



**MANUAL
DE
CONTROLO INTERNO**

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ÍNDICE

Nota Introdutória	3
Âmbito.....	3
Considerações e pressupostos.....	3
Enquadramento e Responsabilidades	4
Enquadramento Legal.....	5
Responsáveis.....	5
Controlo Interno.....	6
Enquadramento e dimensões do controlo interno	6
Conceitos básicos de controlo interno.....	7
Caracterização dos controlos	7
Controlo de Tesouraria.....	9
Caixa	9
Fundo Maneio.....	9
Meios de Pagamentos	10
Bancos	10
Contas Bancárias.....	11
Controlo de Receitas	12
Liquidação e cobrança	12
Controlo de Terceiros.....	14
Contas Correntes.....	14
Dívidas a Receber	14
Dívidas a Pagar	14
Controlo de Despesa	15
Princípios e regras	15
Ordens de pagamento.....	16
Controlo de Prestação de Contas	18
Mensais.....	18
Anuais	18

Nota Introdutória

O presente documento tem como finalidade explicitar as melhores práticas ao nível do controlo interno, para os processos que se encontram em âmbito, promovendo a melhoria e uniformização de processos e procedimentos financeiros.

Âmbito

Este manual prevê uma adequação das práticas de referência no mercado e setor público, à realidade da ERSARA, tendo em conta as suas características de governação, estrutura organizacional e de dispersão geográfica, para os processos:

- Tesouraria
- Receitas
- Contas de Terceiros
- Despesas
- Prestação de contas

Considerações e pressupostos

A implementação dos processos documentados no presente manual deverá ser alvo de uma abordagem de revisão e transformação organizacional, que possibilite o redesenho de processos e sistemas otimizados, de acordo com as práticas de referências – não apenas numa ótica de controlo interno, mas de alavanca potenciadora de uma melhor *performance* de cada processo no desempenho da sua missão.

Em primeiro lugar vamos enquadrar a entidade, posteriormente definir e caracterizar o controlo interno e por fim abordar os procedimentos de controlo interno dos processos acima identificados.

Enquadramento e Responsabilidades

O regime da administração financeira do Estado, instituído pela Lei de Bases de Contabilidade Pública e legislação complementar, nomeadamente pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, veio estabelecer uma adequada uniformização dos princípios e procedimentos contabilísticos, com vista a uma correta administração dos recursos financeiros públicos, segundo critérios da legalidade, economia, eficiência e eficácia.

O conceito de eficiência refere-se ao uso dos recursos de forma a maximizar a produção dos bens e dos serviços. Quanto à eficácia, traduz-se na comparação dos efeitos face aos objetivos que foram fixados. De uma forma simples, dir-se-ia que a economia consiste na minimização dos custos dos recursos necessários utilizados numa dada atividade. Os recursos utilizados deverão ter sempre a qualidade desejada; o facto de se procurar o preço mais acessível não deve, em caso algum, comprometer a qualidade. Um dos melhores indicadores para aferir da eficiência e eficácia é o grau de produtividade, basicamente uma medida do *output* de um qualquer processo produtivo.

No âmbito da reforma orçamental e da contabilidade pública operada, designadamente pelo Decreto-Lei n.º 155/92, consagra-se um novo sistema de controlo de gestão, definindo-se como formas de controlo da gestão orçamental as seguintes:

- a) **Autocontrolo**, pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos;
- b) **Controlo interno**, sucessivo e sistemático, da gestão, designadamente através de auditorias a realizar aos serviços e organismos;
- c) **Controlo externo**, a exercer pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, através do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, aprovou-se o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), estabelecendo como principal objetivo a criação de condições para a integração de uma Contabilidade orçamental, patrimonial e analítica numa Contabilidade moderna, dado que a contabilidade pública clássica se preocupava essencialmente com o controlo orçamental e a legalidade das despesas e receitas públicas.

No entanto a partir de 1 de janeiro de 2018 foi alterado o normativo contabilístico aplicável até então à ERSARA, sendo a partir dessa data aplicável o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), instituído pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho, Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto, Norma Técnica n.º 1/2017, de 20 de junho, da UniLEO e Instrução n.º 1/2019, de 6 de março, do Tribunal de Contas.

Enquadramento Legal

A Entidade Reguladora dos Serviços e Águas e Resíduos dos Açores é uma pessoa coletiva de direito público I dotada de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, sujeita à superintendência e tutela do membro do Governo Regional competente em matéria de ambiente, atualmente sob tutela da Secretaria Regional da Energia, Ambiente e Turismo (SREAT), exercendo a sua ação em todo o Arquipélago dos Açores.

A Entidade Reguladora dos Serviços e Águas e Resíduos dos Açores tem a constituição e o funcionamento definidos no Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/A, de 5 de março.

Tem por missão a regulação dos setores da água e dos resíduos, incumbindo-lhe exercer funções reguladoras e orientadoras nos setores de abastecimento público de água para consumo humano, das águas residuais urbanas e dos resíduos e, complementarmente, funções de fiscalização e controlo da qualidade da água para consumo humano.

Responsáveis

Nos termos do n.º 1 e 2 do artigo 11.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/A, de 5 de março, o Conselho de Administração (CA) é composto por um presidente e dois vogais, nomeados por resolução do Conselho do Governo Regional, sob proposta do membro do Governo Regional competente em matéria de ambiente.

Determina o n.º 3 do mesmo artigo que o mandato dos membros do Conselho de Administração tem a duração de quatro anos, sendo renovável por igual período.

Controlo Interno

Enquadramento e dimensões do controlo interno

Ambiente de controlo interno de uma instituição: define o espírito da organização, influenciando diretamente a consciência da necessidade de controlo dos seus colaboradores e fornecendo disciplina e estrutura. São fatores do ambiente de controlo interno:

- Integridade;
- Valores éticos;
- Filosofia e estilo de liderança e gestão operacional;
- Sistemas de delegação de autoridades e adequação de competências;
- Gestão e desenvolvimento dos colaboradores.

Avaliação do risco: todas as organizações enfrentam uma variedade de riscos (provenientes de fontes internas e externas), que devem ser avaliados. Para proceder à avaliação do risco a que está sujeita, a organização deverá primeiramente definir a sua missão e visão, e fixar objetivos (estratégicos, operacionais, de reporte e de conformidade). A avaliação do risco consistirá na identificação e análise das ameaças e vulnerabilidades enfrentadas e que podem comprometer o desenvolvimento e/ou alcance dos seus objetivos, e na definição das estratégias de resposta e gestão do risco identificado.

Atividades de controlo: são todas as políticas e procedimentos executados para responder ao risco e auxiliar no desenvolvimento e/ou alcance dos objetivos da organização. Ocorrem em toda a organização, a todos os níveis e em todas as funções, e incluem uma variedade de atividades tais como: aprovações, autorizações, verificações, reconciliações, revisões da *performance* operacional, segurança dos ativos e segregação de funções.

Informação e comunicação: os sistemas de informação desempenham um papel fundamental no sistema de controlo interno, na medida em que produzem informação e relatórios (operacionais, financeiros e de conformidade legal), que tornam possível o desenvolvimento das atividades da organização e o respetivo controlo. Uma comunicação efetiva deverá permitir fluxos de informação dinâmicos, interativos e por toda a organização, além de garantir a troca eficiente de informação com entidades externas, como sejam clientes, fornecedores, reguladores ou acionistas.

Monitorização: os sistemas de controlo interno necessitam de monitorização regular – um processo que assegura a qualidade da *performance* ao longo do tempo. Esta monitorização poderá ser contínua ou realizada através de avaliações repartidas. Quaisquer deficiências no sistema de controlo interno deverão ser reportadas à entidade competente e ações de correção deverão ser tomadas, para assegurar o contínuo aperfeiçoamento do sistema.

Conceitos básicos de controlo interno

Risco

- Um evento ou acontecimento que impede que os objetivos da organização sejam alcançados, independentemente da existência ou não de controlos associados, ou
- Possibilidade que um evento venha a ocorrer e afetar adversamente o cumprimento dos objetivos da instituição.

Controlo

- Políticas, procedimentos ou atividades utilizadas com o objetivo de reduzir a probabilidade de ocorrência do risco e/ou o seu impacto, ou
- Ações ou conjunto de ações executadas para assegurar com uma segurança razoável:
- O cumprimento dos objetivos relativos à eficácia e eficiência das tarefas realizadas no âmbito de uma ou mais atividades
- A conformidade legal e regulamentar das mesmas
- A fiabilidade das demonstrações financeiras

Caracterização dos controlos

Controlo Preventivo

Políticas e procedimentos desenhados para prevenir um erro ou fraude de ocorrer. Os controlos preventivos são normalmente aplicados a transações individuais.

Controlo Detetivo

Políticas e procedimentos desenhados para detetar e corrigir erros ou fraude que possam impedir que sejam alcançados os objetivos dos processos. Os controlos detetivos são geralmente aplicados a grupos de transações.

Controlo Manual

Controlo não dependente das tecnologias da informação.

Controlo Automático/Aplicacional

Controlos que são executados por aplicações informáticas, sem intervenção manual.

Controlo Semiautomático/IT dependente

Controlos que pressupõe intervenção manual e automática para atingir o objetivo.

Frequência

Refere-se à repetição do controlo em períodos determinados. Podem ser anuais, semestrais, trimestrais, bimensal, mensal, semanal, diário.

Evidência

Documentos de suporte que comprovem a execução do controlo.

Grau de implementação

O grau de implementação consiste no nível de implementação dos controlos definidos nas matrizes da auditoria interna.

Criticidade

A criticidade define o tipo de impacto na mitigação do risco respetivo, podendo ser:

Elevada – Quando o controlo é chave e/ou auxilia de forma significativa na mitigação do risco associado;

Média – quando o controlo atua de forma importante na mitigação do risco respetivo, podendo funcionar em conjunto com outros controlos nesta função;

Baixa – quando existem outros controlos que desempenham uma função mais relevante na mitigação do risco correspondente.

Controlo de Tesouraria

Caixa

1. O saldo de caixa deve conter-se dentro do limite definido no montante de 20.000 € (inclui os cheques recebidos).
2. Deverá proceder-se, periodicamente, a uma inspeção física aos valores existentes em caixa, a qual deve ser efetuada na presença do Vogal do CA responsável.
3. O estado de responsabilidade do tesoureiro ou do seu substituto regulamentarmente previsto pelos fundos, montantes e documentos entregues à sua guarda é verificado na presença daquele ou do seu substituto, através de contagem física do numerário, outros valores e dos documentos sob a sua responsabilidade, a realizar pelos serviços de auditoria interna no exercício das suas funções.

A regularidade para a execução deste controlo deve ser observada pelo menos, nas seguintes situações:

- a) Trimestralmente;
- b) No encerramento das contas de cada período económico;
- c) No final e início de cada mandato do Conselho de Administração ou do órgão que o substitui, no caso de aquele ter sido dissolvido;
- d) Quando for substituído o tesoureiro ou o seu substituto regulamentarmente previsto.

Fundo Maneio

1. Para a realização de despesas de pequeno montante, podem ser constituídos Fundo de Maneio em nome do responsável.
2. Cabe ao Conselho de Administração, a definição anual do valor máximo a atribuir como Fundo Maneio.
3. Na realização das despesas a suportar com verbas do Fundo Maneio, deverá ser observado o estipulado no regime jurídico da realização de despesas públicas, e respeitadas as normas fixadas pela contabilidade pública.
4. Os montantes despendidos na utilização do Fundo Maneio serão deduzidos nos respetivos *plafonds* atribuídos para a realização de despesas correntes.

Meios de Pagamentos

1. Podem ser pagas a dinheiro, desde que constituído o Fundo de Maneio, apenas pequenas despesas, sendo que os pagamentos normais a terceiros terão, obrigatoriamente, de ser efetuados através de transferência bancária.
2. Os pagamentos de salários e ou vencimentos dos trabalhadores são feitos por transferência bancária.

Bancos

Reconciliações bancárias

1. As reconciliações bancárias são realizadas mensalmente por um funcionário, devendo, no máximo, estar concluídas até ao final do mês seguinte àquele a que respeitam. Este documento deve ser visado pelo Presidente ou Vogal do CA responsável.
2. A elaboração das reconciliações bancárias deve implicar a concretização dos seguintes passos fundamentais:
 - a) Comparação entre o valor global dos débitos indicado no extrato bancário com o total da listagem de pagamentos (incluindo os pagamentos automáticos);
 - b) Comparação entre o valor global dos créditos indicado no extrato bancário com o total da listagem de recebimentos (incluindo cobranças automáticas);
 - c) Conferência das datas/valores de débitos e créditos, procurando identificar eventuais desfasamentos;
 - d) Análise de todos os valores em aberto (incluindo recebimentos e pagamentos em trânsito), garantindo que se encontram devidamente relevados;
 - e) Análise de todos os cheques não levantados há mais de 30 dias após a data da sua emissão, contactando os respetivos beneficiários para detetar as causas da demora;
 - f) Conferência da sequência numérica dos cheques emitidos;
 - g) Revisão de qualquer transferência entre contas;
 - h) Apreciação dos procedimentos sobre o corte do exercício, por forma a assegurar que todas as transações estão processadas no devido período contabilístico.
3. Quando se verificarem discrepâncias nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas com celeridade, visando esclarecer o seu fundamento e a pronta regularização. Os itens da reconciliação que apareçam dois meses consecutivos devem ser investigados adequadamente.

4. Após cada reconciliação bancária, o tesoureiro analisa a validade dos cheques em trânsito, promovendo o respetivo cancelamento, junto da instituição bancária respetiva, nas situações que o justifiquem. Deve ser dado conhecimento deste facto ao Presidente do CA para dar autorização dos registos contabilísticos necessários da regularização.
5. A tesouraria, mediante relação de cheques cancelados, procede à regularização das respetivas contas correntes.
6. Havendo movimentos bancários que não estejam contabilizados, a tesouraria deve investigar o sucedido e, se os documentos se tiverem extraviado, solicitar ao banco segundas vias.

Contas Bancárias

1. Compete ao Conselho de Administração sob proposta do Presidente, deliberar sobre a abertura de contas bancárias tituladas pela entidade.
2. As contas bancárias previstas no número anterior são movimentadas com as duas assinaturas, em simultâneo.
3. Compete à tesouraria manter permanentemente atualizadas as contas correntes referentes a todas as contas bancárias tituladas em nome.
4. A tesouraria diligenciará junto das instituições de crédito a obtenção regular (mensal) dos extratos de todas as contas que seja titular (ou através de *homebanking system*).

Controlo de Receitas

Nos termos do art.º 22 do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2010/A, de 5 de março, constituem receitas próprias e exclusivas da ERSARA:

- a) O produto das taxas de regulação de resíduos;
- b) As quantias cobradas pelas taxas de controlo de qualidade da água e de disposição de águas residuais;
- c) Os valores transferidos por conta de contratos-programa e de contratos celebrados com a administração regional autónoma ou com as entidades reguladas;
- d) As dotações do orçamento regional que sejam inscritas a seu favor;
- e) As quantias cobradas por trabalhos e serviços prestados, bem como de estudos, publicações e outras edições;
- f) Subsídios, doações ou participações atribuídas por quaisquer entidades regionais, nacionais ou estrangeiras;
- g) Os rendimentos provenientes de bens próprios, sua alienação ou oneração, ou resultantes de aplicações financeiras;
- h) O produto das coimas e multas aplicadas que resultem de autos por si levantados;
- i) Outras que lhe sejam atribuídas por lei ou regulamento.

Liquidação e cobrança

De acordo com o ciclo da receita, este envolve duas fases:

- a) Liquidação, fase que corresponde ao registo de um direito sobre um terceiro, em regra por via da emissão de fatura;
- b) Cobrança, fase de registo do recebimento, com a emissão de recibo a favor do terceiro.

Tendo em conta que a entidade tem receitas próprias, nos termos da lei, relativas à sua atividade regulatória, serão liquidadas através de faturas: taxas de regulação de resíduos e taxas de controlo de qualidade da água e de disposição de águas residuais às entidades reguladas e devidamente licenciadas pela autoridade competente em matéria de ambiente.

A liquidação e cobrança de receitas só podem realizar-se relativamente a rubricas que tenham sido objeto de inscrição em rubrica orçamental adequada, ainda que o valor da cobrança possa ultrapassar os montantes inscritos no orçamento.

No caso de se verificar que em 31 de dezembro existem receitas liquidadas e não cobradas, estas devem transitar para o orçamento do novo ano económico nas mesmas rubricas em que estejam previstas no ano findo.

Controlo de Terceiros

Contas Correntes

No final de cada mês, serão feitas por um funcionário, as seguintes reconciliações:

1. Entre os extratos de conta corrente dos clientes e fornecedores e as respetivas contas;
2. Na conta de devedores e credores;
3. Nas contas de empréstimos bancários, caso existam, calculando os juros e confrontando-os com os debitados pela instituição de crédito;
4. Nas contas «Estado e outros entes públicos».

Dívidas a Receber

O controlo das dívidas a receber deverá ser feito mensalmente, consistindo na confrontação entre o balancete da aplicação da contabilidade e o balancete da aplicação de gestão de tesouraria.

Este controlo deverá passar também pela elaboração de uma relação destas dívidas (contendo o n.º da fatura, valor em dívida, nome do devedor, etc.) com base nas diversas faturas e recibos, realizando depois um outro controlo, no sentido de averiguar se os saldos introduzidos nas contas dispostas pelo programa informático de contabilidade correspondem aos valores determinados pelo documento elaborado na aplicação de tesouraria.

Dívidas a Pagar

Procede-se à verificação dos seguintes procedimentos:

1. Autorização do Processo de Despesa;
2. Cabimento da verba necessária para fazer face à Despesa;
3. Fatura;
4. Documento de Despesa (elaboração por parte das unidades e posterior conferência, classificação e contabilização);
5. Confirmação da situação regularizada perante as Finanças e a Segurança Social;
6. Registo contabilístico da Obrigação;
7. Autorização de Pagamento.

Controlo de Despesa

Princípios e regras

I. Na execução do orçamento de despesa, devem ser respeitados os seguintes princípios e regras:

a) As despesas só podem ser realizadas se, para além de serem legais, estiveram inscritas no orçamento;

b) As despesas só podem ser assumidas se, para além de serem legais, o valor for igual ou inferior ao saldo do cabimento;

c) As despesas só podem ser autorizadas e pagas se, para além de serem legais, o valor for igual ou inferior ao compromisso;

d) As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização;

e) As despesas a realizar com a compensação em receitas legalmente consignadas podem ser autorizadas até ao valor das importâncias já recebidas;

f) As ordens de pagamento de despesa caducam em 31 de dezembro do ano em curso a que respeitam, devendo o pagamento dos encargos regularmente assumidos e não pagos até essa data ser processados por conta das verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que se proceda ao seu pagamento e mediante nova autorização de pagamento;

g) As normas e princípios de distribuição e execução orçamental são estabelecidos anualmente.

2. Os funcionários que autorizarem ou promoverem a aquisição de bens ou de serviços, são responsáveis pelo pagamento das correspondentes despesas, independentemente do procedimento disciplinar a que ficam sujeitos, quando, previamente, não tenham verificado a observância dos seguintes requisitos:

a) Despacho de autorização da despesa;

b) Descrição orçamental em que a mesma possa ser classificada;

c) Cabimento do montante em causa na respetiva dotação.

3. As fases da despesa são:

a) **Cabimentação:** funcionalidade disponível na Gestão de Verbas (pedido de despesa emitido) que permite um rigoroso controlo orçamental (incluindo a gestão por orçamentos e plafonds de fornecedores), eliminando, nesta fase, o papel do processo de aquisição de bens e/ou serviços;

b) **Autorização:** a autorização para a realização da despesa, eventualmente de montante estimado, deve ser dada por entidade competente, após haver verificado o cabimento orçamental desta;

c) **Compromisso:** a obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. O compromisso considera-se assumido quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um caráter permanente e estar associado a pagamentos durante um período indeterminado de tempo, nomeadamente salários, rendas, eletricidade ou pagamentos de prestações diversas;

d) **Processamento:** o processamento da despesa consiste na sua inclusão em suporte normalizado dos encargos legalmente constituídos, por forma a que se proceda à sua liquidação e pagamento;

e) **Verificação (Conferência):** a verificação tem por fim conferir se foram observados todos os requisitos e demais formalidades legais que regulam a realização da despesa e ainda apreciar se foi observada a eficiência, a eficácia e a economia da mesma;

f) **Liquidação (é a consequência direta da Verificação):** a liquidação consiste no apuramento administrativo da dívida, ou seja, consiste na obtenção da certeza de que a entidade deve efetivamente as importâncias que nas folhas vêm incluídas (processadas). É feita pela mesma entidade a quem compete a verificação;

g) **Autorização de Pagamento:** é dada pelo Presidente do CA;

h) **Pagamento:** consiste na entrega ao credor da importância devida. É feita pelos serviços próprios da tesouraria.

Ordens de pagamento

I. Compete ao Vogal do CA responsável, emitir as ordens de pagamento, com base em documentos externos (faturas ou documentos equivalentes previamente conferidos por aquele serviço, em matéria de facto e de direito) e internos (deliberações).

-
2. As ordens de pagamentos são assinadas com duas assinaturas, efetuadas pelo Sistema de Pagamentos dos Açores (SPA): Um Vogal e o Presidente do Conselho de Administração.
 3. Os documentos de despesa a submeter para autorização de despesa e/ou pagamento, serão assinados de acordo com a autorização.
 4. Os pagamentos só podem ser realizados quando os compromissos tiverem sido assumidos em conformidade com as regras e procedimentos previstos na lei, em cumprimento dos demais requisitos legais de execução de despesas e após o fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições.

Controlo de Prestação de Contas

As contas da ERSARA devem ser organizadas e documentadas de acordo com:

Os documentos de prestação de contas, mapas e anexos às demonstrações financeiras, conforme os modelos definidos no normativo contabilístico aplicável;

Outros documentos considerados necessários nos termos das Instruções emanadas pelo Tribunal de Contas.

Mensais

Elaboração de demonstrações financeiras mensais, sendo as mesmas apresentadas nas reuniões mensais do Conselho de Administração da ERSARA.

Envio dos mapas da execução orçamental mensal relativos aos Fundos e Serviços Autónomos, e encargos assumidos e não pagos, como a prestação de contas à Direção Regional do Orçamento e Tesouro.

Anuais

Os documentos de prestação de contas devem ser um espelho dos atos económicos e/ou financeiros passados e devem servir para controlar a gestão e a execução do orçamento.

Os documentos de prestação de contas exigidos pelo SNC-AP e pelo Tribunal de Contas, são conforme o caso aplicável, os que constam do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), instituído pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, Portaria n.º 189/2016, de 14 de julho, Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto, Norma Técnica n.º 1/2017, de 20 de junho, da UniLEO e Instrução n.º 1/2019, de 6 de março, do Tribunal de Contas.

A atualização verificada ao presente Manual de Controlo Interno, foi aprovada em reunião do Conselho de Administração de 31 de março de 2020.