponível em www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf. Acedido em 18-04-2018.

ISO 9001, retirado de https://www.apcergroup.com/portugal/images/site/graphics/guias/APCER_GUIA_ISO9001_2015.pdf a 02-02-2018.

ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público – retirado de, www.issai.org a 02-02-2018.

Jackson, L., Robinson, D., Shelton, S. (2009). *The Association Between Audit Committee Characteristics, the Contracting Process and Fraudulent Financial Reporting*. Vol 24, nº1.

Karen M. Hennes; Andrew J. Leone; Brian P. Miller (2014). *Determinants and Market Consequences of Auditor Dismissals after Accounting* - THE ACCOUNTING REVIEW Vol. 89, Nº3.

Maia, A., Sousa, B. e Pimenta, C. (2017). *Fraude em Portugal – Causas e Contexto*. Edições Almedina, ISBN: 9789724069760.

Marçal, N. e Marques, F (2011). *Manual de auditoria e controlo interno no setor público*. (1ª edição). Lisboa. Edições Sílabo.

Marques, Fernando, Marçal, Nelson - *Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público*. Lisboa: Silabo, 2011. ISBN 9789726186236.

Marujo, Teodoro da Silva (2014). *A Apropriação Indevida de Ativos – A problemática do risco e a sua perceção no âmbito dos planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas no setor público empresarial*, (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa.

Mohamed, N. and Handley, M. (2015). *Roots of Responsibilities to Financial Statement Fraud Control*. Retirado de: [https://www.researchgate.net/publication/283967578_Roots_of_Responsibilities_to_Financial_Statement_Fraud_Control?pag:2:mrect:\(345.20,366.13,89.42,10.70\)](https://www.researchgate.net/publication/283967578_Roots_of_Responsibilities_to_Financial_Statement_Fraud_Control?pag:2:mrect:(345.20,366.13,89.42,10.70)) a 19-03-2018.

Mohammed Riaz Azam, (2018). *Theory Application: Why People Commit Fraud*. Department of Accounting & Finance, The University of Fiji, Lautoka, Fiji.

Moreira, Nuno Ricardo (2010). *A Forensic Accounting em Portugal: Evidencias Empíricas*.

Neves, João Felipe (2008), *A Importância de um Sistema de Controlo Interno*. Retirado de: https://www.occ.pt/fotos/downloads/files/1213983276_60e61_gestao.pdf a 20 -04-2018.

NP ISO 31000, retirado de http://www.qualitividade.pt/wpcontent/uploads/2016/04/NPISO031000_2012.pdf 02-02-2018.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2017). Município do Porto.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2009). Município de Vila Real.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2009). Município de Viseu.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2010). Município de Barcelos.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2010). Município de Coimbra.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2010). Município de Santa Maria da Feira.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2010). Município de Setúbal.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2017). Município de Valongo.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2010). Município de Vila Nova de Famalicão.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2018). Município de Loures.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2012). Município da Almada.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2012). Município do Seixal.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2012). Município de Vila Nova de Gaia.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2013). Município de Vila Franca de Xira.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2010). Município de Cascais.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2014). Município de Gondomar.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2015). Município de Guimarães.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2015). Município de Leiria.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2015). Município de Odivelas.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2017). Município de Funchal.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2017). Município de Lisboa.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2017). Município de Oeiras.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2018). Município de Braga.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas, (2018). Município da Amadora.

Plano de Gestão de Risco de Corrupção e Infrações Conexas. Município de Sintra.

PWC- Global Economic Crime Survey - <https://www.pwc.com/gx/en.html>

Rasha Kassem and Andrew Higson 2012 - *The New Fraud Triangle Model*. Retirado de: <https://www.researchgate.net/publication/256029158> *The New Fraud Triangle* a 19-03-2018.

Regulamento da CMVM N°3/2008 de 3 Julho. Retirado de http://www.cmvm.pt/pt/Legislacao/Legislacaonacional/Regulamentos/Documents/7b1e23fe74bb45f4ab1e8b2ff828d52aRegulamento03_2008_vconsolidada.pdf a 10-06-2018.

Silêncio da fraude - <http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/2015-08-13-Visoes-da-corrupcao> consultado a 12-02-2018.

Silêncio da fraude - <http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/2016-01-21-Fraude-nos-Municipios> consultado a 12-02-2018.

Sousa, Natacha Correia (2016), *A importância da Auditoria na deteção e prevenção da fraude*, (Dissertação de Mestrado), Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto.

Statements on Auditing Standards - <https://www.aicpa.org/research/standards/auditattest/sas.html> consultado a 03-02-2018.

Thanh Ngoc Bui, Pesi Amaria, (2014). *HOW DO FINANCIAL ANALYSTS IN VIETNAM PERCEIVE THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CORPORATE BOARD STRUCTURE AND FINANCIAL STATEMENT FRAUD?*. International Journal of Business, Accounting, and Finance. Volume 8, Number 1, Spring 2014.

Theodore J. Mock; Rajendra P. Srivastava; Arnold M. Wright (2017). *Fraud Risk Assessment Using the Fraud Risk Model as a Decision Aid*.

TORRES, Lourdes, (2002). *La Auditoria operativa un instrumento para la mejora de la nueva gestión pública*. Revista AECA, nº 61, Set./Dez.

Tribunal de Contas, *Manual de Auditoria e Procedimentos Volume I*. Retirado de <https://www.tcontas.pt/> a 20-11-2017.

Uzun, H., Szewczyk, S. and Raj Varma (2004) *Board Composition and Corporate Fraud*. Retirado de <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=10&sid=cb022f13-6932-49b5-afb2-2b719b9a93ec%40sessionmgr102> a 25-11-2017.

Wells, J. *Corporate Fraud Handbook: Prevention and Detection*. Retirado de: https://books.google.pt/books?id=GDc88PrP5DQC&pg=PA1&hl=ptPT&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false a 20-05-2018.

Wm. Dennis Huber, JD, LL.M., DBA, CPA. *FORENSIC ACCOUNTING, FRAUD THEORY, AND THE END OF THE FRAUD TRIANGLE*. Capella University, School of Business and Technology, Minneapolis, MN 55402.

